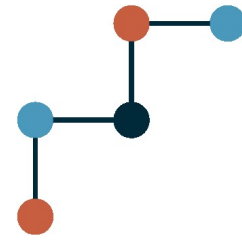




Berner Fachhochschule
Haute école spécialisée bernoise
Bern University of Applied Sciences

HSLU Hochschule
Luzern



**Schweizerischer
Nationalfonds**

Kantonales Sozialhilferecht: alles gleich und doch anders?

Sozialhilferechtstagung der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

2. November 2023 – Workshop 4

Melanie Studer & Pascal Coullery, Dominik Grob, Jan Gerber, unter Mitarbeit von Alissa Hänggeli

Inhalt und Ziel des Workshops

- ▶ Projekt und Kontext
- ▶ Einblick in Vorgehen
- ▶ Werkstattbericht: Einblick in Zwischenresultate
- ▶ Diskussion und Austausch: Sie sind gefragt!

Infobox SNF-Projekt «Recht und Wirklichkeit in der Sozialhilfe – Rechtsmobilisierung im interkantonalen Vergleich»:

- Projektdauer: 4 Jahre
- Start: September 2022
- Finanzierung durch den Schweizerischen Nationalfonds
- Team: Pascal Coullery, Melanie Studer, Dominik Grob, Jan Gerber & Alissa Hänggeli
- Kooperation Berner Fachhochschule und Hochschule Luzern
- Mehr Infos: [Projektdatenbank SNF](#); [Webseite HSLU](#); [Blog-Beitrag zu ersten Zwischenresultaten](#)

Ausgangsbefund und Fragestellung

Die Sozialhilfe hat eine grosse Bedeutung im System der sozialen Sicherheit.




Keine Gesamtsicht auf das rechtliche System: Lückenhafte rechtswissenschaftliche Forschung

Keine Wirkungsanalyse: Hohe Nichtbezugsquote

- ➔ **Ausgangsfrage:** Wie mobilisierungsfreundlich oder -unfreundlich ist das kantonale Sozialhilferecht selber ausgestaltet?
- ⇒ setzt eine vertiefte Analyse des kantonalen Sozialhilferechts nach Merkmalen voraus, die die Mobilisierungsfreundlichkeit bzw. -unfreundlichkeit prägen.

Forschungsfragen & Fokus Workshop

1. Wie ist das Sozialhilferecht mit Blick auf mobilisierungsrelevante Merkmale im interkantonalen Vergleich ausgestaltet?
2. Wie wird das positivrechtlich abgebildete Sozialhilferecht in der Rechtswirklichkeit umgesetzt?
3. Welche rechtlichen Faktoren fördern bzw. hindern die Mobilisierung des Sozialhilferechts im interkantonalen Vergleich?
4. Welcher rechtliche Handlungsbedarf lässt sich daraus ableiten und auf welcher Ebene und wie könnte ihm entsprochen werden?



Grundlage für weitere Fragen;
Fokus des 1. Projektjahres

Rechtsmobilisierung

- «In-Bewegung-setzen» des Sozialhilferechts durch konkretes Geltendmachen eines sozialhilferechtlichen Anspruchs.
- **Subjektive Faktoren der Mobilisierung:** fehlendes Wissen, was wo wie geltend gemacht werden kann; psychologische Faktoren (Scham, Angst vor Stigmatisierung) ⇒ schon relativ gut erforscht
- **Objektive Faktoren der Mobilisierung:** kantonale «Barrierennormen», wie Betonung Verwandtenunterstützungspflicht im SHG, Rückerstattungspflicht, Verfahrenskosten... ⇒ kaum erforscht.

Objektive Faktoren auf zwei Ebenen

- ▶ Auf der **individuellen Ebene** stehen die
 - *Sozialstaatliche Grundausrichtung* der Sozialhilfe
 - *Rechte*, z.B. Leistungsumfang sowie die Anspruchsvoraussetzungen und
 - *Pflichten*, inkl. deren sanktionsweise Durchsetzung, z.B. Dauer und Höhe von Sanktionen im Vordergrund
- ▶ Auf der **organisational-strukturellen Ebene** stehen die
 - *Verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen*, z.B. die Frage nach Erleichterungen durch Kostenlosigkeit, Informationspflichten
 - *Organisations- und Vollzugsstrukturen*, z.B. die Frage, ob Dienste regionalisiert sind, ob politische Behörden entscheiden,
 - *Finanzierungsfragen*, z.B. ob Kanton und Gemeinden die Kosten gemeinsam tragen im Vordergrund

Indikatoren für die Normenanalyse auf **individueller Ebene**

Indikatoren	Teilindikatoren
A: Sozialstaatliche- und Integrationsorientierung der kantonalen Rechtsordnung	Zielvorgaben für die Sozialhilfe in Kantonsverfassung und Sozialhilfegesetz; Einbürgerungshindernis
B: Ausgestaltung des Rechts auf wirtschaftliche Sozialhilfe	Leistungsniveau; Anspruchsvoraussetzungen; Höhe des GBL; Höhe IZU; Höhe EFB
C: Ausgestaltung des Rechts auf persönliche Sozialhilfe	Anspruchsvoraussetzungen; Freiwilligkeit; Kostenlosigkeit
D: Ausgestaltung der Pflichten	Bestand und Umfang von Minderungs-, Auskunftspflichten und Pflicht zur Befolgung von Weisungen und Auflagen; Rückerstattungspflicht (Bestand, ökonomische Voraussetzungen, Verjährungsfristen)
E: Ausgestaltung der Durchsetzung, insb. Sanktionen	Bestand und Umfang von Kürzungen; Kürzungsdauer; Einstellung der Sozialhilfe

Indikatoren für die Normenanalyse auf **organisational- struktureller Ebene**

Indikatoren	Teilindikatoren
F: Ausgestaltung des Verfahrens	Einleitung des Verfahrens (z.B. durch schriftliches oder mündliches Gesuch oder von Amtes wegen); Sachverhaltsfeststellung (z.B. ist Sozialinspektion vorgesehen); rechtliches Gehör
G: Zugang zu Rechtsmitteln	Rechtsmittelfrist; Überprüfungsbefugnis der ersten Instanz; Rechtsweg
H: Begleitmassnahmen im Rechtsschutz	Kostenlosigkeit des Verfahrens; Beratungsstrukturen; Formvorschriften
I: Mobilisierungsfreundlichkeit der Finanzierung	Vertikaler Lastenausgleich; Horizontaler Lastenausgleich
J: Mobilisierungsfreundlichkeit der Organisation	Kompetenzverteilung politische Behörde/professionalisierter Sozialdienst; qualitative und quantitative Vorgaben an die entscheidende und Entscheid vorbereitende Instanz (...)

Von der Normenanalyse zum interkantonalen Vergleich

Bewerten der Teilindikatoren von 0 = mobilisierungsunfreundlich bis 5 = mobilisierungsfreundlich



Gewichtung der Teilindikatoren



Berechnen des arithmetischen Mittels der Teilindikatoren unter Berücksichtigung der Gewichtung. Jeder Indikator weist einen Wert von 0 bis 5 auf.



Erstellen von Netzdiagrammen und Einordnen in 4-Felder-Tabelle zum Ableiten einer Grobtypologie

Beispiele Bewertung individuelle Ebene

- ▶ Vorgeschriebenes Leistungsniveau
- ▶ Rückerstattung
- ▶ Kürzungshöhe

Beispiele Bewertung: *vorgeschriebenes Leistungsniveau*

Bewertungsskala	Bewertung
Absolutes Existenzminimum	0
Abgeschwächtes Bekenntnis zu sozialem Existenzminimum	2,5
Soziales Existenzminimum	5

Gesetzliche Grundlage vorgeschriebenes Leistungsniveau Kanton X	Bewertung
<i>1 Die wirtschaftliche Hilfe erstreckt sich auf die Sicherung des sozialen Existenzminimums. (...)</i>	5

Beispiele Bewertung: vorgeschriebenes Leistungsniveau

Bewertungsskala	Bewertung
Absolutes Existenzminimum	0
Abgeschwächtes Bekenntnis zu sozialem Existenzminimum	2,5
Soziales Existenzminimum	5

Gesetzliche Grundlage vorgeschriebenes Leistungsniveau Kanton Y	Bewertung
<p><i>1 Verfügt jemand nicht über hinreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts (...) sorgt die Gemeinde für die notwendige Unterstützung, sofern von der hilfsbedürftigen Person nicht verlangt werden kann, sich die Mittel durch eigene Arbeit zu beschaffen, und keine andere Hilfe möglich ist.</i></p> <p><i>1 Die Höhe der materiellen Grundsicherung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnungskosten und Kosten für medizinische Grundversorgung) bemisst sich in der Regel nach den SKOS-Richtlinien. (...)</i></p>	2.5

Beispiele Bewertung: *Rückerstattung*

Bewertungsskala	Bewertung
Rückerstattung aus Einkommen	0
... in der Regel nicht aus Einkommen	1,25
... nur bei Vermögensanfall	2,5
keine Rückerstattungspflicht	5

Gesetzliche Grundlage Rückerstattung Kanton X	Bewertung
<i>Wer wirtschaftliche Hilfe in Anspruch nimmt oder genommen hat, ist zur Rückerstattung verpflichtet, wenn er (...) durch Erbschaft oder Vermögenserwerb in finanziell günstige Verhältnisse gelangt ist.(...)</i>	2,5

Beispiele Bewertung: *Rückerstattung*

Bewertungsskala	Bewertung
Rückerstattung aus Einkommen	0
... in der Regel nicht aus Einkommen	1,25
... nur bei Vermögensanfall	2,5
keine Rückerstattungspflicht	5

Gesetzliche Grundlage Rückerstattung Kanton Y	Bewertung
<i>(...) 2 Wer nach dem vollendeten 18. Altersjahr Unterstützungsbeiträge bezogen hat, ist zur Rückerstattung verpflichtet, soweit dies zumutbar ist. (...)</i>	0

Beispiele Bewertung: Kürzungshöhe

Bewertungsskala	Bewertung
Deutlich über SKOS (40%)	0
über SKOS (35%)	2,5
SKOS (max. 30%)	4
Weniger als SKOS	5

Gesetzliche Grundlage Kürzungshöhe Kanton X	Bewertung
<p><i>1 Die Ausgestaltung und das Ausmass der Unterstützung (...) richten sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). (...)</i></p> <p><i>(Keine Abweichungen von den SKOS-RL betr. Kürzungen in Gesetz oder Verordnung)</i></p>	4

Beispiele Bewertung: Kürzungshöhe

Bewertungsskala	Bewertung
Deutlich über SKOS (40%)	0
über SKOS (35%)	2,5
SKOS (max. 30%)	4
Weniger als SKOS	5

Gesetzliche Grundlage Kürzungshöhe Kanton Y	Bewertung
<i>(...) 2 Die Leistungskürzungen als Sanktion nach SKOS-Richtlinien können um zusätzliche zehn Prozent erhöht werden.</i>	0

Beispiele Bewertung organisational-struktureller Ebene

- ▶ Sachverhaltsfeststellung
- ▶ Finanzierung
- ▶ Kompetenzverteilung Behörde/Dienst

Beispiele Bewertung: *Sachverhaltsfeststellung*

Sachverhaltsfeststellung (Teilindikator)	Bewertung
Durchbrechung der Grundsätze durch ausgedehnte Mitteilungspflichten & Sozialinspektion	0
... mit Einschränkungen	2,5
Untersuchungsgrundsatz mit Mitwirkungspflichten	4
Im VRPG und im SHG explizit erwähnt ("Königsweg")	5
Gesetzliche Grundlage (Sachverhaltsfeststellung) Kanton X	Bewertung
<i>SHG: (...) 2 Die zuständige Stelle ermittelt den Sachverhalt gemäss den kantonalen Verfahrensvorschriften.</i> <i>VRG: 1 Die Behörde oder eine von ihr bezeichnete Person stellt den Sachverhalt, soweit er für die Beurteilung wesentlich ist, von Amtes wegen fest und trifft die erforderlichen vorsorglichen Massnahmen. (...)</i>	5

Beispiele Bewertung: *Sachverhaltsfeststellung*

Sachverhaltsfeststellung (Teilindikator)	Bewertung
Durchbrechung der Grundsätze durch ausgedehnte Mitteilungspflichten & Sozialinspektion	0
... mit Einschränkungen	2,5
Untersuchungsgrundsatz mit Mitwirkungspflichten	4
Im VRPG und im SHG explizit erwähnt ("Königsweg")	5

Gesetzliche Grundlage (Sachverhaltsfeststellung) Kanton Y	Bewertung
<p><i>1 Wer um Unterstützung nachsucht, hat über seine Verhältnisse wahrheitsgetreu Auskunft zu geben und die zur Abklärung erforderlichen Unterlagen einzureichen.</i></p> <p><i>2 Er hat erhebliche Änderungen in seinen Verhältnissen unverzüglich zu melden.</i></p> <p><i>3 Die Sozialbehörden sind berechtigt, nötigenfalls bei Dritten Auskünfte einzuholen, in der Regel nach Orientierung des Betroffenen.</i></p>	0

Beispiele Bewertung: *Finanzierung*

Vertikaler Lastenausgleich (Teilindikator)	Bewertung
Keine kantonale Beteiligung	0
20% Beteiligung	1
40% Beteiligung	2
60% Beteiligung	3
80% Beteiligung	4
100% Übernahme durch den Kanton	5

Gesetzliche Grundlage (vertikaler Lastenausgleich) Kanton X	Bewertung
<i>1 Die für den Lastenausgleich Soziales massgebenden Aufwendungen werden zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent durch die Gesamtheit der Gemeinden finanziert. (...)</i>	2,5

Beispiele Bewertung: *Finanzierung*

Vertikaler Lastenausgleich (Teilindikator)	Bewertung
Keine kantonale Beteiligung	0
20% Beteiligung	1
40% Beteiligung	2
60% Beteiligung	3
80% Beteiligung	4
100% Übernahme durch den Kanton	5

Gesetzliche Grundlage (vertikaler Lastenausgleich) Kanton Y	Bewertung
<i>1 Die Einwohnergemeinde am Wohnsitz der hilfebedürftigen Person trägt die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Hat die hilfebedürftige Person keinen Unterstützungswohnsitz, trägt die Aufenthaltsgemeinde die Kosten.</i>	0

Beispiele Bewertung: *Kompetenzverteilung Behörde/Dienst*

Kompetenzverteilung Behörde/Dienst (Teilindikator)	Bewertung
Politische Behörde entscheidet	0
Delegation möglich	2,5
Der Sozialdienst entscheidet - Behörde/Kommission hat keine Funktion im operativen Geschäft	5

Gesetzliche Grundlage (Kompetenzverteilung) Kanton X	Bewertung
<i>Der Sozialdienst vollzieht die Sozialhilfe im Einzelfall. Dazu gehören insbesondere: (...) f) im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der Richtlinien der Sozialhilfebehörden der Entscheid über die Art und das Ausmass der öffentlichen Sozialhilfe im Einzelfall; (...)</i>	5

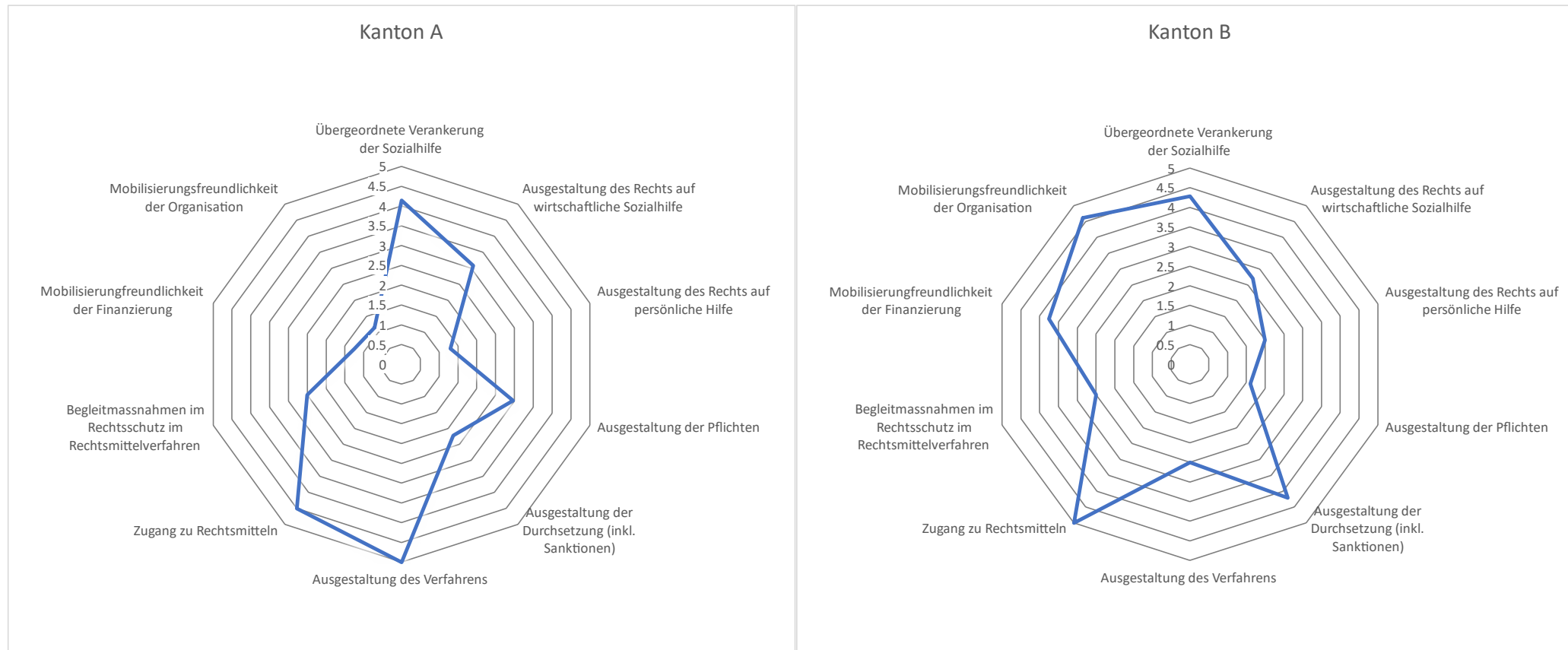
Beispiele Bewertung: *Kompetenzverteilung Behörde/Dienst*

Kompetenzverteilung Behörde/Dienst (Teilindikator)	Bewertung
Politische Behörde entscheidet	0
Delegation möglich	2,5
Der Sozialdienst entscheidet - Behörde/Kommission hat keine Funktion im operativen Geschäft	5

Gesetzliche Grundlage (Kompetenzverteilung) Kanton Y	Bewertung
<i>1 Der Gemeinderat ist die Sozialbehörde der Politischen Gemeinde (...) 2 Er nimmt die Aufsicht über den Vollzug der Sozialhilfegesetzgebung in der Gemeinde wahr.</i>	0
<i>1 Die Sozialbehörde der Politischen Gemeinde ist für die kommunalen Aufgaben gemäss SHG zuständig. 2 Sie hat insbesondere folgende Aufgaben: (...) 2. die Anordnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe (...);</i>	

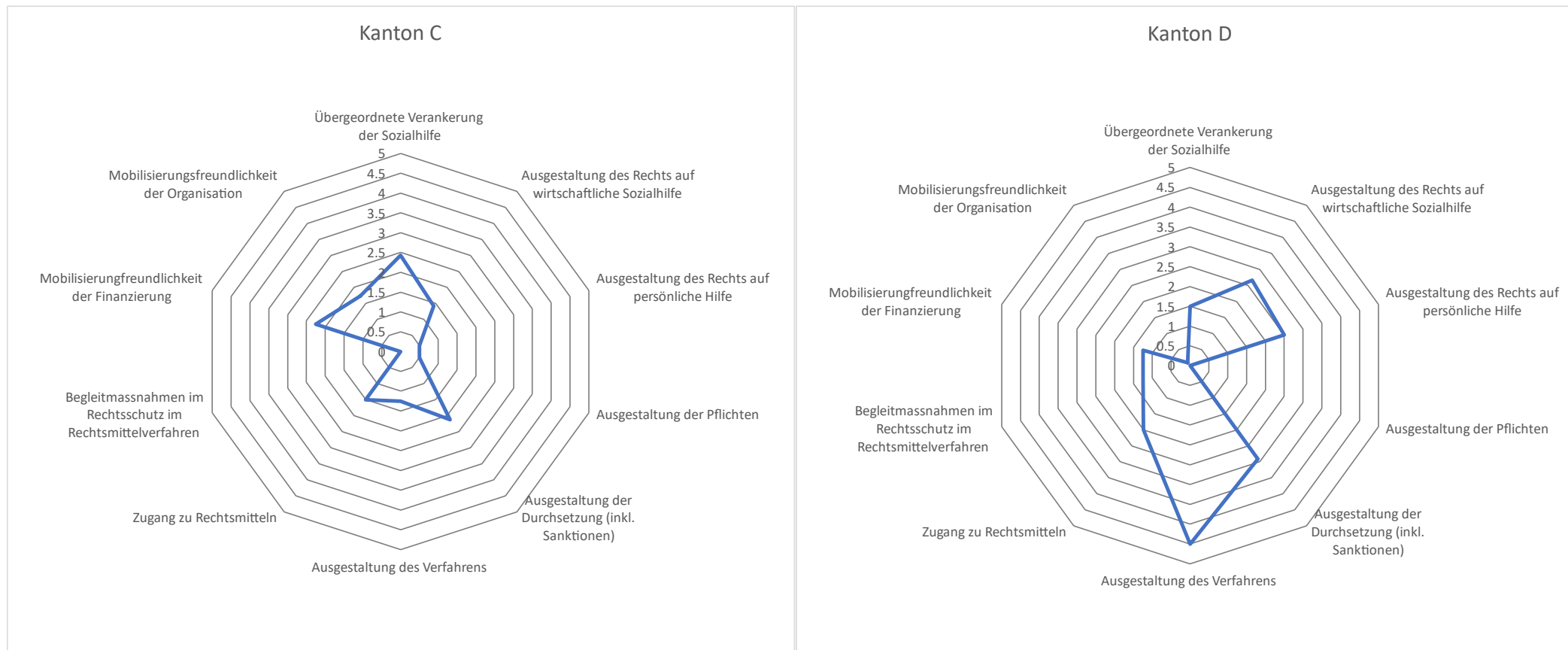
Von der Normenanalyse zum interkantonalen Vergleich

Arbeitsergebnis: Grobtypologie – dazu Schritt 1: kantonale Netzdiagramme

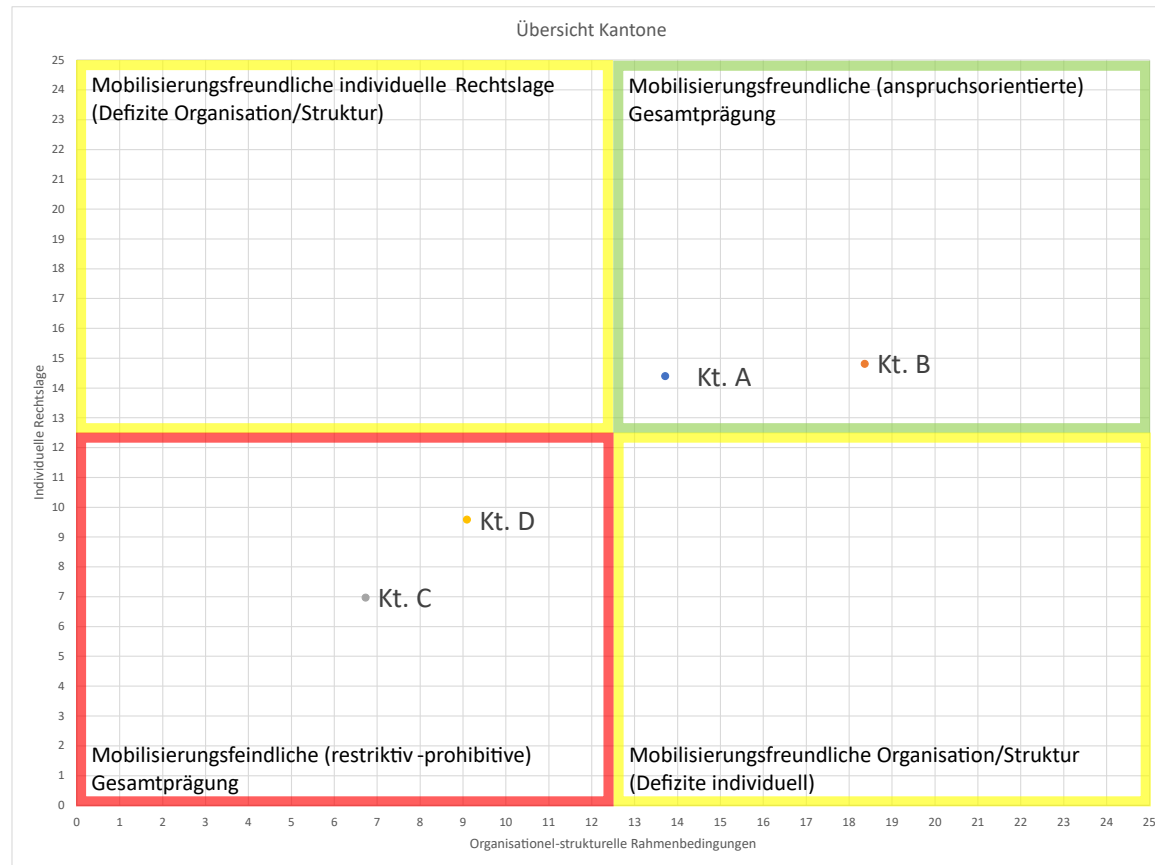


Von der Normenanalyse zum interkantonalen Vergleich

Arbeitsergebnis: Grobtypologie – dazu Schritt 1: kantonale Netzdiagramme



Von der Normenanalyse zum interkantonalen Vergleich



Zwischenfazit

Was sich jetzt schon festhalten lässt:

(Sehr) grosse Unterschiede in der rechtlichen Ausgestaltung

- ⇒ auf individueller Ebene, z.B. bei der Ausgestaltung der Pflichten und des Leistungsniveaus, zum Teil unerwartete Regelungen (z.B. explizite Abweichungen von Art. 12 BV; Bettelverbote und Haftandrohungen im SHG)
- ⇒ ausgeprägt auf der organisational-strukturellen Ebene

Was folgt:

- ⇒ Validierung durch kantonale Expert:innen

Einschätzungen – Diskussion

1. Sind überraschende Resultate in unseren Zwischenresultaten?
2. Fehlt aus Ihrer Sicht ein wesentlicher Indikator/Aspekt?
3. Welche (rechtlichen) Rahmenbedingungen sind aus Ihrer Erfahrung ursächlich für den Nichtbezug? Was wirkt abschreckend?
4. Welche Rolle/Bedeutung haben die rechtlichen Rahmenbedingungen/Regeln im Alltag? Inwiefern ist das Sozialhilferecht auch eine "Ressource" im Arbeitsalltag?
5. Was sind Vor- und Nachteile der in Ihrer Gemeinde/Kanton umgesetzten Kompetenzteilung zwischen Behörde & Dienst? Was würden Sie vermissen, wenn es anders wäre?
6. Wünschen Sie sich Anpassungen des Sozialhilferechts? Welche?