

Rechtsschutz und Zugang zum Recht in der schweizerischen Sozialhilfe

Gesine Fuchs

Die Sozialhilfe ist das letzte Netz im System der sozialen Sicherheit der Schweiz. Sie kommt nur zum Zuge, wenn keine anderen finanziellen Ressourcen und Ansprüche vorhanden sind. Entsprechend „vulnerabilisierend“ ist die Situation für Menschen in der Sozialhilfe. Sie sind darauf angewiesen, dass die Sozialhilfebehörden umfassend und verständlich über Ansprüche, Rechte und Pflichten informieren, nach Recht und Gesetz handeln und ihren Handlungsspielraum angemessen nutzen. Unweigerlich auftretende Konflikte zwischen Sozialdiensten und ihren Klient:innen können deshalb schwerwiegende Konsequenzen für die materielle Existenzsicherung haben.

Das schweizerische Sozialhilferecht ist Teil des Verwaltungsrechts, kantonale geregelt und wird überwiegend von den Gemeinden umgesetzt. Es ist daher heterogen, komplex und hat viele Berührungspunkte bspw. mit dem Sozialversicherungs- oder Unterhaltsrecht. Der Bedarf an rechtlicher Expertise ist daher hoch und der Zugang zu kompetenter unabhängiger Beratung wichtig, um Rechte zu kennen und allenfalls zu erstreiten. In einem Projekt im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen hat ein Team der Hochschule Luzern und der Universität Basel den Rechtsschutz und den Zugang zur Rechtsberatung untersucht.¹

Untersucht man nicht nur gesetzliche Regelungen zum Recht auf eine rechtlich verbindliche Entscheidung einer unabhängigen Instanz – also einen engen Begriff von Rechtsschutz –, sondern auch die tatsächlichen Möglichkeiten des Zugangs zum Recht, so sind interdisziplinäre und rechtssoziologische Herangehensweisen nötig. Zu untersuchen sind jene Faktoren, die sich in der Forschung immer wieder als relevant für einen tatsächlichen Zugang zum Recht erwiesen haben: Materielles und Verfahrensrecht, Rechtswissen und Rechtsbewusstsein der Beteiligten, Infrastruktur für Beratung, Rechtsanwendung durch Behörden und schließlich politische Rahmenbedingungen. Im Folgenden wird daher ein Arbeitsmodell für die verschiedenen Einflüsse auf Zugang zum Recht und Rechtsschutz

1 Fuchs/Studer, Soziale Sicherheit CHSS 2021, S. 17 ff.

vorgestellt und im Folgenden mit empirischen Erkenntnissen der Studie verknüpft. Die zentralen Fragen lauten:

- Wie sind die Einflussfaktoren ausgestaltet und wie bestimmen sie den effektiven Zugang zum Recht in der Sozialhilfe?
- Welche Empfehlungen und welcher Handlungsbedarf lassen sich aus den Ergebnissen ableiten?

Kein Faktor für sich allein garantiert oder verhindert einen effektiven Zugang zum Recht, sondern macht ihn wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher.²

I. Effektiver Zugang zum Recht in rechtssoziologischer Perspektive

Der Zugang zum Recht auf Rechtsschutz kann nicht nur aus juristischen, sondern auch aus weiteren sozialen, ökonomischen oder administrativen Gründen erschwert sein. Unter dem Begriff „Access to Justice“ bzw. „Zugang zum Recht“ sind auch jene Aspekte angesprochen, die außerhalb des positiven Rechts und der unmittelbar mit seiner Anwendung befassen 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. Aus rechtssoziologischer Sicht beeinflussen folgende Faktoren den Zugang zum Recht:³

Materielles Recht auf internationaler, verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Ebene bis hin zu Verordnungen und kommunalen Weisungen kodifiziert Ansprüche und bildet die Grundlage jedes Rechtsbegehrens.

Das *Verfahrensrecht* – also die konkreten Beschwerdeverfahren und Klagebefugnisse, aber auch Verfahrensgrundsätze (etwa die Untersuchungsmaxime des Gerichts), Kosten und Fristen sowie die Verfügbarkeit von unentgeltlicher Rechtsvertretung bestimmen die Handlungsmöglichkeiten von Sozialhilfebeziehenden wesentlich mit.⁴

2 Graser, ZIAS 2020, S. 13, 26.

3 Baer, Rechtssoziologie; Morrill/Feddersen/Rushin, Law, Mobilization of, S. 590 ff.

4 Sarat, Yale Journal of Law and the Humanities 1990, S. 343 ff.; Lens, Administration & Society 2007, S. 382 ff.

Rechtsstaatliche Grundsätze – etwa faire Standards bei Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, angemessene Verfahrensdauer oder eine garantierte Unabhängigkeit der Justiz rahmen materielles und Prozessrecht ein.⁵

Rechtswissen und *Rechtsbewusstsein* sind auf Seiten der Normbetroffenen wesentlich, um die eigenen Rechte geltend zu machen. „Legal literacy“ des materiellen und prozeduralen Rechts kann je nach Rechtsgebiet anspruchsvoll sein – für das schweizerische Sozialhilferecht gilt dies auf alle Fälle. Rechtsbewusstsein heißt, sich bewusst zu sein, Rechte zu haben und ein bestimmtes persönliches Problem (auch) als Rechtsproblem zu definieren.⁶ Ältere Forschungen im deutschsprachigen Raum verweisen 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 rechtliche Ansprüche häufig nicht einfordern.⁷

Infrastruktur: Angesichts komplexer Materien ist der Zugang zu Expertise und qualifizierter Beratung nötig. Anwaltschaft, spezialisierte Beratungsstellen sowie öffentliche Ombudsstellen können solche Expertise zur Verfügung stellen. Dies ist wiederum abhängig von Prozesskostenregelungen, der Möglichkeit unentgeltlicher Rechtsverbeiständung sowie Subventionen aus öffentlichen oder zivilgesellschaftlichen Quellen. Normbetroffene befinden sich in strukturell schwächeren Position gegenüber Justiz und Exekutive, da sie in der Regel einmalig gegen eine Entscheidung vorgehen, die Gegenseite aber eine Vielzahl von Entscheidungen und Einsprachen macht sowie mit rechtlicher Expertise ausgestattet ist. Für Sozialhilfebezieher*innen gilt dies in besonderem Maße.⁸

Rechtsanwendung durch Behörden: Ob und unter welchen Bedingungen Rechte mobilisiert und Normbetroffene eine rechtliche Entscheidung erwirken, wird durch rechtsanwendende Behörden gefiltert – dies sind nicht nur Gerichte und Beschwerdeinstanzen, sondern auch die Exekutive, hier also Sozialhilfebehörden. Ihr Handeln ist wert- und ressourcengebunden. Hohe Falllast, die Wert- und Normorientierungen der *street level bureau-*

5 Sandefur, Annual Review of Sociology 2008, S. 339 ff.; de Langen/Barendrecht, Legal Empowerment of the poor, S. 250 ff.; Marchiori, Measuring Women's and Children's Access to Justice.

6 Ewick/Silbey, The Common Place of Law; Marshall/Barclay, Law & Social Inquiry 2003, S. 617 ff.

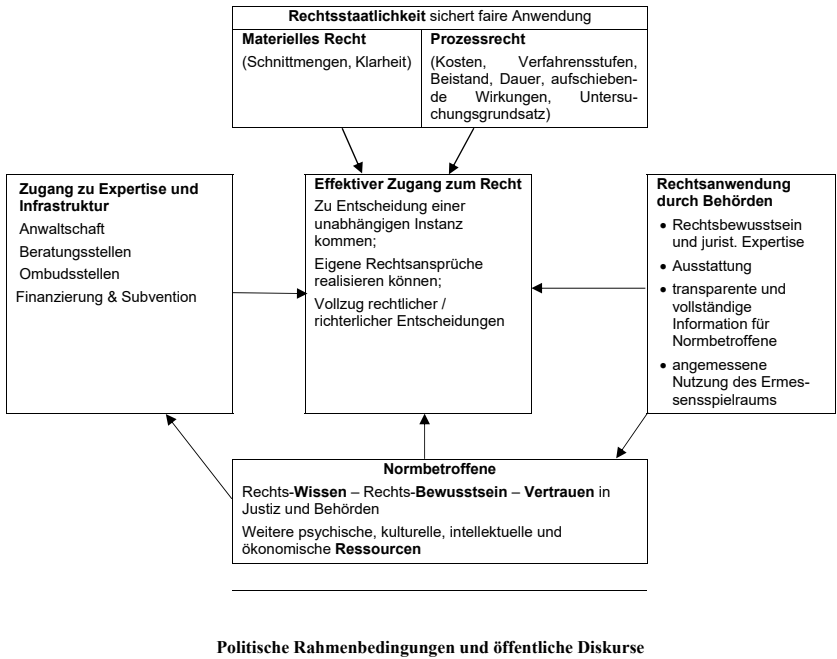
7 Blankenburg, Mobilisierung des Rechts, S. 25 f.

8 Galanter, Law and Society Review 1974, S. 95 ff.

crats,⁹ politischer Druck, professionelle Fallbearbeitung und rechtskonforme Anwendung können 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.¹⁰

Schließlich beeinflussen *öffentliche Diskurse* zu Rechtsmaterien die handelnden Akteur:innen, seien es Normbetroffene oder Behörden. Die *Politik* entscheidet mit Gesetzesänderungen über Ressourcen und materielle Ansprüche und damit über die Konkretisierung des Rechts auf Existenzsicherung (vgl. 2.). Somit erscheint die Einforderung von Rechten mehr oder weniger legitim bzw. aussichtsreich.

Abbildung 1: Modell der Einflussfaktoren auf effektiven Zugang zum Recht in der Sozialhilfe (Quelle: eigene Darstellung)



9 Raaphorst/Groeneveld, Discrimination and representation in street-level bureaucracies, S. 116 ff.

10 Boulanger, Die Soziologie juristischer Wissensproduktion, S. 173 ff.

Zur Untersuchung dieser Faktoren wurden in unserer Studie a) dogmatisch-rechtswissenschaftliche Grundlagen erarbeitet, b) Rekursinstanzen bzw. Gerichte befragt und ausgewählte Rechtsprechung nach prozessrechtlichen Kriterien analysiert, c) Beratungs- und Ombudsstellen sowie Anwält:innen mit einem Online-Survey befragt und d) Interviews mit Betroffenen, Beratungsstellen und Rechtsabteilungen der Sozialhilfe geführt. Die Online-Befragung fand schweizweit statt. Vertiefende Analysen und Interviews wurden in den Kantonen Genf, Freiburg, Zürich und St. Gallen durchgeführt, die sich sprachlich und sozialräumlich unterscheiden.

Über die konkrete Gestalt dieser Faktoren in der Schweiz ist nur wenig bekannt. Das Land ist an einschlägigen internationalen Vergleichsuntersuchungen und -erhebungen, wie etwa des World Justice Projects,¹¹ oder den Bemühungen der OECD für repräsentative Erhebungen zu den Rechtsbedürfnissen nicht beteiligt.¹² Eine größere Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen berücksichtige rechtliche Grundlagen, Gerichtspraxis und Einschätzungen von Beratungsstellen und Anwaltschaft. Sie kam zum Schluss, dass mangelndes Rechtswissen und fehlendes Erkennen einer Diskriminierung zusammen mit knappen Beratungsressourcen und geringe Rechtspraxis hohe Hürden für den Zugang zur Justiz darstellen.¹³ Systematische Befragungen von Betroffenen oder Bevölkerungsumfragen fehlen in der Schweiz. Etwas breiter sind die unmittelbare Mobilisierung von Gerichten und die Erfolgchancen erforscht.¹⁴

II. Politischer Kontext und öffentliche Diskurse als schwierige Rahmenbedingungen für Verbesserungen in der Sozialhilfe

Subsidiarität und Föderalismus sind bestimmend für den schweizerischen Sozialstaat und die kleinräumige Organisation der Sozialhilfe. Subsidiarität besagt, dass a) zentrale Behörden nur die Aufgaben wahrnehmen sollen, die nicht von unteren, lokalen Ebenen erfüllt werden können, und b) die Menschen für sich selbst verantwortlich sind und nur dann, wenn sie nicht allein zurechtkommen, der Staat unterstützend eingreift.¹⁵ Bei-

11 Seite des World Justice Projekts abrufbar unter: <https://worldjusticeproject.org>.

12 OECD/Open Society Foundations, Legal Needs Surveys and Access to Justice.

13 Locher, Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, S. 49 ff.

14 Rothmayr Allison/Varone, Justiz, S. 219 ff.; Gertsch, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2021, S. 34 ff.

15 Studer, Subsidiarität, S. 523 ff.

de Prinzipien nähren eine liberale Skepsis gegenüber einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat; stattdessen wird Eigenverantwortung betont und werden strukturelle Probleme eher ausgeblendet.

Durch die kantonale Regelungskompetenz und den lokalen Vollzug ergibt sich eine erhebliche Heterogenität in Bezug auf die Rechtslage, die spezifischen Aufgaben und Pflichten sowie die unterschiedlichen Ansprüche der Klient:innen. Zur Bewältigung der Heterogenität gibt es die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (www.skos.ch), in der Kantone, Gemeinden und private Organisationen Mitglied sind. Seit 1963 veröffentlicht sie „Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe“ als Ergebnis eines komplexen Aushandlungsprozesses unter den Mitgliedern.¹⁶ Die SKOS-Richtlinien sind nicht automatisch rechtsverbindlich, werden jedoch in allen kantonalen Rechtsquellen genannt. Zudem gibt es überall mehr oder weniger Ausnahmen zu den Richtlinien. Gegen jede weitere Vereinheitlichung gibt es starke politische Widerstände, da sie mit dem Aufgeben lokaler und kantonalen Autonomie gleichgesetzt wird. Wiederholte politische Initiativen für ein Bundesrahmengesetz sind bisher erfolglos geblieben.¹⁷

Die Sozialhilfequote in der Schweiz beträgt seit Jahren um die 3 %. Szenarien gehen von etwa 20 % mehr Sozialhilfebeziehenden durch die Corona-Pandemie aus, wenn die vorgelagerten Sozialversicherungsansprüche ausgeschöpft sind.¹⁸ Risikogruppen der Sozialhilfe sind ausländische Personen, Personen ohne Berufsbildung sowie Kinder/Jugendliche und Einelternfamilien: von letzteren sind ein Fünftel auf Sozialhilfe angewiesen.¹⁹

Im neuen Jahrtausend ist der öffentliche Diskurs gegenüber Armutsbetroffenen stetig rauer und hartherziger geworden. Dies ist eng verbunden mit der Kampagnenpolitik der größten rechtspopulistischen Partei in Europa, der Schweizerischen Volkspartei (SVP).²⁰ Die SVP konzentriert sich auf ausgrenzende und fremdenfeindliche Überzeugungen. Ein neoliberales Weltbild und ein unverhohlener Wohlfahrts-Chauvinismus prägen ihre anhaltenden Angriffe auf die Sozialhilfe seit 2007. Die SVP kann in diesem Politikfeld Mehrheiten gewinnen, da die gemäßigte Rechte viele der zu-

16 Die SKOS ist damit Akteurin im „kooperativen Föderalismus“, und eine von über 300 freiwilligen Koordinationsgremien, vgl. Vatter, *Föderalismus*, S. 119 ff.

17 Gurny/Tecklenburg, *Fallgruben und Sackgassen*; Keller, *Sozialhilfe Schweiz*.

18 Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, *Corona-Pandemie: Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe*.

19 Bundesamt für Statistik Schweiz, *Sektion Sozialhilfe, Statistiken Wirtschaftliche Sozialhilfe*.

20 Bernhard, *Swiss Political Science Review* 2017, S. 509 ff.

grunde liegenden wirtschaftlichen Annahmen und moralischen Werte teilt. Mit der Umsetzung der 2010 gewonnenen „Ausschaffungsinitiative“ der SVP können nun ausländische Personen ausgewiesen werden, wenn sie eine Straftat, darunter Sozialhilfemissbrauch, begehen. Seit 2009 können Daueraufenthaltsbewilligungen entzogen werden, wenn Personen „in erheblichem Umfang Sozialhilfe“ beziehen.²¹ Der SVP-Kampagne von 2015 „Stoppt Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie“, in der die Partei radikale Kürzungen der Sozialhilfeleistungen forderte, folgte eine Verschärfung der SKOS-Richtlinien: Leistungen für kinderreiche Familien und junge Erwachsene wurden gekürzt und die möglichen Sanktionen von 15 % auf 30 % der Grundleistungen erhöht. Im Jahr 2018 versuchten mehrere Kantone, Leistungen massiv zu kürzen. In einigen Fällen, wie in Bern, wurden diese Gesetze an der Urne abgelehnt. Befürworter:innen eines sozialen Existenzminimums sind in der Defensive. Eine starke advokatorische Stimme für Sozialhilfeempfänger:innen gibt es kaum. Hinzu kommt, dass in den Medien die Erfahrungen der Armutsbetroffenen kaum vorkommen und systemische Probleme der Sozialhilfe betont werden.²² Verbesserungen in der Sozialhilfe und im entsprechenden Rechtsschutz sind darum nur schwer durchzusetzen.

III. Einflussfaktoren im Kontext: Die Ergebnisse der Untersuchung

1. Sozialhilferecht: Autonomieverlust und „Schleier der Intransparenz“

Artikel 12 der schweizerischen Bundesverfassung (BV) hält fest: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ Diese Bestimmung legt das Recht auf Nahrung, Kleidung, Unterkunft und medizinische Grundversorgung fest und soll vor einer unwürdigen Bettelexistenz bewahren.²³ Zu den Grundprinzipien der Sozialhilfe²⁴ gehören die Wahrung der Menschenwürde, das Bedarfsdeckungsprinzip (Soziales Existenzminimum), das Finalitätsprinzip (Sozialhilfe wird verschuldensunabhängig gezahlt), der Individualisie-

21 Art. 63 Abs. 1 lit. c Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20.

22 Rosenberger Staub et al., Linguistische Diskursanalyse zu „Sozialhilfe“ 2019.

23 Studer/Fuchs/Meier/Pärli, Arbeiten unter sozialhilferechtlichen Bedingungen, S. 6.

24 Wizent, Sozialhilferecht.

rungsgrundsatz und schließlich die Schadensminderungspflicht. Sozialhilfeempfänger:innen haben das Recht auf Beteiligung, Mitsprache, Aufklärung sowie rechtliches Gehör. Zur Minderung der eigenen Bedürftigkeit müssen sie eine zumutbare Erwerbstätigkeit suchen und annehmen oder einen Beitrag zur beruflichen und sozialen Integration leisten. Hinzu kommen umfassende Mitwirkungs- und Auskunftspflichten (Einkommens- und Vermögensverhältnisse; Größe und Zusammensetzung der Haushaltsgemeinschaft; Familienverhältnisse; Informationen zur Gesundheit). Die Sozialdienste ihrerseits sind verpflichtet, umfassend über Rechte, Pflichten und weitere relevante Sachverhalte zu informieren. Sie müssen verhältnismäßig handeln und ihr Ermessen pflichtgemäß ausüben. Insgesamt bedeutet Sozialhilfebezug einen erheblichen Autonomieverlust und verpflichtet zur Kooperation mit dem Sozialdienst.

Das Sozialhilferecht umgibt ein „Schleier der Intransparenz“.²⁵ So folgen Sozialdienste in ihrer Arbeit auch sog. Sozialhilfehandbüchern, welche Gesetze, Verordnungen und SKOS-Richtlinien erklären sowie z.T. Rechtsprechung und Informationen zu kantonalen Versorgungsstrukturen enthalten. Hinzu kommen interne Weisungen. Beides, Handbücher und Weisungen, sind aber nicht in allen Kantonen zugänglich. Dies ist rechtsstaatlich bedenklich, da alle Rechtsgrundlagen öffentlich sein müssen. Praktisch können Beratungsstellen und Klient:innen damit nicht beurteilen, ob eine amtliche Entscheidung zu Recht und unter Nutzung des Ermessensspielraums erfolgt ist oder nicht.²⁶ Aus ihrer Sicht ergeben sich also besondere rechtliche Schwierigkeiten in der Sozialhilfe.

2. *Verfassungsrechtlicher Rechtsschutz und verfahrensrechtliche Ausgestaltung: Grundsätze mit hohem Risiko für die Betroffenen*

Die Schweizer Bundesverfassung gewährleistet die rechtsstaatlichen Grundbedingungen des Rechtsschutzes, wie sie im Recht auf gleiche und gerechte Behandlung vor Justizbehörden (Art. 29 Abs. 1 BV), durch den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), die Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege und unentgeltlichem Rechtsbeistand (Art. 29

25 Wizent, Sozialhilferecht, N 364.

26 Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 121.

Abs. 3 BV) sowie durch die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) zum Ausdruck kommen.²⁷

Beim *rechtlichen Gehör* in der Sozialhilfe zeigte sich in der Untersuchung, dass die grundsätzliche Schriftlichkeit des verwaltungsrechtlichen Verfahrens eine hohe Hürde für viele Klient:innen ist, die ihre persönlichen Umstände schriftlich darlegen müssen. Betroffene berichteten, wie sie es noch Jahre später als sehr unfair empfinden, dass sie sich dem Gericht gegenüber nie mündlich erklären konnten. Dabei gewährleistet Art. 6 EMRK im Rahmen des effektiven Zugangs zum Recht ausdrücklich das Recht auf ein öffentliches Verfahren, was vom Bundesgericht bestätigt wurde.²⁸ Das rechtliche Gehör umfasst auch die sachgerechte Begründung von Entscheidungen. Dazu gehört eine klare und verständliche Sprache, ggf. eine mündliche Erläuterung. Davon sind viele Entscheidungen der Sozialhilfebehörden weit entfernt: 85 % der befragten Beratungsstellen gaben an, sie würden Briefe und Entscheidungen der Behörden den Ratsuchenden erklären. Die Interviews mit den Betroffenen bestätigten diesen Eindruck.

Die *unentgeltliche Rechtspflege* (Art. 29 Abs. 3 BV) ist im Sozialhilferecht zentral. Sie umfasst das Recht auf ein kostenloses Verfahren und einen kostenlosen Rechtsbeistand. Diese unentgeltliche Rechtspflege wird auf Antrag gewährt und ist an Voraussetzungen geknüpft; die Rechtsprechung hat diese Voraussetzungen sehr eng ausgelegt. Die Antragstellerin muss bedürftig sein, die Sache darf nicht aussichtslos sein und der Rechtsbeistand muss wegen tatsächlicher oder besonderer Schwierigkeiten notwendig sein. Behörden und Gerichte verneinen diese Schwierigkeiten häufig, obwohl auch die interviewten Richter das Sozialhilferecht als komplex, aber lückenhaft, als „nébuleux“ oder „incompréhensible“ beschreiben. Die restriktive Praxis wird in der Lehre seit Jahren stark kritisiert und war zentrales Thema in den Kommentaren in der Befragung der Anwaltschaft.²⁹ Sie bewirkt, dass eine Beschwerde oder Klage ein hohes Kostenrisiko darstellt, das Betroffene vom Rechtsweg abhält und Anwält:innen von der Übernahme

27 Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 13.

28 BGer, Urteil vom 19. Juli 2013, 8C_95/2013, abrufbar unter: https://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/2013/130719_8C_95-2013.html (letzter Zugriff 23.06.2021).

29 Vgl. Hobi, Jusletter, 19. März 2018; Heusser, plädoyer, S. 33 ff.; die meisten Kommentare in der Anwaltschaftsumfrage betrafen die unentgeltliche Rechtspflege, vgl. Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 55.

me eines Mandats. Besonders die fehlende Erfolgsaussicht des Verfahrens ist de facto eine hohe Hürde. So zeigt auch die Analyse der 48 Gerichtsurteile in den vier Fall-Kantonen, dass die Beurteilung der Erfolgschancen (zu) häufig zusammen mit dem Endentscheid erfolgt und vom Ausgang des Verfahrens (zu) häufig auf die Aussichtslosigkeit der Beschwerde geschlossen wird.³⁰

Der *Rechtsweggarantie*, also der Möglichkeit, einen Fall vor eine unabhängige richterliche Behörde zu bringen, wird auch entsprochen, wenn die Sache nicht von einem Gericht, sondern von einer von Weisungen unabhängigen Kommission beurteilt wird. Die Verfahrenswege sind mitunter lang. Gegen Verfügungen muss immer zuerst bei der Behörde Einsprache erhoben werden. Während aber bspw. in Genf und Fribourg (also in der französischsprachigen Schweiz) der zweite Schritt bereits ans kantonale Verwaltungsgericht führt, ist es in St. Gallen der dritte, in Winterthur (Kanton Zürich) erst der fünfte Schritt.³¹

Überwiegend bestehen 30-tägige *Einsprachefristen* im Verwaltungsrecht. De facto kann dies in Krisensituationen herausfordernd sein. Zwei Drittel der Beratungsstellen berichteten, dass Betroffene nicht rechtzeitig zu ihnen kommen. Aus Betroffeneninterviews geht auch hervor, dass in Kombination mit psychischen Erkrankungen die Fristen (zu) kurz erscheinen. Beschwerden müssen schriftlich und in der Amtssprache erfolgen. Dies dient dem ordentlichen Verfahren, ist aber auch eine Einschränkung des Zugangs. Darum sollen *Formvorschriften* nicht zu rigide ausgelegt werden.³² Unsere Untersuchungen zeigen, dass diesem Grundsatz gefolgt wird. Einsprachen müssten verständlich sein; einige Instanzen fragen bei Unklarheiten ggf. nach.

Verwaltungsinterne Verfahren sind in den näher untersuchten Kantonen kostenlos, ebenso bei der zweiten Verfahrensstufe. Während etwa in Genf und Fribourg das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht kostenlos ist, gehen Sozialhilfebeziehende im Kanton Zürich vor Gericht (3. Verfahrensstufe) ein erhebliches Kostenrisiko ein. Verfahrenskosten werden hier nur auf Antrag erlassen, wenn das Verfahren nicht offenkundig aussichtslos ist.³³ Tatsächlich wurden in neun von zwölf untersuchten Zürcher Urteilen Verfahrenskosten im mittleren dreistelligen Bereich erhoben, in einem

30 Heusser, plädoyer, S. 37; Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 53 f.

31 Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 35-47.

32 Kiener, ZSR 2019, S. 5, 49.

33 Art. 16 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz Kanton Zürich.

Fall jedoch CHF 3100 (etwa 2800 €).³⁴ Zwei Drittel der befragten Beratungsstellen und über die Hälfte der Anwaltschaft erwähnten zu hohe Verfahrenskosten als Grund, wieso Sozialhilfebeziehende kein Rechtsmittel ergreifen. Zur *Verfahrensdauer* können wegen der großen Unterschiede in den Kantonen keine Schlüsse über den Zugang zum Recht gezogen werden.

Insgesamt weisen die Urteilsanalyse und Interviews der Studie auf erhebliche Lücken bei der Effektivität des Rechtsschutzes hin, besonders beim schriftlichen Verfahren, der unentgeltlichen Rechtspflege und den Verfahrenskosten. Das Verfahrensrecht strukturiert den Zugang zum Recht und die Rechtsmobilisierung stark vor.

3. Zugang zu Rechtsberatung: Bedarf höher als Angebot

Für die Sozialhilfe kann von einem Beratungsbedarf zu Ansprüchen, bei Sanktionen, Kürzungen und Rückzahlungen ausgegangen werden. Die Forschung hat hier hohe Hürden für den Rechtsschutz identifiziert, darunter mangelnde Beratungskapazitäten.³⁵ Hinzu kommen komplexe Anspruchsklärungen mit Sozialversicherungen als eine weitere Hürde.³⁶ Rechtsberatungsstellen sind für den Zugang zum Recht unverzichtbar und sie können mit Fachwissen die Situation von Ratsuchenden schnell und situativ verbessern.

Die *Beratungsstellenlandschaft* in der Schweiz ist ausgesprochen vielfältig und breitgefächert. Dies reicht von generellen Anlaufstellen für Armutsbetroffene (etwa der Caritas) über themenspezifische Stellen (wie z.B. Pro Infirmis oder Frauenberatungsstellen) bis zu solchen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (z.B. Sozialdienste großer öffentlicher Spitäler). Unter den gut 100 befragten Stellen mit Rechtsberatung konnten 34 identifiziert werden, die eine *detaillierte sozialhilferechtliche Beratung* anbieten, also eine (auch mehrmalige) Beratung zum Einzelfall. Aber auch *allgemeine Beratungsstellen mit Beratung zum Sozialhilferecht* (29 Stellen) sind immens wichtig, weil sie Rechtsberatungsbedürfnisse erkennen: Sie zeigen Rechte und Pflichten auf oder geben Informationen zu weiteren Sozialleistungsansprüchen. Sie leiten bei Bedarf zu detaillierter Rechtsberatung weiter. In etwa einem

34 Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 50.

35 Hobi, Jusletter, 19. März 2018; Heusser, plädoyer, S. 33 ff.

36 Siehe dazu auch Studer/Fuchs/Meier/Pärli, Arbeiten unter sozialhilferechtlichen Bedingungen.

Drittel der 34 Stellen mit detaillierter Sozialhilferechtsberatung arbeiten weder Jurist:innen noch Personen mit juristischer Weiterbildung. Dies kann ein Problem sein, wenn z.B. nicht alle sinnvollen rechtlichen Möglichkeiten und Ansprüche erkannt werden. Dabei ist die Finanzierung der Beratungsstellen mit Beratung zum Sozialhilferecht komplex – am häufigsten finanzieren sie sich über Spenden, Beiträge privater Organisationen, Eigenmittel und staatliche Subventionen. Die Zugangshürden zu detaillierter Rechtsberatung sind hoch: es gibt Wartezeiten, sehr strenge Triageregeln (also Regeln, welche Fälle angenommen werden) und kurze Öffnungs- oder Telefonzeiten, damit nicht mehr Leute anfragen als effektiv beraten werden können. Die Nachfrage übersteigt das Angebot somit deutlich.³⁷

Die wichtigsten Themen in sozialhilferechtlicher Beratung sind das Nichtverstehen amtlicher Mitteilungen, situationsbedingte Leistungen (z.B. Schule, Gesundheit), Miete, Auskunftsspflichten, drohende oder ausgesprochene Sanktionen sowie die Rückzahlung der Sozialhilfe.³⁸ Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung sind besonders auf Informationsvermittlung und allenfalls Weiterleitung ausgerichtet. Bei spezialisierten Stellen ist die Rechtsberatung manchmal Teil einer umfassenden Problembearbeitung. So ist die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS zusätzlich in Weiterbildung und Öffentlichkeitsarbeit engagiert. Detaillierte Rechtsberatung erfolgt meist in mehrmaligem persönlichem Kontakt. Je nach Konzept und Ressourcen beraten die 34 Stellen nicht nur; 16 begleiten die Ratsuchenden auch bei Gesprächen mit Behörden.³⁹ Nur fünf Stellen übernehmen im Ernstfall aber auch eine Rechtsvertretung.

Diese letzte Zahl zeigt, dass die *Anwaltschaft* unverzichtbar für einen effektiven Rechtsschutz ist. Die Befragung konnte 84 Anwält:innen identifizieren, die im Sozialhilferecht vertreten. Davon bezeichnen sich allerdings nur 27 Personen als spezialisiert. Das Engagement von Beratungsstellen und Anwält:innen ist nicht per se konfliktverschärfend, im Gegenteil: Sowohl die Anwaltschaft (69 %) als auch die Beratungsstellen (91 %) nehmen für eine Lösung Kontakt mit dem Sozialdienst auf. Hier lassen sich bereits viele Streitfragen klären. Kompetenz im Sozialhilferecht kann Konflikte entschärfen, was auch die Behörden und Gerichte anerkennen. Anwaltliche Vertretung kann das Verhältnis zwischen Sozialdienst und Klient:in

37 Vgl. Fuchs/Studer, Soziale Sicherheit CHSS, S. 17 ff.

38 Nennung von jeweils über zwei Drittel der Beratungsstellen, Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 70-74.

39 Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 87.

radikal verändern; ein Betroffener berichtet, er sei erst anständig behandelt worden, als er einen Anwalt gehabt habe.

4. Rechtsbewusstsein der Betroffenen

Im Rahmen der Studie wurden zehn Betroffene mit und ohne Erfahrung mit rechtlichen Schritten befragt, die über ein relativ gutes Bildungsniveau verfügten.⁴⁰ Zusammen mit anderen Informationen aus der Erhebung zeigten die Schilderungen der Betroffenen, dass Rechtskonflikte vor allem in wenig individueller Fallbearbeitung durch die Sozialdienste, wenig persönlichem Kontakt und mangelnden Erklärungen zum konkreten Vorgehen wurzeln. Auch wird häufig von despektierlicher Behandlung berichtet, von „Vorschuss-Misstrauen“ und ungleicher Behandlung von Gemeinde zu Gemeinde. Eine ambivalente Informationspolitik wirkt konfliktschürend: Viele fühlten sich unzureichend über Rechte und Pflichten aufgeklärt, aber zu viele schriftliche Informationen ohne Erklärung wirken belastend. Viele, nicht alle, Betroffenen haben sich Rechtskenntnisse im Laufe ihres Sozialhilfebezugs selbst angeeignet. Sie haben grundsätzlich Vertrauen ins Recht und in die Justiz, sind sie doch bei ihren Problemen mit dem Sozialdienst an Rechtsberatungsstellen gelangt. Diese Stellen weisen ihrerseits allerdings darauf hin, dass sie selbst besonders vulnerable Gruppen kaum erreichen und dass einige schlechte Erfahrungen mit Behörden gemacht haben. Dazu gehören z.B. ausländische Frauen, die kaum eine Landessprache sprechen, isoliert leben und keine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung haben.⁴¹ Diese Erkenntnisse bestätigen ältere Forschungen, rufen jedoch nach einer differenzierteren Erhebung bei unterschiedlichen Gruppen von Armutsbetroffenen.

IV. Schlussfolgerung: Handlungsbedarf und starker Einfluss positiven Rechts

Aus der Untersuchung lässt sich Handlungsbedarf für die Beratungsstellen, bei Behörden und auf der rechtlichen Ebene formulieren. Beratungsstellen müssen gezielt in ihren Ressourcen und Kompetenzen gestärkt werden.

40 Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 103-113.

41 Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, S. 133.

Das betrifft den Ausbau ihrer Beratungskapazitäten, aber auch ihre Vernetzung und den fachlichen Austausch. Diese Stärkung sollte mittels öffentlicher Finanzierung erfolgen: Das Recht auf Rechtsschutz ist verfassungs- und völkerrechtlich verankert und um es effektiv zu gewährleisten, ist der Staat verpflichtet, aktiv tätig zu werden. Dazu kann die Finanzierung von Rechtsberatungsstellen beitragen. Ein Recht auf Rechtsberatung hat in anderen schweizerischen Rechtsbereichen schon erfolgreiche Vorbilder – etwa im Sozialversicherungs- oder Opferhilferecht. Eine zugängliche und fachlich kompetente Rechtsberatung durch Beratungsstellen und die Anwaltschaft ist ein wirksames Druckmittel, um Behörden, vor allem im Einzelfall, zu einer sorgfältigen Anwendung des Sozialhilferechts anzuhalten.

Prägnant formuliert, verbessert mehr Zeit für Sozialarbeit in den Sozialdiensten nicht nur die Reintegration, sondern beugt Konflikten vor. Es braucht daher eine durchgehende Professionalisierung von Sozialdiensten. Beschäftigte müssen reflektiert handeln und sich dabei am Menschenbild der Sozialen Arbeit orientieren (z.B. Menschenrechte, Empowerment, Individualisierung von Hilfe), um den oftmals prekären Lebenssituationen gerecht zu werden. Pilotprojekte haben wiederholt bestätigt, dass mehr Beratungsressourcen die Reintegration von Sozialhilfebeziehenden fördern.

Für einen effektiven Rechtsschutz braucht es mehr unabhängige Rechtsberatung und eine häufigere unentgeltliche Rechtsverbeiständung auch schon in verwaltungsinternen Einspracheverfahren. Auf dieser Verfahrensstufe wird die Angemessenheit einer Entscheidung geprüft, was später nur noch sehr zurückhaltend geschieht, weshalb hier ein Rechtsbeistand besonders hilfreich sein kann. Auch mündliche Verhandlungen sollten häufiger werden. Schließlich braucht es einen besseren Zugang zu allen Rechtsinformationen im Sinne des Öffentlichkeits- und Rechtsstaatsprinzips.

Tatsächlich verhindert kein einzelner Faktor allein den Zugang zum Recht. Die Studie hat jedoch gezeigt, dass bei den unweigerlich auftretenden Konflikten das Verfahrens- und das materielle Recht die Handlungsmöglichkeiten stark vorstrukturieren und daher der stärkste einzelne Einflussfaktor auf einen effektiven Rechtsschutz sind.

Besonders die hohe rechtliche Komplexität bei unzureichender Transparenz ist eine hohe effektive Hürde. Diese Komplexität des Sozialhilferechts ergibt sich letztendlich aus den starken föderalen und subsidiären Prinzipien des Staatswesens. Die kleinräumige Regelung der Sozialhilfe erweist sich in einem entscheidenden Punkt als vorteilhaft für Kantone und Gemeinden: sie können als Gemeinwesen entscheiden, wie sie Grundprinzipien konkret interpretieren. Dabei scheinen politische und persönliche Grundhaltungen verschiedener Akteur:innen immer durch. Auf der

anderen Seite bringen Föderalismus und Subsidiarität in diesem Zusammenhang vor allem Nachteile für die Bürger:innen, die nicht auf rechtsgleiche Behandlung bei gleicher Ausgangslage vertrauen können. In der Untersuchung konnte kein Bereich der Sozialhilfe identifiziert werden, bei dem kantonale und kommunale Unterschiede im Sozialhilferecht durch die ungleichen Ausgangslagen verständlich wurden oder gerechtfertigt erschienen.

Die gegenwärtige häufige Verweigerung einer unentgeltlichen Rechtsbeistandung beschneidet den Rechtsschutz Armutsbetroffener und kann Resignation bezüglich eigener Rechtsansprüche und staatsbürgerliche Entfremdung fördern. Ein klares und transparentes Recht sowie eine verständliche und adressatengerechte Behördenkommunikation hingegen sind förderlich für das Vertrauen in staatliche Institutionen und die Konfliktbearbeitung. Eine entsprechende Förderung im Bereich der Sozialhilfe in einem Land mit hohem generellen sozialen Vertrauen und verfügbaren finanziellen Ressourcen ist möglich und adäquat.

Literatur

- Baer, Susanne, *Rechtssoziologie, Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung*, 4. Auflage, Baden-Baden 2021.
- Bernhard, Laurent, *Three Faces of Populism in Current Switzerland: Comparing the Populist Communication of the Swiss People's Party, the Ticino League and the Geneva Citizens' Movement*, *Swiss Political Science Review* 2017 (4), S. 509 ff.
- Blankenburg, Erhard, *Mobilisierung des Rechts, Eine Einführung in die Rechtssoziologie*, Berlin 1995.
- Boulanger, Christian, *Die Soziologie juristischer Wissensproduktion, Rechtsdogmatik als soziale Praxis*, in: Boulanger, Christian/Rosenstock, Julika/Singelstein, Tobias (Hrsg.), *Interdisziplinäre Rechtsforschung: Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis*, Wiesbaden 2019, S. 173 ff.
- Bundesamt für Statistik Schweiz, Sektion Sozialhilfe, *Statistiken Wirtschaftliche Sozialhilfe*, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html> (letzter Zugriff: 28.04.2021).
- Ewick, Patricia/Silbey, Susan S., *The Common Place of Law, Stories from everyday life*, 5. Auflage, Chicago 2008.
- Fuchs, Gesine/Abbas, Marina/Studer, Melanie/Koschmieder, Nikola/Pärli, Kurt/Meier, Anne/Blanchet, Nathalie/Ruch, Marion, *Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, Schlussbericht, Berichtsnummer 18/20, Nationale Plattform gegen Armut*, Bern 2021.

- Fuchs, Gesine/Studer, Melanie, Sozialhilfe, Handlungsbedarf bei Rechtsschutz und -beratung?, *Soziale Sicherheit* CHSS 2021 (1), S. 17 ff.
- Galanter, Marc, Why the „Haves“ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, *Law & Society Review* 1974 (1), S. 95 ff.
- Gertsch, Gabriel, Richterliche Unabhängigkeit und Konsistenz am Bundesverwaltungsgericht, eine quantitative Studie, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 2021 (1), S. 34 ff.
- Graser, Alexander, Zugang zum Recht: Kein Thema für die deutsche (Sozial-) Rechtswissenschaft?, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 2020 (ZIAS) (1), S. 13 ff.
- Gurny, Ruth/Tecklenburg, Ueli, Fallgruben und Sackgassen, *Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten*, Denknetz, Zürich 2016.
- Heusser, Pierre, Rechtsschutz, Für die Schwächsten zu schwach, plädoyer – Magazin für Recht und Politik 2009, S. 34 ff.
- Heusser, Pierre, Die unentgeltliche Vertretung ist klarer zu regeln, plädoyer – Magazin für Recht und Politik 2011, S. 33 ff.
- Hobi, Tobias, Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Rechtsverbeiständung – Unter besonderer Berücksichtigung sozialhilferechtlicher Verfahren, *Jusletter*, 19. März 2018.
- Keller, Véréna, Sozialhilfe Schweiz, Chronologie eines Umbaus, Vorstöße und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene 2000-2018, *Avenir Social: Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz*, Bern 2019.
- Kiener, Regina, Zugang zur Justiz, *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 2019, S. 5 ff.
- de Langen, Maaïke/Barendrecht, Maurits, 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 2008, S. 250 ff.
- Lens, Vicki, Administrative Justice in Public Welfare Bureaucracies: When Citizens (Don't) Complain, *Administration & Society* 2007 (3), S. 382 ff.
- Locher, Reto, Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, in: *Kaufmann, Claudia/Hausammann, Christina (Hrsg.), Zugang zum Recht, Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz*, Basel 2017, S. 49 ff.
- Marchiori, Teresa, Measuring Women's and Children's Access to Justice, abrufbar unter: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160830_Presentation_Teresa_Marchiori.pdf (letzter Zugriff: 30.06.2021).
- Marshall, Anna-Maria/Barclay, Scott, In Their Own Words, How Ordinary People Construct the Legal World, *Law & Social Inquiry* 2003 (3), S. 617 ff.
- Morrill, Calvin/Fedderson, Mayra/Rushin, Stephen, Law, Mobilization of, in: *Wright, James D. (Hrsg.), International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2. Auflage, Amsterdam 2015, S. 590 ff.
- OECD/Open Society Foundations, *Legal Needs Surveys and Access to Justice*, Paris 2019.

- Raaphorst, Nadine/Groeneveld, Sandra, Discrimination and representation in street-level bureaucracies, in: Hupe, Peter L. (Hrsg.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy, The Ground Floor of Government in Context*, Cheltenham 2019, S. 116 ff.
- Rosenberger Staub, Nicole/Dreesen, Philipp/Krasselt, Julia/Klopfenstein Frei, Nadine/Bubenhofner, Noah/Kehl, Konstantin/Gabriel, Rainer, *Linguistische Diskursanalyse zu „Sozialhilfe“*, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich 2019.
- Rothmayr Allison, Christine/Varone, Frédéric, Justiz, in: Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2014, S. 219 ff.
- Sandefur, Rebecca L., Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality, *Annual review of Sociology*, 2008, S. 339 ff.
- Sarat, Austin, „...The Law Is All Over“: Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor, *Yale Journal of Law and the Humanities* 1990 (2), S. 343 ff.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, *Corona-Pandemie: Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe, Analysepapier, Überarbeitete Version Januar 2021*, Bern 2021.
- Studer, Melanie, Subsidiarität, in: Bonvin, Jean-Michel/Hugentobler, Valérie/Knöpfel, Carlo/Maeder, Pascal/Tecklenburg, Ueli (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*, Zürich 2020, S. 523 ff.
- Studer, Melanie/Fuchs, Gesine/Meier, Anne/Pärli, Kurt, *Arbeiten unter sozialhilfrechtlichen Bedingungen – Schlussbericht*, Basel 2020.
- Vatter, Adrian, Föderalismus, in: Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2014, S. 119 ff.
- Wizent, Guido, *Sozialhilferecht*, Zürich 2020.

