

Gülcan Akkaya

GRUND- UND MENSCHENRECHTE IN DER SOZIALHILFE EIN LEITFADEN FÜR DIE PRAXIS

interact

Hochschule Luzern

Soziale Arbeit



Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe –
Ein Leitfaden für die Praxis

Gülcan Akkaya

Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe – Ein Leitfaden für die Praxis

Gülcan Akkaya

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-906036-20-5

© 2015 interact Verlag Luzern

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

www.hslu.ch/interact

Bild: Breakwater in storm. © Janis Smits – Fotolia

Korrekturen: Andreas Vonmoos, terminus textkorrektur, Luzern

Gestaltung: Myriam Wipf, Cyan GmbH, Luzern

Druck: edubook, Merenschwanden

Papier: Mondi DNS

Dieser Leitfaden ist eine gemeinsame Publikation des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKRM) und der Hochschule Luzern Soziale Arbeit. Sie ist in enger Kooperation mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) entstanden.

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

FH Zentralschweiz



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKRM)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHER)

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Seite	Inhalt
-------	--------

8	Danksagung
10	Vorwort
12	Einleitung

Teil 1

Rechtliche Grundlagen

18	1	Grund- und Menschenrechte
18	1.1	Begriffe
21	1.2	Verankerung
23	1.3	Abwehr-, Schutz- und Leistungsrechte

24	2	Voraussetzungen und Grenzen des Eingriffs in die Grund- und Menschenrechte
24	2.1	Verwirklichung der Grundrechte als Grundsatz (Art. 35 BV)
25	2.2	Grundrechtseingriffe (Art. 36 Abs. 1 BV)

30	3	Verfahrensvorgaben bei Grundrechtseinschränkungen
30	3.1	Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (Art. 29 Abs. 1 BV)
31	3.2	Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV)
33	3.3	Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV)

34	4	Materielle Grundrechte
34	4.1	Menschenwürde (Art. 7 BV)
35	4.2	Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)
37	4.3	Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)
38	4.4	Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV)
40	4.5	Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 BV)
40	4.6	Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV)
41	4.7	Recht auf Gewissens- und Glaubensfreiheit (Art. 15 BV)
42	4.8	Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV)
43	4.9	Recht auf Niederlassungsfreiheit (Art. 24 Abs. 1 BV)
44	4.10	Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV)
44	4.11	Recht auf Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)
46	4.12	Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot
49	4.13	Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV, Art. 9 BV)

Grundlagen des Sozialhilferechts**5** 50Verfassungsrechtlicher Rahmen **5.1** 50Kantonale Sozialhilfegesetze **5.2** 51SKOS-Richtlinien **5.3** 52Prinzipien der Sozialhilfe **5.4** 53**Teil 2**Spannungsfelder und Lösungsansätze:
Grundrechtsrelevante Handlungsinstrumente
in der Sozialhilfe**Allgemeines****6** 60Auflagen und Weisungen **6.1** 61Sanktionen **6.2** 63**Teil 3**

Ausgewählte Fallkonstellationen

Arbeit und Beschäftigung**7** 70Kürzung der Sozialhilfe wegen Verweigerung eines **7.1** 84

auferlegten Arbeitseinsatzes

Einstellung der Sozialhilfe als Sanktion für wiederholte Verweigerung **7.2** 86Religion **7.3** 87**Gesundheit****8** 90**Wohnen und Zusammenleben****9** 94Abzug für Haushaltsführung in Konkubinat oder Wohngemeinschaft **9.1** 101**Unterstützung von Familien****10** 106**Verfahren****11** 110**Fazit** 116**Hinweise und Materialien** 118**Literatur** 122**Autorin** 126

Danksagung

An dieser Stelle danken wir Prof. Dr. Walter Kälin, Direktor des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, und Dr. Walter Schmid, Direktor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und ehemaliger Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), welche diese Arbeit ermöglicht haben.

Unser Dank gilt auch der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe und deren Geschäftsführerin, Dorothee Guggisberg. Mit ihrer Unterstützung konnten die Ergebnisse dieser Untersuchung an einer nationalen Tagung im März 2014 zur Diskussion gestellt und auf ihre Praxisrelevanz hin überprüft werden.

Mit ihrem Fachwissen, ihrer reichen Praxiserfahrung und vielen Anregungen haben zahlreiche Personen diese Arbeit unterstützt und kritisch begleitet. Ihnen gilt unser besonderer Dank. Es sind dies namentlich Prof. Dr. Eva Maria Belser, Andrea Egbuna-Joss, Christoph Häfeli, Dr. Claudia Hänzi, Dr. Pierre Heusser, Jasmin Jung, Christine Kehrli, Doris Kölsch und François Mollard, Peter Mösch Payot, Prof. Dr. Kurt Pärli, Dr. Alex Sutter und Dr. Felix Wolffers.

Dr. Gülcan Akkaya

Vorwort

Dieser Leitfaden ist eine gemeinsame Publikation des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte und der Hochschule Luzern Soziale Arbeit. Diese ist in enger Kooperation mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe entstanden. Alle drei Institutionen erachten die Grund- und Menschenrechte als zentral für die Soziale Arbeit und die Sozialhilfe.

In der öffentlichen Sozialhilfe werden jährlich zehntausende Verfügungen erlassen, die das Leben von Menschen betreffen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können. Viele dieser Entscheide verbinden staatliche Leistungen mit Eingriffen in die Grundrechte. Auflagen, Weisungen und Sanktionen gehören zum sozialarbeiterischen Alltag.

In der Praxis stellen sich für Behörden und die Fachleute heikle Fragen. Wann rechtfertigt eine Massnahme den Eingriff in ein Grundrecht? Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein? Wie steht es mit der Güterabwägung? Wie kann ein gewünschtes Verhalten eingefordert werden? Welche Sanktionen sind zulässig? Nicht immer lassen sich diese Fragen einfach beantworten und sie stellen die Verantwortlichen vor schwierige Entscheidungen.

Dieser Leitfaden, der im engen Kontakt mit Praktikerinnen und Praktiker entstanden ist, versteht sich nicht als Rezeptbuch. Mit seiner leicht lesbaren Darstellung der wichtigsten Grundrechte und den zahlreichen Fallbeispielen gibt er jedoch wertvolle Orientierungshilfe. Er zeigt auf, welche Fragen im Einzelfall zu prüfen sind und wie man im sozialarbeiterischen Alltag zu tragfähigen Entscheidungen kommen kann.

Die Sozialhilfe stellt ein sensibler Bereich staatlicher Tätigkeit dar. Immer wieder bestand und besteht Gefahr, dass im Umgang mit Armutsbetroffenen Grundrechte verletzt werden. Wenn sich die Stärke unseres Landes am Umgang mit den sozial Schwachen messen soll, wie es in der Präambel zur Bundesverfas-

sung heisst, muss es den Verantwortlichen ein zentrales Anliegen sein, zur Verwirklichung der Grundrechte in der Sozialhilfe Sorge zu tragen. Diesem Ziel dient dieses Buch.

*Prof. Dr. Walter Kälin, Direktor Schweizerisches Kompetenzzentrum
für Menschenrechte*

Dr. Walter Schmid, Direktor Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Einleitung

Als letztes Netz der sozialen Sicherung steht die Sozialhilfe im Spannungsfeld von Politik, Recht und Öffentlichkeit. Sie hat die Aufgabe, jene Menschen zu unterstützen und ihnen Hilfe zu gewähren, die sich in einer Notlage befinden und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Kräften bestreiten können. Die Sozialhilfe sichert den Menschen ein Überleben in Würde und dient damit der Verwirklichung fundamentaler Grund- und Menschenrechte. Während diese Funktion der Sozialhilfe grundsätzlich unbestritten ist, bietet ihre konkrete Ausgestaltung in der Praxis Anlass zu zahlreichen Diskussionen. Sowohl die Voraussetzungen für die Gewährung von Sozialhilfe als auch deren Umfang sind Gegenstand hitziger Debatten. Bereits der Ausgangspunkt – die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit – wird unterschiedlich beurteilt. Die meisten kantonalen Sozialhilfegesetze sprechen von Bedürftigkeit, wenn eine Person nicht in der Lage ist, sich selbst die für den Lebensunterhalt erforderlichen Mittel rechtzeitig zu beschaffen. Doch wann ist dieser Punkt erreicht? Welche eigenen Anstrengungen gehen vor? Welche Leistungen Dritter? Und welcher Zeitraum gilt als «rechtzeitig»? Hinzu kommt die politisch ebenfalls umstrittene Frage nach dem Umfang der Leistungen. Was ist für den Lebensunterhalt erforderlich? Wie hoch soll das Leistungsniveau sein, das von der Sozialhilfe zu sichern ist? Wo wird die Armutsgrenze angesetzt?

Die kantonale Rechtsetzung und Rechtsprechung hat in den letzten Jahrzehnten für die Sozialhilfe Standards entwickelt, die heute in der gesamten Schweiz, trotz gewisser Abweichungen in einzelnen Fragen, allgemeine Gültigkeit haben. Diese Standards sind im Spannungsfeld von Öffentlichkeit, Politik und Recht entstanden und können nicht losgelöst von der Entwicklung der übergeordneten sozialpolitischen Instrumente, insbesondere der grossen Sozialwerke, betrachtet werden, die heute die zentralen Aufgaben der sozialen Sicherung übernehmen.

Die Sozialhilfe hat sehr viele Berührungspunkte mit den Grund- und Menschenrechten. Zentral ist dabei Art. 12 der Bundesverfassung, der Personen, die sich in einer Notlage befinden und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Kräften bestreiten können, einen Anspruch auf Existenzsicherung garantiert. Die Wahrung der Menschenwürde (Art. 7 BV) ist dabei das übergeordnete Ziel.

Das Niveau der Sozialhilfe liegt in allen Kantonen deutlich über den grundrechtlich garantierten Minimalleistungen. Damit sichern die kantonalen Sozialhilfegesetze weitere Funktionen der Sozialhilfe, etwa die sozialpolitische Funktion der Armutsbekämpfung und der Integration Armutsbetroffener in die Arbeitswelt und die Gesellschaft. Diese Aufgaben lassen sich nicht erfüllen, wenn den betroffenen Menschen kein Handlungsspielraum gewährt wird. Ohne den Handlungsspielraum, wie ihn das soziale Existenzminimum eröffnet, bleiben die Betroffenen in der realen Ausübung ihrer Grundrechte oft eingeschränkt. Die Existenzsicherung ist eine wichtige Voraussetzung zur Ausübung vieler anderer Grundrechte: Wer völlig verarmt und marginalisiert ist, kann kaum am öffentlichen Leben teilnehmen (Meinungsäusserungsfreiheit und Ausübung der politischen Rechte), sich über die Medien informieren (Informationsfreiheit) oder eine Familie gründen (Recht auf Ehe und Familie). Die Sozialhilfe dient daher in hohem Mass der Sicherung der Grundrechte, die ohne minimale Mittel zur Existenzsicherung nicht verwirklicht werden können.

Im öffentlichen Diskurs über die Sozialhilfe werden allerdings immer häufiger grundrechtsrelevante Fragen angesprochen. Nicht wenige der öffentlich erhobenen Forderungen müssen als klare Absage an die verfassungsmässig garantierten Grundrechte gedeutet werden, so etwa Forderungen nach dem «gläsernen Sozialhilfebezüger», der keinen Persönlichkeitsschutz mehr geltend machen kann, oder jene nach exemplarischer Bestrafung nicht kooperativer Personen, die jede Verhältnismässigkeit vermissen lässt. Auch dürfen die Grundrechte von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern nicht aus Spargründen eingeschränkt werden. Grundrechtsschutz kostet. Dieser Grundsatz scheint in anderen Bereichen wie etwa bei den Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung oder im Strafvollzug von der Öffentlichkeit bereitwilliger akzeptiert zu werden als bei der Sozialhilfe.

Unbestrittenermassen wird und darf eine Sozialhilfe beziehende Person stärker in ihrer Autonomie eingeschränkt werden als jemand, der selber für seinen Lebensunterhalt sorgen kann. Zwischen Sozialhilfe Beziehenden und staatlichen Organen entsteht eine wechselseitige Beziehung, die beiden Parteien nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten auferlegt. Die in der Sozialhilfe tätigen Behörden und Fachleute tragen viel zur Verwirklichung der Grundrechte im Alltag bei,

sehen sich aber auch mit einem stetig wachsenden gesellschaftlichen und politischen Erwartungs- und Legitimationsdruck konfrontiert und müssen oft harte Entscheidungen treffen. Es zeigt sich aber, dass es in der Praxis zu Schwierigkeiten beim grundrechtskonformen Vollzug der Sozialhilfe kommen kann, dass etwa in Konfliktsituationen mit Sozialhilfe Beziehenden die Einhaltung der Grundrechte eine besondere Herausforderung darstellt. Mit der Anordnung von Massnahmen, Sanktionen, Weisungen und Auflagen verfügen die Behörden zwar über Handlungsinstrumente, um eine Sozialhilfe beziehende Person zum korrekten Verhalten zu bewegen, in der Praxis tauchen hier jedoch oft schwierige und grundrechtssensible Fragen auf, auf die sich meist keine einfachen und allgemeingültigen Antworten finden lassen.

Ausgangspunkt für diesen Leitfaden waren Gespräche mit Verantwortlichen aus öffentlichen Diensten. Sie haben gezeigt, dass in der Praxis im Umgang mit den Grundrechten Unsicherheiten bestehen.¹ Welche Grundrechte gilt es zu beachten? Wer kann sich darauf berufen? In welchem Umfang dürfen sie eingeschränkt werden? Wie verhält es sich mit Missbräuchen? Im aktuellen politischen Umfeld erscheint eine Sensibilisierung auf Grundrechtsfragen in der Sozialhilfe wichtig. Je höher der gesellschaftliche und politische Erwartungs- und Legitimationsdruck, desto anspruchsvoller wird die grundrechtskonforme Umsetzung der Sozialhilfe in der Praxis.

Klar ist, dass Sozialtätige und Behördenmitglieder stets an die Grundrechte gebunden und verpflichtet sind, zu deren Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Diese Verpflichtung ist umfassend. Ihr ist in jedem Einzelfall nachzukommen, aber auch beim Erlass von Verordnungen, Weisungen und allgemeinen Richtlinien. Sie schliesst auch die Pflicht mit ein, allgemeine Erlasse auf ihre Übereinstimmung mit den Grundrechten zu überprüfen.

Die Grundrechtsbindung der Sozialtätigen erscheint umso wichtiger, als es sich bei den Sozialhilfe Beziehenden oft um Personen handelt, die besonders auf Schutz und Unterstützung angewiesen und oft nicht in der Lage sind, ihre Rechte auf dem Beschwerdeweg wirksam wahrzunehmen.

Der vorliegende Leitfaden bezweckt, Sozialtätige über die grundrechtlichen Vorgaben zu informieren und sie auf grundrechtsrelevante Fragen zu sensibilisieren. Er ist das Ergebnis verschiedener Analysen aus rechtlicher und sozialarbeiterischer Sicht. Eine Tagung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe zu den Grundrechten im Jahr 2014 hat uns erlaubt, die Fallbeispiele und Handlungsemp-

¹ Vgl. Akkaya/Martin 2013: Vorstudie «Menschenrechte im Sozialwesen».

fehlungen durch Fachleute aus der Praxis kritisch hinterfragen zu lassen. Der Leitfaden richtet sich an Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie Behördenmitglieder, interessierte Fachkreise, die sich mit der Sozialhilfe befassen, und an die Ausbildungsstätten der Sozialen Arbeit. Er soll ihnen im Umgang mit grundrechtsrelevanten Fragen mehr Sicherheit und Vertrautheit geben.

Der Leitfaden gliedert sich in drei Teile: Im ersten Teil werden die rechtlichen Grundlagen dargelegt; der zweite Teil thematisiert die grundrechtsrelevanten Handlungsinstrumente der Sozialhilfe, namentlich die Auflagen, Weisungen und Sanktionen; im dritten Teil werden anhand häufig vorkommender Fallbeispiele konkrete Herausforderungen für die Praxis besprochen und grundrechtskonforme Lösungsansätze aufgezeigt. So sollen Behörden und Fachpersonen dabei unterstützt werden, auch in schwierigen Situationen einen grundrechtskonformen Vollzug der Sozialhilfe sicherzustellen.

Teil 1

Rechtliche Grundlagen



1 Grund- und Menschenrechte

1.1 Begriffe

Grund- und Menschenrechte sind die von der Verfassung und den internationalen Menschenrechtskonventionen garantierten Rechtsansprüche des Einzelnen gegenüber dem Staat. Sie dienen dem Schutz grundlegender Aspekte der menschlichen Person und ihrer Würde. Grundrechte schützen die Persönlichkeit des Menschen und sichern dem Einzelnen ein Mindestmass an Entfaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten für ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit, Gleichheit und Sicherheit zu.²

Gemäss verbreiteter Terminologie werden solche individuellen Ansprüche «Grundrechte» genannt, soweit sie in der Bundesverfassung verankert sind, und «Menschenrechte», wenn es sich um völkerrechtliche Garantien (EMRK, UNO-Konventionen) handelt.

Die Grund- und Menschenrechte lassen sich nach ihrem hauptsächlichen Schutzzweck in Freiheits-, Gleichheits-, Verfahrens-, Sozial- und politische Rechte einteilen.³

Die *Freiheitsrechte* schützen das Individuum in seiner Freiheit vor Eingriffen des Staates und sichern seine Unversehrtheit (siehe Abb. 1). Sie gewährleisten dem Individuum in bestimmten Bereichen Freiräume, die der Staat zu respektieren hat, und gebieten ihm, ungerechtfertigte Eingriffe in die Schutzbereiche zu unter-

² Vgl. Kiener/Kälin 2007, S. 9.

³ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 28.

lassen. Die auch als Abwehrrechte verstandenen Rechte verpflichten den Staat zu einem Dulden und Unterlassen. Die Grundrechte garantieren dem Individuum einklagbare Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen in seine Freiheit. Von Massnahmen der Sozialhilfe können zum Beispiel der Schutz der persönlichen Freiheit und der Privatsphäre, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Eigentumsfreiheit sowie die Wirtschaftsfreiheit tangiert sein. Der Staat hat ungerechtfertigte Eingriffe in den Schutzbereich dieser Rechte zu unterlassen. Sie schützen das Individuum in den verschiedenen Lebensbereichen und in seiner Selbstbestimmung.

Die *Gleichheitsrechte* schützen das Individuum vor Willkür, Ungleichbehandlung, die sich sachlich nicht rechtfertigen lässt, und Diskriminierung, das heisst Herabsetzung wegen des Geschlechts, der Herkunft, des sozialen Status und anderer Persönlichkeitsmerkmale.

Die *Verfahrensgarantien* sichern das Recht auf ein faires Verfahren und wollen dem Individuum die Möglichkeit geben, seine Rechte auch geltend zu machen. Gleichzeitig binden sie den Staat vor allem an ein faires Verfahren, wo Grundrechte aus verschiedenen Gründen eingeschränkt werden müssen.

Die *Sozialrechte* sollen die Existenzsicherung des Individuums gewährleisten. Sie sind in der Verfassung verankerte Ansprüche des Individuums auf staatliche Leistungen. Grundrechte als Leistungsrechte begründen demgegenüber individuelle Ansprüche auf positive staatliche Leistungen.

Die *politischen Rechte* schliesslich gewähren dem Einzelnen einen Anspruch auf Teilhabe an politischen (Entscheidungs-)Prozessen und aktive Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung. Die Freiheits-, Gleichheits-, Verfahrens- und Sozialrechte sind für die Sozialhilfe in verschiedenen Bereichen relevant.

Freiheitsrechte
· Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit · Glaubens- und Gewissensfreiheit · Versammlungsfreiheit · Wirtschaftsfreiheit · Eigentumsgarantie
Gleichheitsrechte
· Rechtsgleichheit · Diskriminierungsverbot · Willkürverbot · Anspruch auf Schutz von Treu und Glauben
Verfahrensrechte
· Anspruch auf rechtliches Gehör · Garantie eines unabhängigen Richters · Rechtsschutzgarantien bei Freiheitsentzug · Anspruch auf Zugang zu einem Gericht
Sozialrechte
· Garantie der Nothilfe · Anspruch auf Grundschulunterricht · Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege
Politische Rechte
· Stimm- und Wahlrecht, Initiativ- und Referendumsrecht · Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung, z.B. freie politische Willensbildung, unverfälschte Stimmabgabe

Abbildung 1: Typologie der Grundrechte (Zusammenstellung nach Kiener/Kälin 2013)

Die Entstehungsgeschichte der Menschen- und Grundrechte erstreckt sich über mehrere Jahrhunderte. Sie ist eng verknüpft mit dem schrittweisen Aufbau des Rechtsstaates, der sich gegenüber seinen Bürgern legitimieren muss und in der Pflicht steht, die Grundrechte zu gewährleisten. Die Industrialisierung und der Kampf der Arbeiterschaft für soziale Rechte waren wesentliche Impulse für diese Entwicklung. Die Schrecken des Zweiten Weltkrieges hatten der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf internationaler Ebene zum Durchbruch verholfen und in der Folge die verschiedenen internationalen Verträge möglich gemacht. Damit erst erhielten die Prinzipien Rechtscharakter und wurden durchsetzbar.

Auch in der Sozialhilfe haben historische Erfahrungen, etwa die Behandlung der Verdingkinder, die Praxis der administrativen Versorgung oder fragwürdige Anleihen bei der Eugenik, den Blick für die Bedeutung der Menschen- und Grundrechte geschärft.

Menschenrechte waren immer eine Antwort auf Unrechtserfahrungen. Ein Blick auf die Geschichte verdeutlicht, dass die Entwicklung der Menschen- und Grundrechte kein abgeschlossener Prozess ist und die Sensibilität für Diskriminierungen und Verletzungen der Freiheit und Würde des Menschen stetig neu geweckt und weiterentwickelt werden muss.

1.2 Verankerung

Die Bundesverfassung von 1999 enthält einen Katalog von Grundrechten (Art. 7 bis 34 BV). Auch die in jüngerer Zeit revidierten kantonalen Verfassungen enthalten ausführliche Grundrechtskataloge, die sich weitgehend an die Bundesverfassung anlehnen. Aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts kommt diesen nur dort eine Funktion zu, wo sie einen Schutz gewähren, der über die bundesverfassungsrechtliche Gewährleistung hinausgeht, was selten der Fall ist.

Nebst dem nationalen Recht garantieren auch die internationalen Abkommen, welche die Schweiz ratifiziert hat, fundamentale Rechte. Von grösster Bedeutung sind die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie die UNO-Menschenrechtsabkommen. Die Europäische Sozialcharta, die unter anderem ein Recht auf Sozialhilfe und medizinische Hilfe garantiert, wurde von der Schweiz trotz verschiedener Anläufe im Parlament bisher nicht ratifiziert. Doch verschiedene der darin verankerten Rechte gelten für die Schweiz, weil sie auch in anderen, für die Schweiz verbindlichen Rechtserlassen enthalten sind.

Im Zusammenhang mit Arbeits- und Beschäftigungsmassnahmen im Rahmen der Sozialhilfe sind im Weiteren auch die Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), insbesondere das Übereinkommen Nr. 29 über die Zwangs- und Pflichtarbeit sowie das Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit, relevant.

Gemäss Bundesverfassung geniessen diese völkerrechtlichen Abkommen unter bestimmten Umständen sogar Vorrang vor nationalem Recht. Zudem besteht mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine zusätzliche gerichtliche Instanz in Strassburg, an die sich Einzelpersonen, die sich in ihren von der EMRK garantierten Rechten verletzt fühlen, wenden können, sofern sie zuvor ans höchste nationale Gericht (im Sozialhilfebereich meist das Bundesgericht) gelangt sind.

Während die bürgerlichen und politischen Rechte in der Bundesverfassung als Grundrechte verankert sind, sind die meisten Sozialrechte, welche die Schweiz mit der Ratifizierung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 anerkannt hat, in der Bundesverfassung lediglich als Sozialziele (Art. 41 BV) formuliert. Die Bundesverfassung unterscheidet zwischen programmatischen Sozialzielen und direkt einklagbaren sozialen Grundrechten.⁴ Soziale Grundrechte betreffen spezielle Grundrechtsgewährleistungen im Sozialbereich, die gewisse Sozialziele mit einem Rechtsanspruch versehen.⁵ In diesen Fällen gewährleistet die Verfassung dem Einzelnen subjektive, unmittelbar anwendbare und gerichtlich durchsetzbare Ansprüche auf bestimmte Leistungen. Zu den sozialen Grundrechten zählen das Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV, der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV sowie der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege nach Art. 29 BV.

Art. 41 BV hält wichtige sozialpolitische Ziele in Bezug auf elementare Aspekte menschlichen Daseins wie soziale Sicherheit, Gesundheit, Familie, Wohnen, Bildung und Arbeit fest. Diese Sozialziele begründen keine unmittelbar einklagbaren Ansprüche des Individuums auf staatliche Leistungen. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit und verfügbaren Mittel sind der Bund und die Kantone jedoch gehalten, die Sozialziele zu realisieren.⁶

⁴ Vgl. Meyer-Blaser/Gächter 2001.

⁵ Vgl. Rüegg 2008, S. 27.

⁶ Vgl. Rüegg 2008, S. 29.

1.3 Abwehr-, Schutz- und Leistungsrechte

Die Grundrechte vermitteln dem Individuum einklagbare Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen in seine Freiheit. Massnahmen der Sozialhilfe können zum Beispiel den Schutz der Privatsphäre, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Eigentumsfreiheit sowie die Wirtschaftsfreiheit tangieren. Der Staat hat ungerechtfertigte Eingriffe in den Schutzbereich dieser Rechte zu unterlassen. Sie schützen das Individuum in den verschiedenen Lebensbereichen und in seiner Selbstbestimmung.

Grundrechte als Leistungsrechte begründen demgegenüber individuelle Ansprüche auf positive staatliche Leistungen. In einigen wenigen Fällen justiziabler Leistungsansprüche hält die Bundesverfassung diese Rechte ausdrücklich fest, wie zum Beispiel das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), den Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV) oder den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV).

2 Voraussetzungen und Grenzen des Eingriffs in die Grund- und Menschenrechte

Bevor die für die Sozialhilfe besonders relevanten materiellen Grund- und Menschenrechte dargestellt werden, sollen an dieser Stelle die Voraussetzungen dargelegt werden, unter denen Eingriffe in die Menschen- und Grundrechte zulässig sind, und welche Grenzen allfälligen Einschränkungen gesetzt sind. Nicht alle Menschen- und Grundrechte gelten absolut. Auch die Sozialhilfe kann und muss, um ihre Aufgaben zu erfüllen, Einschränkungen der Grundrechte vornehmen. Wie alle staatlichen Instanzen ist sie an allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien und Verfahrensregeln gebunden, die selbst wiederum als Grundrechte zu verstehen sind.

2.1 Verwirklichung der Grundrechte als Grundsatz (Art. 35 BV)

Art. 35 BV

- 1 Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen.
- 2 Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.
- 3 Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

Personen, die im Rahmen der Sozialhilfe staatliche Aufgaben erfüllen, sind an die Grundrechte der Verfassung gebunden. Die Grundrechte binden nicht nur die Eingriffsverwaltung (Polizei, Strafvollzugspersonal usw.), sondern auch die Leistungsverwaltung (Sozialbehörden, Schulbehörden usw.), welche die wirtschaftli-

chen und anderen Unterstützungsleistungen erbringt. Damit sind Behörden und Sozialarbeiterinnen- und Sozialarbeiter in ihrem öffentlichen und halböffentlichen Dienstverhältnis bei ihrer Tätigkeit an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, diese umzusetzen und zu achten. Das gilt auch für Institutionen, die im Auftragsverhältnis öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Grund- und Menschenrechte stellen damit Leitplanken für das Handeln der Sozialtätigen und Behörden dar.

2.2 Grundrechtseingriffe (Art. 36 Abs. 1 BV)

Art. 36 Abs. 1 BV

- ¹ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte sind allerdings nur unter bestimmten, ebenfalls in der Verfassung festgeschriebenen Voraussetzungen zulässig. Ihr Kerngehalt darf nicht angetastet werden. Die Bundesverfassung regelt in Art. 36 die Bedingungen für zulässige Einschränkungen von Grundrechten im Allgemeinen. Diese Bestimmung ist primär auf die Freiheitsrechte anwendbar. Grundrechtseingriffe sind bei den klassischen Freiheitsrechten zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzen.

Dabei gilt: Je schwerer der Eingriff ist, desto höher sind die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, desto gewichtiger müssen die mit dem Eingriff verfolgten öffentlichen Interessen sein und desto umfassender und differenzierter muss die Interessenabwägung vorgenommen werden.⁷

Gesetzliche Grundlage

Jeder Eingriff in ein Grundrecht braucht eine gesetzliche Grundlage. Ist der Eingriff besonders schwer, weil er sich einschneidend oder langfristig für eine betroffene Person auswirkt, muss er präzise und detailliert im Gesetz festgehalten

⁷ Vgl. Kiener/Kälin 2013.

sein. So wird sichergestellt, dass Grundrechtseingriffe über eine demokratische Rechtfertigung verfügen. Wiegt der Eingriff weniger schwer, kann eine gesetzliche Grundlage in einer Weisung oder Richtlinie genügen, die für Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit sorgt. Auflagen, Weisungen und Sanktionen in der Sozialhilfe, die regelmässig in Grundrechte eingreifen, sind deshalb nur so weit zulässig, wie sie gesetzlich vorgesehen sind. So muss beispielsweise die Pflicht zur Offenlegung der persönlichen Verhältnisse in einem Sozialhilfegesetz festgelegt sein, weil sie den grundrechtlichen Schutz der Privatsphäre einschränkt. Ähnliches gilt etwa bei der Auflage, sich medizinisch untersuchen zu lassen oder die Nummernschilder eines Fahrzeugs zu hinterlegen.

Öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV)

Art. 36 Abs. 2 BV

- 2** Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

Öffentliche Interessen sind zunächst jene, die dem Schutz der sogenannten Polizeigüter dienen, das heisst dem Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Ruhe und Sittlichkeit, dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und dem Schutz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Im Weiteren liegen jene Grundrechtsbeschränkungen im öffentlichen Interesse, die dem Staat ermöglichen, eine verfassungsmässig oder gesetzlich vorgesehene Aufgabe (z. B. Umweltschutz, Raumplanung) zu erfüllen.

Im Bereich der Sozialhilfe liegt beispielsweise die Verhinderung von Missbräuchen oder die soziale und berufliche Integration im öffentlichen Interesse. Bedeutsam sind auch soziale und sozialpolitische Interessen. So sind beispielsweise der Schutz und die Förderung des Kindeswohls nicht allein eine persönliche Angelegenheit, sondern stehen auch im öffentlichen Interesse und können unter Umständen Einschränkungen der Grundrechte der Eltern rechtfertigen. Rein fiskalische Interessen reichen hingegen nie aus, Eingriffe in die Grundrechte zu rechtfertigen.

Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)

Art. 36 Abs. 3 BV

- 3** Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

Wenn öffentliche Interessen im Widerspruch zu den Individualinteressen oder gewichtigen Interessen Dritter stehen, ist eine sorgfältige Güterabwägung erforderlich. Eingriffe in Freiheitsrechte müssen deshalb dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, das heisst, die Massnahmen, welche die Verwaltungsbehörden mit Blick auf das öffentliche Interesse getroffen haben, müssen geeignet, erforderlich und zumutbar sein.

Dreierlei ist deshalb zu prüfen: Geeignet ist eine Massnahme, wenn sie erwarten lässt, dass mit ihr ein angestrebtes Ziel erreicht werden kann. So ist beispielsweise die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm geeignet, die Chancen einer arbeitslosen Person auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, vorausgesetzt, diese ist arbeitsfähig. Erforderlich ist eine Massnahme, wenn kein milderes oder weniger einschneidendes Mittel besteht, mit welchem dasselbe Ziel erreicht werden kann. So könnte zum Beispiel eine direkte Arbeitsvermittlung die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm unnötig machen. Schliesslich muss eine Massnahme zumutbar sein. Zwischen dem angestrebten Ziel und der Schwere der Freiheitsbeschränkung muss also ein vernünftiges Verhältnis bestehen, das heisst, die Massnahme darf die Betroffenen nicht in einem objektiv inakzeptablen Ausmass belasten. Dabei sind insbesondere Art und Dauer der Beeinträchtigung, die Auswirkungen auf den Lebensalltag der Betroffenen und die Zahl der vom Eingriff Betroffenen zu berücksichtigen. Gerade in der Sozialhilfe, wo oft eine gesamte Familie von der Einschränkung eines Grund- und Menschenrechts eines Elternteils betroffen sein kann, ist dies von grosser praktischer Bedeutung.

Kerngehalt der Grundrechte (Art. 36 Abs. 4 BV)

Art. 36 Abs. 4 BV

4 Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Eine staatliche Massnahme, die in den Kerngehalt eines Grundrechts eingreift, entzieht sich jeglicher Rechtfertigung und ist daher stets verfassungswidrig.

Was den Kerngehalt eines Grundrechts ausmacht, ist nicht allgemein zu definieren, sondern hängt vom jeweiligen Grundrecht ab. Die Rechtsprechung hat den Kerngehalt einzelner Grundrechte konkretisiert. Bei einigen Grundrechten ist der Schutzbereich identisch mit dem Kerngehalt, so etwa beim Verbot der Folter oder dem Recht auf Hilfe in Notlagen. Man kann nicht nur ein bisschen foltern oder das Überleben nicht nur ein bisschen sichern. Eingriffe in diese beiden Grundrechte sind daher nie zulässig.

Bei anderen Grundrechten – insbesondere den meisten Freiheitsrechten – ist der Schutzbereich weiter gefasst als der Kerngehalt und Einschränkungen sind unter den oben beschriebenen Voraussetzungen bis zur Grenze des Kerngehaltes möglich. Es kann zum Beispiel zulässig sein, das Recht auf freie Berufswahl durch Zulassungsbeschränkungen zu gewissen Studiengängen einzuschränken. Absolut verboten bleibt aber beispielsweise, jemanden zu einer bestimmten religiösen Überzeugung oder einer Kultushandlung zu zwingen.

Auflagen in der Sozialhilfe greifen regelmässig in Freiheitsrechte wie die Wirtschaftsfreiheit oder den Anspruch auf Schutz der Privatsphäre ein, ohne aber deren Kerngehalt zu berühren.

3 Verfahrensvorgaben bei Grundrechtseinschränkungen

Eingriffe in die Grundrechte sind unter den Voraussetzungen von Kapitel 2 möglich. Sie müssen aber in einem Verfahren erfolgen, das seinerseits die rechtsstaatlichen Vorgaben respektiert.

Die Garantien für ein rechtsstaatliches Verfahren sind in der Bundesverfassung in Art. 29 verankert. Ähnliche Garantien ergeben sich aus Art. 6 EMRK sowie aus Art. 14 UNO-Pakt II.⁸ Sie sind in den kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetzen und allenfalls in den Verfahrensbestimmungen der Sozialhilfegesetze näher ausgeführt.

Die Verfahrensgrundrechte sichern dem Einzelnen eine faire Behandlung im Rechts- und Verwaltungsverfahren und geben ihm die Möglichkeit, seine Rechte durchzusetzen. Sie garantieren ihm den Zugang zur Justiz und Entscheide, die von einer unabhängigen Stelle auf faire Weise und innerhalb nützlicher Frist getroffen werden.⁹

3.1 Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (Art. 29 Abs. 1 BV)

Art. 29 BV

- ¹ Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.

⁸ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 489.

⁹ Vgl. Häfelin/Haller/Keller 2012, S. 257, N. 827.

Art. 29 Abs. 1 BV schützt den Einzelnen vor Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung durch die zuständigen Behörden. Das Verbot der Rechtsverweigerung wird unter anderem verletzt, wenn die zuständige Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde untätig bleibt, ihr Handeln über Gebühr hinauszögert oder überspitzt formalistisch handelt, also zum Beispiel wegen einer unbedeutenden Lücke im Gesuchs Antrag untätig bleibt.¹⁰

Eine formelle Rechtsverweigerung liegt in der Sozialhilfe dann vor, wenn Hilfe Suchende abgewiesen oder abgewimmelt werden und man ihr Gesuch nicht entgegennimmt. Art. 29 Abs. 1 BV wird auch dann verletzt, wenn durch zu hohe formale Hürden die rechtzeitige Gewährung der Unterstützung ausbleibt oder erschwert wird oder die Sozialhilfe ohne formelles Verfahren mit dem Verweis auf eine mögliche Eigenleistung nicht gewährt wird.

In der Praxis stellt sich im Hinblick auf das Verbot der Rechtsverzögerung nicht zuletzt bei bestehendem Personalmangel die Frage, welche Fristen bis zu einem Erstgespräch noch zumutbar sind und wie rasch ein Gesuch bearbeitet werden muss. Bei hoher Dringlichkeit und Plausibilität eines Gesuchs muss allenfalls in einem Eilverfahren eine vorläufige und minimale Hilfe zugesprochen werden. Gerade in Notlagen lassen sich Entscheidungen nicht über lange Zeit vertagen.

Die Sozialbehörden und die Sozialtätigen sind verpflichtet, die Verfahrensrechte der Hilfe suchenden Personen zu achten und sie darüber aufzuklären. Ihre Verletzung ist häufig Thema in Rechtsmittelverfahren und führt nicht selten zur Aufhebung von Entscheiden wegen Verfahrensmängeln. Die Verletzung der Verfahrensrechte kann sich überdies stark auf den Lebensalltag der Klienten auswirken, wenn als Folge davon beispielsweise die Auszahlung gestoppt wird.¹¹

3.2 Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV)

Art. 29 Abs. 2 BV

² Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

¹⁰ Vgl. Häfelin/Haller/Keller 2012, S. 259, N. 832.

¹¹ Vgl. auch Vogel 2008, S. 165.

Der Begriff «rechtliches Gehör» steht für die persönlichkeitsbezogenen Mitwirkungsrechte der Verfahrensbeteiligten. Es soll sichergestellt werden, dass die Verfahrensbeteiligten in verwaltungsinternen und gerichtlichen Verfahren in ihrer Würde und Persönlichkeit und somit nicht nur als Objekt, sondern auch als Subjekt ernst genommen werden. Durch den frühzeitigen Einbezug der betroffenen Person erhöht man die Chancen, dass der Entscheid akzeptiert wird, weil alle relevanten Fakten und Interessen des Falls bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden können.

Das rechtliche Gehör beinhaltet verschiedene Teilgehalte wie das Recht auf vorgängige Stellungnahme und Anhörung, das Akteneinsichtsrecht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren sowie auf Begründung des Entscheids unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten. Dabei ist durch angemessene Übersetzung darauf zu achten, dass Fremdsprachige dieses Recht tatsächlich wahrnehmen können.

Für das Sozialhilfeverfahren sind grundsätzlich alle Teilgehalte des Anspruchs auf rechtliches Gehör wichtig. Daraus ergibt sich beispielsweise die Pflicht der Behörden, Akten zu führen und den Betroffenen Einsicht zu gewähren, und die Pflicht zu einer Rechtsmittelbelehrung, aus der ersichtlich ist, innert welcher Frist sich jemand an welche Instanz wenden kann, wenn er mit der Entscheidung nicht einverstanden ist. In der Praxis führen die konkreten Arbeitsbedingungen wie grosse Fallbelastung, Zeitdruck oder Personalknappheit nicht selten dazu, dass der sorgfältigen Orientierung, der Anhörung oder dem interkulturellen Kontext der Kommunikation zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die Verweigerung des rechtlichen Gehörs ist deshalb ein Mangel, der häufig in Rechtsmittelverfahren gerügt wird. Grundsätzlich muss die Behörde die Betroffenen anhören, bevor sie verfügt. Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen gesetzlich geregelt sein. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs kann zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führen, auch dann, wenn die Verletzung des rechtlichen Gehörs keinen Einfluss auf das Ergebnis hatte.¹²

¹² Vgl. dazu Müller/Schefer 2008, S. 846 ff.; Zimmermann/Jizzini 2012: Zürcher Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Ziff. 1.2.02, 4.

3.3 Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV)

Art. 29 Abs. 3 BV

- 3** Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege stellt ein soziales Grundrecht dar, das den Staat zu einer positiven Leistung verpflichtet und dem Einzelnen entsprechende Leistungsansprüche zugesteht.¹³ Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege stellt die Konkretisierung des Gleichheitssatzes sowie die Garantie eines fairen Verfahrens dar. Unabhängig von der finanziellen Situation einer Person muss der Zugang zur Rechtspflege gewährleistet sein.

Die unentgeltliche Prozessführung wird gewährt, wenn die betroffene Person bedürftig ist, nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügt, um die Gerichts- und Anwaltskosten selbst zu übernehmen, und das Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Darüber hinaus muss die unentgeltliche Rechtsvertretung sachlich notwendig sein und der Fall eine gewisse Komplexität aufweisen, die eine anwaltschaftliche Vertretung verlangt.¹⁴

Die Behörden und die Sozialtätigen müssen Hilfe suchende Personen über das Recht auf unentgeltliche Rechtspflege sowie die Möglichkeit zur Einreichung eines Gesuches aufklären. In der Praxis wird die unentgeltliche Rechtspflege zurückhaltend gewährt. Obwohl das Sozialhilferecht in den vergangenen Jahrzehnten komplexer geworden ist, wird die unentgeltliche Rechtsvertretung häufig mit der Begründung abgelehnt, dass der Fall nicht komplex genug und daher eine anwaltliche Vertretung nicht nötig sei oder dass das Verfahren aussichtslos erscheine.¹⁵ Diese restriktive Praxis erweist sich angesichts der Verletzlichkeit der Hilfe Suchenden und der einschneidenden Konsequenzen eines negativen Entscheids oft als problematisch.

¹³ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 509.

¹⁴ Vgl. Müller 1999, S. 549.

¹⁵ Vgl. Heusser 1/09, S. 38.

4 Materielle Grundrechte

Im Folgenden werden kurz diejenigen Grund- und Menschenrechte skizziert, die in der Praxis der Sozialhilfe besonders relevant sind.

4.1 Menschenwürde (Art. 7 BV)

Art. 7 BV

Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.

Die Menschenwürde schützt «die Menschen in den heute als unaufgebbare erkannten Aspekten ihrer Existenz».¹⁶ Dabei bildet die Menschenwürde den Kern des aufgeklärten Staatsverständnisses, dass jeder Mensch als ein Subjekt freier Selbstbestimmung und freier Mitbestimmung geachtet wird. Der Anspruch auf Schutz der Menschenwürde ist deshalb nicht einschränkbar.

Die Menschenwürde bildet den Ausgangspunkt und die Leitlinie für die Konkretisierung aller Grundrechte.¹⁷ Deshalb findet der Anspruch gemäss Art. 7 BV in der Praxis in der Regel nicht selbständig, sondern zusammen mit anderen Grundrechten Anwendung. Neben der Bundesverfassung schützen auch einige revidierte Kantonsverfassungen die Menschenwürde ausdrücklich.¹⁸

¹⁶ Vgl. Schefer 2001, S. 16.

¹⁷ Vgl. Häfelin/Haller/Keller 2012, S. 73, N. 222.

¹⁸ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 128.

Die Menschenwürde ist in diesem Sinn verletzt, wenn eine Person schwer diskriminiert wird, schikanösen, erniedrigenden oder grausamen Behandlungen ausgesetzt wird oder die Existenzsicherung zur elementaren menschlichen Entfaltung fehlt.¹⁹

Der Schutz der Menschenwürde ist in der Sozialhilfe von besonderer Bedeutung. Der Bezug von Sozialhilfe hat heute immer noch eine stigmatisierende Wirkung. Der «Gang auf das Sozialamt» wird von gewissen Menschen und in gewissen Regionen als demütigend empfunden, als Eingeständnis des eigenen Versagens. Als auf Hilfe angewiesene Menschen stehen Hilfe Suchende zudem oft in einem Abhängigkeitsverhältnis, das sie besonders verletzlich macht.

Der Grundsatz der Menschenwürde wird etwa dann missachtet, wenn eine bedürftig gewordene Person gezwungen wird, ein Objekt von hohem emotionalen, aber sehr geringem Marktwert zwangsweise zu verwerten, oder wenn sie gedrängt wird, ihre schwer zu ertragende persönliche Vergangenheit in allen Details auszubreiten, auch wenn diese nichts mit der Abklärung ihrer Bedürftigkeit zu tun haben. Sozialtätige und Behörden haben sicherzustellen, dass jegliche erniedrigende Behandlung vermieden wird und trotz nötiger Auflagen ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet bleibt.²⁰

4.2 Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)

Art. 12 BV

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.

Dieses für die Sozialhilfe zentrale Grundrecht sichert in Not geratenen Menschen, die sich nicht selbst helfen können, materielle Hilfe und Betreuung zu. Damit soll ihnen ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht werden.

Gemäss Bundesgericht gehören zur Sicherung der elementarsten menschlichen Bedürfnisse Nahrung, Obdach, Kleidung und medizinische Grundversorgung. Zur Höhe der Hilfe in Notlagen macht die Verfassung keine Angaben. Nothilfe wird in der Praxis oft in der Form von Sachleistungen erbracht. Das Bundesgericht hat

¹⁹ Vgl. Mastronardi 2001, S. 237, N. 22.

²⁰ Vgl. Hänzli 2011, S. 68.

bis heute noch keine konkreten Zahlen genannt. Allerdings liegt das garantierte Minimum klar unter den üblichen, von den Sozialhilfegesetzen vorgesehenen Ansätzen. Das Grundrecht nennt ein menschenwürdiges Dasein als Referenzgrösse und verweist damit auf den umfassenden Schutz der Menschenwürde als Auffanggrundrecht. Gerade wegen dieser Referenz darf davon ausgegangen werden, dass die Nothilfe auch eine minimale Teilhabe am sozialen Leben garantieren will, zumal wenn die Unterstützungsbedürftigkeit länger andauert.²¹

Das Recht auf Nothilfe ist ein Grundrecht, das allen Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Aufenthaltsstatus und sonstigen Merkmalen zukommt.²² Dieses Recht stellt jene ökonomische Basis sicher, auf der sich grundrechtlich geschützte menschliche Aktivität sinnvoll entfalten kann.²³

Da der existenzielle Aspekt menschlichen Daseins betroffen ist, sind Einschränkungen des Existenzrechts grundsätzlich ausgeschlossen.²⁴ Wie bei der Menschenwürde fallen bei Art. 12 BV der Schutzbereich und der Kerngehalt zusammen. Einschränkungen jeglicher Art sind demnach unzulässig.²⁵

Um Nothilfe in Anspruch nehmen zu können, müssen jedoch gewisse Voraussetzungen gegeben sein: Die Hilfe suchende Person muss sich in einer akuten Notlage befinden, aus der sie sich aus eigenen Kräften nicht befreien kann. Kann eine Person auf eigene Mittel zurückgreifen, hat Ansprüche gegenüber Sozialversicherungen oder Dritten oder verfügt über eine weitere konkrete und zumutbare Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt zu sichern, dann ist eine Notlage im Sinne von Art. 12 BV nicht gegeben und der Anspruch auf Nothilfe entfällt.

Angesichts der Bedeutung des geschützten Rechtsgutes muss es sich stets um eine reale und nicht nur um eine hypothetische Möglichkeit, auf eigene Mittel zuzugreifen, handeln. Zum Beispiel wäre der Verweis auf ein hypothetisches Einkommen unzulässig. Unerheblich ist auch, ob die Notlage selbstverschuldet ist.

Aufgrund des Grundsatzes der Subsidiarität ist es gemäss geltender Rechtsprechung zulässig, die Nothilfe an zumutbare Auflagen und Bedingungen zu knüpfen, welche das unmittelbare Ziel verfolgen, die Notlage zu beenden. Sachfremde Bedingungen, die in keiner direkten Beziehung zu diesem Ziel stehen, sind demgegenüber unzulässig. Wer also eine reale Möglichkeit hat, muss zum

²¹ Vgl. auch Wizent 2014, S. 112.

²² Vgl. Bigler-Eggenberger 2008, St. Galler Kommentar zu Art. 12 BV, Rz. 7 f.; Amstutz 2002, Existenzsicherung, S. 157 f.; Amstutz 2002, Anspruchsvoraussetzungen, S. 17; BGE 131 I 168, E. 3.1. Vgl. auch Müller/Schefer 2008, S. 766; Riemer-Kafka 2005, S. 146; Biaggini 2007, Komm. BV, Art. 12, Rz. 2.

²³ Vgl. Amstutz 2002, S. 110.

²⁴ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 473

²⁵ Vgl. Bigler-Eggenberger 2008, St. Galler Kommentar zu Art. 12 BV, Rz. 19; Müller/Schefer 2008, S. 776; Biaggini 2007, Komm. BV, Art. 12 Rz. 8; Amstutz 2002, Anspruchsvoraussetzungen.

Beispiel durch eine zumutbare Arbeit die eigene Notlage beheben. Unzulässig ist es jedoch, wie das Bundesgericht im Falle eines Asylbewerbers entschieden hat, die Gewährung von Nothilfe an die Bedingung zu knüpfen, dass sich dieser bei der Botschaft des Herkunftsstaates um Reisepapiere bemühe.²⁶ Das Bundesgericht hat hier verneint, dass zwischen der Notlage und dem Verhalten im Asylverfahren ein genügend enger sachlicher Zusammenhang besteht.

Die Sozialhilfe sieht neben der wirtschaftlichen Hilfe die persönliche Hilfe und Beratung als gleichwertiges Hilfsangebot vor. In der Praxis ergänzen sich Beratung und materielle Unterstützung. Der Anspruch auf Hilfe in Notlagen erstreckt sich auf beide Formen der Hilfe.

In der Sozialhilfe spielt Art. 12 BV vor allem eine Rolle, wenn die Hilfe gekürzt wird. Kürzungen dürfen nie so weit gehen, dass der Anspruch auf Hilfe in Notlagen verletzt wird, das heisst, sie dürfen nie das überlebensnotwendige Minimum unterschreiten. Zudem schützt Art. 12 BV vor einer gänzlichen Einstellung der Sozialhilfe, die immer dann unzulässig ist, wenn eine Bedürftigkeit tatsächlich gegeben ist. Gerade bei Personen, die ohne Aufenthaltsrecht sind, ist die Bestimmung in der Praxis relevant, denn auch sie geniessen den grundrechtlichen Schutz.

4.3 Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)

Art. 10 Abs. 2 BV

- ² Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit.

Das Grundrecht auf persönliche Freiheit garantiert dem Einzelnen das Recht, die wesentlichen Aspekte des eigenen Lebens selbst zu entscheiden und nach seiner Wahl persönliche Beziehungen zu knüpfen.²⁷ Im Rahmen von Art. 10 Abs. 2 BV ausdrücklich geschützt sind zudem die körperliche und psychische Unversehrtheit sowie die Bewegungsfreiheit. Einschränkungen, etwa in Form eines Freiheitsentzuges, bedürfen daher stets einer Rechtfertigung. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist Art. 10 Abs. 2 nicht im Sinne einer allgemeinen Handlungsfreiheit zu verstehen und vermittelt grundsätzlich auch keinen An-

²⁶ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 474 f.

²⁷ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 147.

spruch auf Leistungen des Staates wie zum Beispiel die Finanzierung einer frei gewählten Ausbildung.

Nichtsdestotrotz ist die elementare Persönlichkeitsentfaltung beziehungsweise die Gestaltung des individuellen Lebens ohne eine materielle Existenzgrundlage nicht möglich.²⁸

Wer sich in einer Notlage befindet und auf Sozialhilfe angewiesen ist, muss sich in verschiedener Hinsicht Einschränkungen seiner persönlichen Freiheit unterziehen. Die betroffenen Personen können zu verschiedenen positiven Handlungen angehalten werden, um ihre Bedürftigkeit glaubhaft zu machen oder zu reduzieren,²⁹ zum Beispiel durch die Erteilung von Auskünften über die persönlichen Verhältnisse oder von Vollmachten, durch die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder den Umzug in eine günstigere Wohnung. Solche Eingriffe sind nur zulässig, soweit sie im Sinne von Art. 36 BV gesetzlich vorgesehen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sind.

Zur Veranschaulichung mögen folgende Beispiele dienen: Grundrechtlich bedenklich mag es erscheinen, eine Person zur Kündigung einer zu teuren Wohnung zu zwingen, noch bevor eine neue Bleibe gefunden oder angeboten wurde. Gar unzulässig ist es, eine Sozialhilfebezügerin, die eine Erbschaft gemacht und deshalb von der Sozialhilfe abgelöst werden kann, zu verpflichten, den Verzehr ihrer Eigenmittel über eine bestimmte Anzahl von Jahren zu verteilen, und ihr gleichzeitig zu verbieten, sich vor Ablauf dieser Frist wieder bei der Sozialhilfe zu melden. Eine Lebensführungskontrolle nach Ablösung von der Sozialhilfe ist mit dem Recht auf persönliche Freiheit nicht zu vereinbaren. Eine Einschränkung mag dort zulässig sein, wo eine Person absehbar in kurzer Zeit wieder auf Sozialhilfe angewiesen sein wird und in der Zwischenzeit unvernünftige Ausgaben tätigt.

4.4 Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV)

Art. 13 BV

- ¹ Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.
- ² Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.

²⁸ Vgl. auch Wolfers, 1993, S. 81.

²⁹ Vgl. Vogel 2008, S. 168.

Art. 13 BV garantiert die Achtung der Privatsphäre. Jeder Person soll ein Lebensbereich zustehen, den sie individuell und frei gestalten kann. Die Behörden sind verpflichtet, diese persönliche Sphäre zu respektieren und den Einzelnen nicht an der individuellen Gestaltung seines Lebens oder in seinem Verkehr mit anderen Personen zu hindern. Es ist ihnen im Weiteren untersagt, private Informationen an die Öffentlichkeit zu bringen.³⁰

In der Praxis der Sozialhilfe kann³¹ dieses Grundrecht insbesondere bei den Abklärungen zur Bedürftigkeit einer Person durch die Sozialhilfebehörden in den Vordergrund rücken. So stellen beispielsweise Hausbesuche als Instrument zur Abklärung der persönlichen Lebensverhältnisse der Hilfe suchenden Person oder die Überwachung durch Sozialinspektoren Eingriffe in den garantierten Schutz der Privatsphäre dar, die nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig sind. Da die Hilfe suchende Person das Recht auf Wahrung der Privatsphäre hat, sind in solchen Fällen zwei divergierende Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Einerseits kann keine Sozialhilfe ausgerichtet werden, wenn die Leistungsvoraussetzungen nicht anders geklärt werden können. Andererseits müssen es sich die Betroffenen nicht ohne weiteres gefallen lassen, dass in ihre Privatsphäre eingedrungen wird. Deshalb müssen Hausbesuche im Vorfeld angekündigt werden und können ohne gesetzliche Grundlage nicht gegen den Willen der Hilfe suchenden Person durchgeführt werden.³²

Dem Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten (Art. 13 Abs. 2 BV) kommt in der Sozialhilfe besondere Bedeutung zu. Grundsätzlich hat jede Person das Recht, selbst zu bestimmen, wem sie wann und was über sich erzählt. In der Praxis der Sozialhilfe muss die Hilfe suchende Person die Behörden und die Sozialtätigen aber über die persönlichen und finanziellen Verhältnisse informieren, damit individualisierte Hilfe angeboten werden kann.³³ Im Einzelfall können sich Sozialhilfebehörden von der Hilfe suchenden Person ermächtigen lassen, bei Drittpersonen (z. B. bei Ärztinnen und Ärzten, Versicherungen, Arbeitgebern) Auskünfte einzuholen.³⁴ Die Sozialbehörden müssen diese Informationen vertraulich behandeln und dürfen die Daten nur so weit bekanntgeben, als dies rechtlich zulässig ist.³⁵ In den vergangenen Jahren wurden die gesetzlichen Möglichkeiten zum Datenaustausch im Rahmen der Amtshilfe zwischen Behörden und Institutionen erheblich erweitert, was aus grundrechtlicher Sicht nicht immer unproblematisch ist.

³⁰ Kälin/Kiener 2013, S. 166.

³¹ Vgl. Hänzli 2011, S. 72, auch Vogel 2008, S. 170.

³² Vgl. ebd.

³³ Vgl. Hänzli 2011, S. 73.

³⁴ Vgl. Wolffers 1993, S. 106.

³⁵ Vgl. auch Vogel 2008, S. 170.

4.5 Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 BV)

Art. 11 BV

- 1** Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.
- 2** Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

Kinder und Jugendliche geniessen nach Art. 11 BV besonderen Schutz. Dieser Anspruch ist in der Praxis der Sozialhilfe bei der Beurteilung von situationsbedingten Leistungen relevant.³⁶ Das betrifft auch Sanktionen, die zwar gegen ein Fehlverhalten der Eltern gerichtet sind, mittelbar aber vor allem die Kinder treffen.

Da die Sozialhilfe ihre Leistungen bezogen auf eine Unterstützungseinheit bemisst, sind von vielen Massnahmen auch Kinder betroffen. Die Kindsinteressen und die besonderen Bedürfnisse und Verletzlichkeiten von Kindern sind deshalb sorgfältig zu berücksichtigen und in die Interessenabwägung einzubeziehen. Mit der Ratifikation der UNO-Kinderrechtskonvention und der Verpflichtung, das Wohl der Kinder bei allen sie betreffenden Massnahmen vorrangig zu berücksichtigen (Art. 3 Kinderrechtskonvention), wurden die Rechte der Kinder zusätzlich gestärkt. Das Recht auf Sozialhilfe ist stets ein individuelles Recht, das den einzelnen Personen zusteht, auch wenn das Haushaltsbudget einer Unterstützungseinheit die Berechnungsgrundlage der Leistungen bildet. Bei Fehlverhalten einzelner Mitglieder gibt es keine «Sippenhaftung».

4.6 Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV)

Art. 14 BV

Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet.

Das Recht auf Ehe und Familie ist auch in der Sozialhilfe gewährleistet. Allerdings sind auch hier nicht selten gewisse Einschränkungen unumgänglich. So etwa ist

36 Vgl. Vogel 2008, S. 168.

die Anweisung, Eheschutzmassnahmen zu beantragen, um die Unterhaltsansprüche von Kindern und getrennt lebenden Ehegatten zu regeln, durchaus zulässig.³⁷

In besonderen Situationen können die Sozialhilfeorgane auch mit Weisungen in die innere Arbeitsaufteilung eingreifen³⁸, zum Beispiel durch die Aufforderung der Ehepartnerin zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit, wenn eine solche zumutbar ist. Wie bei der Ehefreiheit hat hier der Staat die Pflicht, die Familie in ihrem Bestand zu schützen. Das Recht auf Zusammenleben der Familie kann gefährdet sein, wenn der Bezug von Sozialhilfeleistungen zum Verlust des Aufenthaltsrechts führt. Sozialhilfeorgane sind gesetzlich verpflichtet, Sozialhilfe beziehende ausländische Personen den Migrationsbehörden zu melden. Diese entscheiden über einen allfälligen Widerruf. An ihnen ist es in erster Linie, eine Interessenabwägung vorzunehmen und grundrechtskonform zu entscheiden. Eine Niederlassung kann überdies nur widerrufen werden, wenn die Sozialhilfeabhängigkeit dauerhaft und erheblich ist.³⁹

Aus dem Recht auf Ehe und Familie, wie es die Bundesverfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention vorsehen, kann nicht ein allgemeines Zuzugsrecht oder Verbleiberecht abgeleitet werden. Restriktive Bestimmungen über die Familienzusammenführung dürfen jedoch die Rechtsgarantie nicht in ihrem Kerngehalt entleeren.

4.7 Recht auf Gewissens- und Glaubensfreiheit (Art. 15 BV)

Art. 15 BV

- 1 Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.
- 2 Jede Person hat das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen.

In der Praxis der Sozialhilfe kann dieses Recht gewisse Einschränkungen erfahren. Eine streng religiöse Lebensführung kann in bestimmten Situationen mit den Anforderungen der Arbeitswelt in Widerspruch stehen; sie kann die wirt-

³⁷ Vgl. Vogel 2008, S. 171.

³⁸ Vgl. ebd.

³⁹ Vgl. Caroni et al. 2014.

schaftliche und soziale Integration erschweren. Sie kann auch das Fortkommen der Kinder beeinträchtigen und so mit den Zielen der Sozialhilfe in Konflikt geraten. Eine Güterabwägung ist erforderlich.

Gleichzeitig ist, wenn möglich, auf die religiösen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. So haben die Sozialhilfeorgane beispielsweise bei einer streng religiösen Ernährung die diesbezüglichen Mehrkosten bei der Bemessung zu berücksichtigen.⁴⁰

4.8 Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV)

Art. 16 BV

- 1** Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.
- 2** Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten.
- 3** Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.

Diese Garantie verbietet dem Staat Einmischungen in die individuelle Meinungsbildung und -äusserung.⁴¹ So darf zum Beispiel eine Meinungsäusserung nicht mit dem Entzug staatlicher Leistungen oder dem Androhen von Nachteilen bestraft werden.⁴²

Die Informationsfreiheit ist eine wichtige Voraussetzung für die Meinungsbildung. In einem demokratischen Gemeinwesen ist die Informationsfreiheit für die persönliche Entfaltung und Ausübung der Grund- und Menschenrechte sowie die soziale, wirtschaftliche und politische Teilhabe eine wichtige Voraussetzung. Die Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler haben einen Anspruch auf Teilhabe an Informationen. In der Praxis der Sozialhilfe sind im Grundbedarf für den Lebensunterhalt die Kosten für Informationsbeschaffung durch Zeitungen, Radio und TV enthalten. Zusätzliche positive Ansprüche aufgrund der Veränderungen im Informationsbereich wie die Bezahlung von Computer- oder Internet-Anschlussgebühren lassen sich aus dem Grundrecht jedoch nicht ableiten.⁴³ Die Not-

⁴⁰ Vgl. Wolfers 1993, S. 96; Vogel 2008, S. 171; vgl. auch Müller 1999, S. 86; Amstutz 2002, S. 192.

⁴¹ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 224.

⁴² Vgl. Wolfers 1993, S. 98.

⁴³ Vgl. Vogel 2008, S. 172.

wendigkeit des Internetzugangs wird in der Praxis nicht bestritten, aber nicht zusätzlich finanziert, sondern als Teil der Grundbedarfspauschale betrachtet.⁴⁴

4.9 Recht auf Niederlassungsfreiheit (Art. 24 Abs. 1 BV)

Art. 24 BV

- ¹ Schweizerinnen und Schweizer haben das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen.

Die Niederlassungsfreiheit ist für unterstützte Personen erst seit der Revision von Art. 45 BV vom 7. Dezember 1975 interkantonal und innerkantonal gewährleistet.⁴⁵

Für Hilfe suchende Personen ist insbesondere der Zugang zum Wohnungsmarkt aufgrund fehlender wirtschaftlicher Ressourcen erschwert.⁴⁶ Vor allem in grösseren Städten und reicheren Gemeinden ist es für benachteiligte Menschen immer schwieriger, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Die Niederlassungsfreiheit hat immerhin zur Folge, dass eine Hilfe suchende Person nicht zum Verlassen der Gemeinde aufgefordert werden darf, auch wenn diese unzulässige Praxis gelegentlich vorkommt. Das Abschiebeverbot verbietet es, den Umzug in Gemeinden mit günstigeren Wohngelegenheiten zu erzwingen.⁴⁷ Die Grundlage des Abschiebeverbots findet sich im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Art. 10 Abs. 1 ZUG). Unter dieses Verbot fallen behördliche Schikanen, die den Wegzug aktiv fördern, aber auch die Intervention bei Arbeitgebern oder Vermietern, die auf die Auflösung von Arbeits- oder Mietverträgen abzielen.⁴⁸ Problematisch sind auch generelle Aufforderungen von Behörden an Hauseigentümer, auf die Vermietung von Wohnungen an finanziell unterbemittelte Personen zu verzichten. Der Anspruch auf Niederlassungsfreiheit kann in der Sozialhilfe wiederum dazu führen, dass die Transportkosten vom Wohnort zum Arbeitsort als situationsbedingte Leistungen anzuerkennen sind.⁴⁹

⁴⁴ VB.2011.00760

⁴⁵ Vgl. Wolffers 1993, S. 98.

⁴⁶ Vgl. Hänzli 2011, S.74.

⁴⁷ Vgl. Vogel 2008, S.172.

⁴⁸ Zimmermann/Jizzini 2012: Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Ziff. 3.3.02.

⁴⁹ Vgl. ebd.; Wolffers 1993, S. 98; auch SKOS-Richtlinien C. 1-4/5.

Die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedsstaaten haben im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union den gleichen Schutz bei der Niederlassungsfreiheit wie die Schweizerinnen und Schweizer.⁵⁰ Für ausländische Staatsangehörige, die nicht aus der EU stammen, hängt es vom Aufenthaltsstatus ab, ob und inwiefern sie frei den Wohnsitz ändern dürfen.

4.10 Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV)

Art. 26 Abs. 1 BV

¹ Das Eigentum ist gewährleistet.

Die Eigentumsfreiheit ist die Voraussetzung für eine freiheitliche und unabhängige Lebensgestaltung.⁵¹ Für die Praxis der Sozialhilfe bedeutet dies, dass den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern minimale Vermögensfreibeträge zustehen. So müssen zum Beispiel Sachwerte, die zur minimalen Lebensführung gehören, erhalten bleiben.⁵² Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip in der Sozialhilfe besteht jedoch im Sinne eines zulässigen Eingriffs in die Eigentumsgarantie die Pflicht zur Verwendung der laufenden Einnahmen und zur Verwertung von Vermögen wie Liegenschaften und Fahrzeugen.⁵³ Inwieweit sich Sozialhilfebezüger jedoch bezüglich der Ersparnisse, die sie aus den Unterstützungsleistungen anhäufen konnten, auf die Eigentumsgarantie berufen können, ist in der Rechtsprechung umstritten.

4.11 Recht auf Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)

Art. 27 BV

¹ Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.

² Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung.

⁵⁰ Vgl. auch Vogel 2008, S. 172.

⁵¹ Vgl. Müller 1999, S. 594.

⁵² Vgl. Vogel 2008, S. 173.

⁵³ Vgl. auch Hänzi 2011, S. 75.

Die freie Wahl und Ausübung des Berufes, das Verbot der staatlichen Verpflichtung zu Zwangs- und Pflichtarbeit sowie zur Ausübung eines bestimmten Berufes sind grundrechtlich geschützt.⁵⁴

Allerdings besteht mit dem Grundsatz der Subsidiarität und der Selbsthilfe in der Sozialhilfe die Pflicht zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm.⁵⁵ Dadurch wird die Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt,⁵⁶ wobei auch hier stets die Voraussetzungen von Art. 36 BV beachtet werden müssen: Die Anordnung solcher Massnahmen muss stets auf einer rechtlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig und zumutbar sein.

Der scheinbare Widerspruch einer Pflicht zur Arbeit bei gleichzeitigem Anspruch auf freie Berufswahl führt immer wieder zu Diskussionen. Insbesondere Selbstständige, die aus ihrer Tätigkeit kein Einkommen mehr realisieren können und aufgefordert werden, sich eine Anstellung zu suchen, machen dies oft geltend. Zu betonen ist hierbei: Die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm beschränkt die freie Wahl des Berufes nicht. Die Teilnehmenden können sich jederzeit für jede offene Arbeit bewerben und sich jederzeit aus dem Programm durch Aufnahme einer frei gewählten Arbeit ablösen.

Es kann sich auch die Frage stellen, ob die Auflage zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm ein Verstoß gegen das völkerrechtliche Verbot der Zwangsarbeit darstellt. Sowohl der UNO-Pakt II als auch die EMRK und die für die Schweiz verbindliche Konvention Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) enthalten ein Verbot der Zwangsarbeit. Art. 2 Abs. 1 der ILO-Konvention Nr. 29 definiert als Zwangs- oder Pflichtarbeit «jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat».

Das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit gilt zwar absolut. Gemäss allen völkerrechtlichen Verträgen fallen aber unter anderem Arbeiten oder Dienstleistungen, die zu den normalen Bürgerpflichten gehören, nicht unter diesen Begriff. Wie etwa der UNO-Menschenrechtsausschuss anerkannt hat, gehört es zu den Bürgerpflichten, an einem zumutbaren Arbeitsprogramm teilzunehmen, um staatliche Unterstützung beziehen zu können.⁵⁷ Dabei handelt es sich nicht um eine Strafe und der Zwang ist relativ: Wer nicht arbeiten oder an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen will, kann dies tun; er verzichtet damit allerdings auf volle Sozialhilfe.

⁵⁴ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 357.

⁵⁵ Vgl. Vogel 2008, S. 174.

⁵⁶ Vgl. Wolffers 1993, S. 100.

⁵⁷ Vgl. Kälin/Künzli 2013, S. 503.

In der Praxis der Sozialhilfe dürfte sich bezüglich der Verpflichtung zur Teilnahme an Beschäftigungs- und Arbeitsprogrammen weniger die Frage des Arbeitszwangs als jene der Zumutbarkeit und der Verhältnismässigkeit einer Auflage zur Programtteilnahme stellen. Als unzumutbar und Verstoss gegen das Verbot der Zwangsarbeit müsste wohl die Zuweisung von absolut sinnentleerten Tätigkeiten gelten.

4.12 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot

Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV)

Art. 8 Abs. 1 BV

¹ Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

Der allgemeine Gleichheitssatz weist inhaltlich zwei Aspekte auf: Die Behörden haben Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich (Gleichheitsgebot), Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich (Differenzierungsgebot) zu behandeln. Damit soll sichergestellt werden, dass Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, nicht unterschiedlich behandelt werden und eine Differenzierung stattfindet, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unterschiedlich sind. Für die Praxis der Sozialhilfe bedeutet dies, dass Personen in gleicher Situation in der Sozialhilfe gleiche Ansprüche in Art, Höhe und Inhalt der Unterstützung haben. Dem Differenzierungsgebot wird mit dem Grundsatz der Individualisierung im Sozialhilferecht Rechnung getragen, indem die Behörden zu Hilfeleistungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten und Bedürfnisse des Einzelfalls verpflichtet sind.⁵⁸ Wird über staatliche Leistungen in existenziellen Lebensbereichen entschieden, erhält der Gleichheitssatz eine besondere Bedeutung, wie beim Zugang zur staatlichen Schulbildung oder bei der Ausrichtung der Sozialhilfe. Hierbei müssen Einschluss und Ausschluss von Leistungen genau begründet und differenziert werden.⁵⁹

Der Gleichheitssatz garantiert keinen Anspruch auf Rechtsgleichheit über die Kantons- und Gemeindegrenzen hinweg.⁶⁰ Die Zuständigkeit der Kantone für die

⁵⁸ Vgl. Hänzi 2011, S. 69.

⁵⁹ Vgl. Müller 1999, S. 436 f.

⁶⁰ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 414.

Sozialhilfe führt zu einer rechtlich zulässigen unterschiedlichen Ausgestaltung der Sozialhilfe in den einzelnen Kantonen. Rechtlich zulässig ist überdies die bedeutsame Ungleichbehandlung von Asylsuchenden und weiteren Personengruppen. Auch wenn bei allen die Notlage und das Fehlen von Eigenmitteln die gemeinsamen Voraussetzungen von Sozialhilfeleistungen bilden, sind Leistungsformen und Leistungsumfang unterschiedlich ausgestaltet. Die Abstufungen reichen von der Gleichstellung mit Einheimischen bei anerkannten Flüchtlingen bis zur Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende.

Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)

Art. 8 Abs. 2 BV

- 2** Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Diskriminierung bezeichnet qualifizierte Fälle von Ungleichbehandlung, die eine Benachteiligung mit Merkmalen begründen, die einen nicht oder nur schwer verzichtbaren, wesentlichen Bestandteil der Identität darstellen.⁶¹ Eines dieser Merkmale stellt die soziale Stellung einer Person dar. Unter der sozialen Stellung werden generell die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das gesellschaftliche Ansehen einer Person aufgrund des Berufes und der Bildung verstanden.⁶²

Das Diskriminierungsverbot richtet sich nicht gegen die unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Positionen von Individuen in der Gesellschaft, sondern will verhindern, dass Menschen aufgrund ihrer sozialen Stellung diskriminiert werden.⁶³

Sozialhilfe beziehende Menschen sind aufgrund ihrer ökonomischen Situation in verschiedenen Lebensbereichen mit Vorurteilen, Stigmatisierung und Ausgrenzung konfrontiert.⁶⁴ In der Praxis der Sozialhilfe können auch Diskriminierungen aufgrund anderer Merkmale wie der ethnischen Herkunft, der Rasse, der Sprache, einer Behinderung, der sozialen Stellung oder religiösen Überzeugung

⁶¹ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 428.

⁶² Vgl. Müller 1999, S. 424.

⁶³ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 432.

⁶⁴ Vgl. Noti/Schmid/Tecklenburg 2005, S. 10.

vorkommen, die den Zugang zu existenzsichernden Leistungen erschweren.⁶⁵ So wäre es beispielsweise unzulässig, aus Kostengründen bei einer Gehörlosen auf den Beizug eines Übersetzers in Gebärdensprache zu verzichten.

Der Schutz vor Diskriminierung gilt generell. Alle Grund- und Menschenrechte sind unter Berücksichtigung der Gleichbehandlung und der Gleichberechtigung zu gewähren. Somit ist der Diskriminierungsschutz als Strukturprinzip aller Menschenrechte zu verstehen.

Willkürverbot (Art. 9 BV)

Art. 9 BV

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

Das Willkürverbot ist in der Gesetzgebung wie auch in der Rechtsanwendung massgebend. Die Rechtsprechung erachtet einen Erlass dann als willkürlich, «wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist».⁶⁶ In der Rechtsanwendung hingegen liegt Willkür dann vor, wenn das Handeln einer Behörde offensichtlich unhaltbar oder unsinnig ist, die Behörde mithin «nach Belieben jenseits aller rechtlichen Massstäbe»⁶⁷ entschieden hat. Dies trifft dann zu, wenn eine Handlung im Widerspruch zur Situation steht, eine Norm oder einen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder dem Gerechtigkeitsgedanken klar zuwiderläuft.⁶⁸

Im Rahmen des Sozialhilferechts wird von den Behörden eine breite Ermessensausübung verlangt; deshalb kommt dem Willkürverbot in der Praxis der Sozialhilfe grosse Bedeutung zu.⁶⁹

Willkür liegt allerdings nur vor, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist. Ein Behördenentscheid ist dann willkürlich, wenn eine offensichtliche Gesetzesverletzung oder ein grober Ermessensfehler vorliegt, wenn er in sich widersprüchlich ist oder in klarem Widerspruch zum Gerechtigkeitsgedanken steht. So birgt zum Beispiel die Annahme, es stehe günstigerer Wohnraum zur Verfügung, die Gefahr, dass die betroffene Person ihren Lebensunterhalt nicht mehr decken kann.

⁶⁵ Vgl. auch Amstutz 2002, S. 351.

⁶⁶ BGE 134 I 23, E. 8.

⁶⁷ Vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2009, § 23 Rz. 21.

⁶⁸ Vgl. BGE 135 V 2, E. 1.3.

⁶⁹ Vgl. Wolffers 1993, S. 95.

4.13 Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV, Art. 9 BV)

Art. 5 Abs. 3 BV

3 Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

Der Grundsatz von Treu und Glauben prägt nicht nur die privatrechtlichen Beziehungen, sondern auch die vom öffentlichen Recht geregelten Verhältnisse zwischen privaten Personen und Behörden sowie zwischen Behörden selbst. Der Grundsatz von Treu und Glauben ist in Art. 5 Abs. 3 BV verankert und gilt als Prinzip für die ganze Rechtsordnung. Art. 9 BV gewährleistet das Grundrecht des Einzelnen.⁷⁰ In der Rechtsprechung wird das Prinzip von Treu und Glauben in verschiedene Teilgehalte aufgeschlüsselt: in den Grundsatz des Vertrauensschutzes, jenen des Verbotes von widersprüchlichem Verhalten und jenen des Verbotes des Rechtsmissbrauchs.⁷¹

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes fordert, dass Individuen in ihrem berechtigten Vertrauen auf behördliche Auskünfte und Zusicherungen geschützt werden, und zwar auch dann, wenn diese falsch sind und dies für die betroffene Person nicht erkennbar war. In der Praxis hat dies zur Folge, dass sich die Hilfe suchenden Personen auf Entscheide, Erlasse und Verfügungen verlassen können.⁷² Das Verbot widersprüchlichen Handelns beinhaltet, dass die Behörde von einem Standpunkt gegenüber einer Person nicht ohne sachliche Gründe abweichen darf.⁷³ Von Rechtsmissbrauch spricht man schliesslich, wenn ein Rechtsinstitut in Anspruch genommen wird für einen Zweck, der mit diesem nicht geschützt werden soll.⁷⁴ In der Praxis ist vor allem der Anspruch auf Schutz des Vertrauens in behördliche Auskünfte und Zusicherungen bedeutsam, während behördlicher Rechtsmissbrauch kaum vorkommt.

⁷⁰ Vgl. Müller 1999, S. 485.

⁷¹ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 406.

⁷² Vgl. Vogel 2008, S. 171.

⁷³ Vgl. Kiener/Kälin 2013, S. 408.

⁷⁴ Vgl. Müller 1999, S. 486.

5 Grundlagen des Sozialhilferechts

5.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Grundrechte bilden den unabdingbaren Rahmen für die Sozialhilfe. Darüber hinaus erfolgt die Ausgestaltung der Sozialhilfe als sozialpolitisches Instrument durch Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Normen.

Die rechtliche Konkretisierung der Sozialhilfe liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Entsprechend haben alle Kantone Sozialhilfegesetze erlassen.⁷⁵ Die Bundesverfassung und insbesondere die Grundrechte setzen den Rahmen dafür. Die Präambel der Bundesverfassung hält fest, dass sich die Stärke der staatlichen Gemeinschaft am Wohl der Schwachen misst. Dies zeigt die sozialstaatliche und solidarische Ausrichtung der Verfassung an.⁷⁶ In Art. 41 BV sind die Sozialziele verankert, für die sich der Bund und die Kantone in erster Linie über die Gesetzgebung einzusetzen haben. Ein Sozialstaat will soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit, sozialen Ausgleich und Chancengleichheit garantieren. Charakteristisch für den schweizerischen Sozialstaat ist neben diesen Zielen die starke Betonung der Subsidiarität staatlicher Hilfe und der Eigenverantwortung des Einzelnen.⁷⁷

Die Sozialhilfe ist als letztes Netz der sozialen Sicherung ein besonders bedeutendes Instrument zur Verwirklichung der sozialstaatlichen Anliegen. Sie dient neben anderen staatlichen Institutionen dazu, Personen, die nicht aus eigenen Kräften für sich aufkommen können, individualisierte Hilfe zukommen zu lassen,

⁷⁵ Vgl. Bodmer 2011, S. 15.

⁷⁶ Vgl. Meyer-Blaser/Gächter 2001, S. 555.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 554.

die über das Gewährleistete nach Art. 12 BV hinausgeht. Ihre Besonderheit liegt darin, dass sie nicht nach den Ursachen der Bedürftigkeit fragt. Ihr oberstes Ziel ist, die Existenz zu garantieren und gleichzeitig die Integration in die Gesellschaft zu fördern.⁷⁸

Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen, die dem Kausalprinzip folgen, Leistungen also an eine bestimmte Ursache wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Invalidität knüpfen, gilt in der Sozialhilfe das Finalitätsprinzip. Es geht also in der Sozialhilfe um die Behebung der Bedürftigkeit. Mithin ist die Zielsetzung ausschlaggebend und Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte dürfen nicht mit der Ursache der Bedürftigkeit begründet werden. Eine Unterscheidung zwischen «würdigen» und «unwürdigen» Armen wie in früheren Jahrhunderten wäre heute grundrechtswidrig.

5.2 Kantonale Sozialhilfegesetze

Die kantonalen Sozialhilfegesetze regeln die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe und sind rechtlich von grosser Bedeutung. Sie sind nicht nur die gesetzliche Grundlage für Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen, Organisation und Verfahren, sondern legen auch die Rechte und Pflichten der Gesuchsteller fest. Die Sozialhilfegesetze nehmen direkt oder indirekt in mannigfaltiger Weise auf die Grund- und Menschenrechte Bezug. Sie verweisen auf die Grundsätze der Menschenwürde, des Persönlichkeitsschutzes und konkretisieren die Geheimhaltungspflicht oder die Verfahrensrechte.

In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass sie auch die erforderliche gesetzliche Grundlage bilden, die neben dem öffentlichen Interesse und der Verhältnismässigkeit zur Einschränkung von Grundrechten nötig sind. So finden die Mitwirkungspflichten, die Pflicht zur Mithilfe bei der Beseitigung einer Notlage durch Erwerbstätigkeit sowie die Voraussetzungen und Bedingungen für Weisungen, Auflagen und Sanktionen ihre gesetzliche Grundlage in den kantonalen Sozialhilfegesetzen.

Als Teil des öffentlichen Rechts, genauer des Verwaltungsrechts, ist das Sozialhilferecht grundsätzlich zwingender Natur. Es schafft zwischen den Betroffenen und den staatlichen Organen eine wechselseitige Beziehung, die beiden Parteien Rechte und Pflichten auferlegt.⁷⁹ Dem allgemeinen Verwaltungsrecht der Kan-

⁷⁸ Vgl. SKOS-Richtlinien 2012, A.3-1, auch Vogel 2008.

⁷⁹ Vgl. Wolfers 1993, S. 69.

tone, das subsidiär auch für die Sozialhilfe gilt, liegen verschiedene rechtsstaatliche Grundprinzipien zugrunde, die teilweise bereits ausgeführt wurden und für die Umsetzung der Grund- und Menschenrechte von Belang sind. Es handelt sich um die Grundsätze Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit und Treu und Glauben. Darüber hinaus gelten im Sozialhilferecht weitere spezifische Grundprinzipien, die von den Sozialhilfebehörden zu respektieren sind. Dazu gehören die Wahrung der Menschenwürde, das Subsidiaritätsprinzip, das Individualisierungsprinzip, die Bedarfsdeckung und die Ursachenbekämpfung.⁸⁰ Die SKOS-Richtlinien nennen darüber hinaus die Grundsätze der Professionalität, der Wirtschaftlichkeit sowie der Leistung und Gegenleistung.⁸¹ Sie sind in vielen Sozialhilfegesetzen in der einen oder anderen Form direkt oder indirekt angesprochen. Auch sie können im Zusammenhang mit den Grund- und Menschenrechten von Bedeutung sein.

5.3 SKOS-Richtlinien

Eine besondere Rolle kommt im schweizerischen Sozialhilferecht den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)⁸² zu. Seit über fünfzig Jahren erlässt dieser Verband, dem unter anderem alle Kantone und zahlreiche Städte und Gemeinden angehören, Richtlinien für die Sozialhilfepraxis. Diese Richtlinien werden von den meisten Kantonen, teils mit geringfügigen Abweichungen, übernommen und erhalten damit Rechtswirksamkeit. Sie geben auch der Rechtsprechung einen Orientierungsrahmen und sind so für die praktische Ausgestaltung der Sozialhilfe von erheblicher Relevanz. Sie dienen insbesondere einer gewissen Vereinheitlichung der Sozialhilfepraxis unter den Kantonen. Als Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe haben sie weder Gesetzes- noch Verordnungsscharakter. Soweit jedoch Gesetze und Verordnungen auf sie verweisen, kommt ihnen eine rechtliche Wirkung zu. Da die Verweise jedoch in unterschiedlicher Weise und auf unterschiedlichen Stufen erfolgen, ist ihre rechtliche Verbindlichkeit je nach Kanton unterschiedlich.

Die Richtlinien enthalten in Kapitel A zu den Voraussetzungen und Grundsätzen zahlreiche Hinweise auf grundrechtsrelevante Aspekte. Darüber hinaus finden sich zahlreiche Empfehlungen, die nicht zuletzt für die Frage nach der Zulässigkeit von Einschränkungen der Grundrechte von Bedeutung sind, etwa für die Frage der

80 Vgl. ebd.

81 Vgl. SKOS-Richtlinien 2012, A. 4.

82 SKOS-Richtlinien 2012.

Leistungskürzungen oder -einstellungen. Die Richtlinien erläutern auch die wichtigsten Prinzipien der Sozialhilfe, die oftmals in dieser oder ähnlicher Form in die kantonalen Gesetze Eingang gefunden haben.

5.4 Prinzipien der Sozialhilfe

Wahrung der Menschenwürde

Auf die Bedeutung der Menschenwürde und deren Verbindung mit dem Recht auf Nothilfe wurde unter Kapitel 4 im Bereich der relevanten Grundrechte hingewiesen. Die Wahrung der Menschenwürde stellt ein übergeordnetes Ziel der Sozialhilfe dar und muss begleitend sein für die Sozialhilfepraxis.

Subsidiaritätsprinzip

Sozialhilfe wird nur dann gewährt, wenn der Hilfe suchenden Person der (rechtzeitige) Zugang zu einer anderen Leistung verwehrt ist. Der Grundsatz besagt zweierlei: zunächst, dass ein Anspruch auf Sozialhilfe nur dann besteht, wenn keine Eigenmittel verfügbar sind; familienrechtliche Unterstützungsleistungen oder Versicherungsleistungen und eigenes Vermögen gehen vor. Im Weiteren besagt der Grundsatz, dass die Hilfsbedürftigen verpflichtet sind, alles Zumutbare zu unternehmen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben. So sind beispielsweise private oder öffentlich-rechtliche Ansprüche geltend zu machen, vorhandene Liegenschaften zu veräussern und andere Vermögenswerte zu liquidieren. Der Einsatz der eigenen Arbeitskraft geht aber einer Unterstützung durch die Sozialhilfe vor.⁸³ Daher können die Sozialhilfebehörden Sozialhilfe Beziehende grundsätzlich dazu anhalten, eine Arbeit zu suchen oder aufzunehmen.

Individualisierung

Die Sozialhilfe hat es mit einer Vielzahl unterschiedlich komplexer Lebenssituationen zu tun, die sich einer einfachen Normierung entziehen. Nicht ohne Grund sind deshalb die Normen in den Sozialhilfegesetzen oft allgemein und offen formuliert. Dies macht die Individualisierung im Einzelfall zur unabdingbaren Notwendigkeit. Nach dem Grundsatz der Individualisierung müssen Bedarfe im Einzelfall abgeklärt und Sozialhilfeleistungen an die Umstände der einzelnen

⁸³ Vgl. Wolffers 1993, S. 71 f. Zum Grundsatz der Selbsthilfe im Bereich Arbeit siehe auch BGE 130 I 71, E. 5.3.

Personen angepasst werden.⁸⁴ Die Sozialhilfebehörden müssen daher die wirtschaftliche, persönliche und soziale Situation der Sozialhilfe Beziehenden im Einzelfall sorgfältig abklären. Im Gegenzug sind die betroffenen Personen zur Mitwirkung verpflichtet, was in den kantonalen Sozialhilfegesetzen festgehalten ist.⁸⁵

Das Individualisierungsprinzip hat in der Sozialhilfe einen besonders hohen Stellenwert. Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen setzt die Sozialhilfe Bedürftigkeit voraus, welche im Einzelfall gegeben sein muss. Auch die Palette der Leistungen ist in der Sozialhilfe grundsätzlich nicht begrenzt. Sie muss nicht wie die Sozialversicherungen auf einen gesetzlich abschliessend festgelegten Katalog von Leistungen zurückgreifen, sondern kann die im individuellen Fall erforderlichen Massnahmen anordnen und Leistungen erbringen. Diese Möglichkeit zur Individualisierung ist eine der grossen Stärken der Sozialhilfe.

Das Individualisierungsprinzip stellt keinen Gegensatz zum Gebot rechtsgleicher Behandlung dar. Allerdings dürfen mit Berufung auf dieses Prinzip keine Unterschiede gemacht werden, die sich im Vergleich zu ähnlichen Fällen nicht rechtfertigen lassen. Auch verbietet das Individualisierungsprinzip dem Gesetzgeber und den Behörden nicht, gewisse Standards und Richtlinien zu erlassen, die im Regelfall zur Anwendung kommen. Alles andere wäre in der Praxis nicht handhabbar und würde von den Betroffenen leicht als Ungerechtigkeit empfunden. In diesem Zusammenhang kommt dem Ermessen der Behörden grosse Bedeutung zu. Es belässt der für eine sachgerechte Entscheidung verantwortlichen Verwaltung eine gewisse Freiheit.

Ermessensspielräume

Mehr als andere Verwaltungsverfahren kennt das Sozialhilferecht zahlreiche offene und unbestimmte Rechtsbegriffe. Hinzu kommt die starke Individualisierung der Sozialhilfe. Entsprechend gross ist der Ermessensspielraum der Behörden, was die Rechtsunsicherheit und das Risiko willkürlicher Entscheidungen erhöht. Zwar setzt das Bedarfsprinzip – wer bedürftig ist, hat einen Anspruch auf Hilfe – dem Ermessen eine klare Grenze, doch bleiben zahlreiche Entscheidungen im Einzelfall trotz Verordnungen, Richtlinien und Handbüchern einer Ermessensprüfung unterworfen. Das Individualisierungsprinzip verpflichtet zur Berücksichtigung der konkreten, aktuellen und persönlichen Verhältnisse bei einer Entscheidung. Bei

⁸⁴ Vgl. ebd., S.73.

⁸⁵ Vgl. beispielsweise §§ 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Zürcher Sozialhilfegesetz; Art. 25 des bernischen Sozialhilfegesetzes; § 6 des Luzerner Sozialhilfegesetzes und Art. 3 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe vom 7. Mai 1995 des Kantons Glarus (VIII E/21/3).

der Anerkennung, Gewichtung und Bewertung dieser Verhältnisse spielt das Ermessen eine grosse Rolle. Daher sind die Ansprüche an Sozialdienste und Behörden, dieses Ermessen verantwortungsvoll und rechtskonform auszuüben, gerade aus grundrechtlicher Sicht besonders hoch.

Wie auch für andere Bereiche der Rechtsordnung hat die Rechtsprechung in den vergangenen Jahrzehnten klare Kriterien entwickelt, wie das Ermessen durch Vollzugsbehörden auszuüben sei. Dem Ermessen sind danach drei wichtige Grenzen gesetzt. Unzulässig ist zunächst der Ermessensmissbrauch. Ein solcher ist gegeben, wenn sich eine Behörde aus unsachlichen oder zweckfremden Gründen auf das Ermessen beruft. Unzulässig sind im Weiteren sowohl die Ermessensüberschreitung als auch die Ermessensunterschreitung. Im einen Fall geht die Behörde über den Ermessensspielraum hinaus, der ihr zusteht, entscheidet also entgegen der gesetzlichen Grenzen, die ihr gesetzt sind. Im anderen Fall nutzt sie den Spielraum nicht aus, der ihr vom Gesetz her eröffnet wird. Beides gilt es zu vermeiden.

Bedarfsdeckungsprinzip

Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe haben sich am gegenwärtigen Bedarf der Sozialhilfe beziehenden Person auszurichten. Dieser orientiert sich an objektiven Standards für den anerkannten Bedarf und an der individuellen Lebenssituation. Die Leistungen müssen darauf abzielen, deren Bedürftigkeit zu beseitigen, ohne nach ihren Ursachen zu fragen. Allfälliges Verschulden spielt mithin keine Rolle (Finalitätsprinzip)⁸⁶ und kann nicht zur Legitimation von Grundrechtseinschränkungen angeführt werden. Massgebend ist der tatsächliche und aktuelle Bedarf für den notwendigen Lebensunterhalt. Weder hypothetischer Minderbedarf noch hypothetischer Mehrbedarf dürfen eine Rolle spielen. Rückwirkend werden keine Leistungen erbracht, Vorauszahlungen ausnahmsweise in beschränktem Umfang, wenn damit im Zeitpunkt der Ablösung von der Sozialhilfe eine bereits in naher Zukunft absehbare, vorübergehende Bedürftigkeit vermieden werden kann.

Ursachenbekämpfung

Das Prinzip der Ursachenbekämpfung verpflichtet die Behörden, die Ursachen der Bedürftigkeit zu ermitteln und so weit wie möglich zu beheben. Neben der Ursachenbekämpfung im Einzelfall, zum Beispiel durch die Finanzierung von

⁸⁶ Vgl. Wolffers 1993, S. 74; Rüegg 2008, S. 47f.; Zimmermann/Jizzini 2012: Zürcher Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Ziff. 5.1.11.

(Weiter-)Qualifizierungsmassnahmen, haben die Sozialbehörden und Sozialtätigen die übergreifende Aufgabe, Ursachenforschung im Bereich Armut zu betreiben, entsprechende präventive Massnahmen zu entwickeln und die Gesellschaft zu informieren. Gerade die professionelle Soziale Arbeit hat die Aufgabe, die Bedingungen und Folgen von Armut zu erforschen und die privaten Nöte in diesem Bereich zu öffentlichen Themen zu machen.

Teil 2

Spannungsfelder und Lösungsansätze:
Grundrechtsrelevante Handlungsinstrumente
in der Sozialhilfe



6 Allgemeines

Auflagen, Weisungen und Sanktionen sind zentrale Instrumente im Verwaltungsrecht. Auch in der Praxis der Sozialhilfe sind sie von grosser Bedeutung. Auflagen und Weisungen erlauben, allgemeine, gesetzlich geregelte Pflichten und Rechte im Einzelfall zu konkretisieren. Sanktionen erlauben es, die Erfüllung der verwaltungsrechtlichen Pflichten direkt oder indirekt zu erzwingen. Auflagen, Weisungen und Sanktionen führen dabei oftmals zu Eingriffen in die Grundrechte. Sie verlangen von der betroffenen Person ein Handeln, Unterlassen oder Dulden, das ihre persönlichen Verhältnisse und ihre Lebensführung unmittelbar betrifft. Sanktionen wiederum, die in der Sozialhilfe meistens die Form von Leistungskürzungen oder -einstellungen annehmen, können überdies unmittelbar das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) tangieren. Behörden sind daher gefordert, im Umgang mit Auflagen, Weisungen und Sanktionen besonders überlegt und sorgfältig zu handeln.

Auflagen und Weisungen, aber auch Sanktionen zu ihrer Durchsetzung sind für die Sozialhilfe unverzichtbare Instrumente, und zwar bereits im Zusammenhang mit der Abklärung der Notlage. Mit Auflagen und Weisungen wird die Mitwirkungspflicht konkretisiert. Hierzu gehören die Vorlage von Dokumenten, die Erteilung einer Vollmacht zur Einholung von Auskünften beim Arbeitgeber, die Entbindung vom Arztgeheimnis und das Aufsuchen eines Vertrauensarztes. Im Weiteren können Auflagen und Weisungen erteilt werden, um die allgemeine Pflicht zur Abwendung oder Behebung der Notlage im Einzelfall konkret und verbindlich festzulegen: zum Beispiel eine Anmeldung bei der Regionalen Arbeitsvermittlung (RAV), die Gesuchstellung bei der Invalidenversicherung, die Verpflichtung zur Arbeitssuche oder Arbeitsaufnahme, die Geltendmachung von familienrechtlichen Ansprüchen, die Auflösung von Versicherungsguthaben oder

der Antritt einer Suchttherapie. Auflagen und Weisungen im Sozialhilferecht sind nur insoweit erlaubt, als sie dem Hauptzweck der Sozialhilfe dienlich sind. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die rechtlichen Voraussetzungen und das verfahrensmässige Vorgehen klar geregelt und in der Praxis eingehalten werden.

Eine gesetzliche Grundlage findet sich in den kantonalen Sozialhilfegesetzen. Die Begriffe «Weisung» und «Auflage» werden dabei gleichbedeutend verwendet. Sie werden in der Regel im Zusammenhang mit einer Verfügung erlassen. So wird beispielsweise die Gewährung materieller Hilfe verfügt und mit der Auflage verbunden, einen Sprachkurs zu besuchen oder eine Stelle zu suchen. Wird der Sprachkurs nicht besucht oder werden keine Bemühungen zur Arbeitssuche nachgewiesen, fällt nicht die verfügte Sozialhilfe weg, wohl aber kann die Erfüllung der Auflage mit einer Sanktion erzwungen werden.

6.1 Auflagen und Weisungen

Auflagen und Weisungen können verschiedene Inhalte haben, etwa die Hinterlegung von Nummernschildern des eigenen Fahrzeugs, den Besuch eines lohnwirksamen Beschäftigungsprogramms, gesundheitliche Interventionen im Interesse der gesuchstellenden Person und ihrer Kinder, die Verringerung der Lebenshaltungskosten durch Umzug oder die Kündigung von Versicherungspolice bis zur Offenlegung der persönlichen Verhältnisse. Mit den meisten dieser Verfügungen sind Eingriffe in die Grundrechte verbunden. Deshalb müssen Weisungen und Auflagen die Schranken respektieren, die Grundrechtseingriffen gesetzt sind: das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit. Zudem darf der Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzt werden. Die gesetzliche Grundlage muss hierbei hinreichend bestimmt sein und die Weisung oder Auflage muss sich auf ein öffentliches Interesse stützen können. Die Rechtsnorm muss umso unmissverständlicher sein, je gravierender der Grundrechtseingriff ist.

Nicht immer eindeutig ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Zweifellos sind die Bekämpfung von Armut und die Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit im öffentlichen Interesse. Entsprechend sind dies auch Weisungen und Auflagen, soweit sie in einem Zusammenhang mit diesen Zielen stehen. Doch nicht jede Anpassung der Lebensführung, die mit Weisungen und Auflagen erzwungen werden soll, steht im öffentlichen Interesse. So kann die Auflage, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, dann im öffentlichen Interesse stehen, wenn die Integrationschancen der betroffenen Person auf dem Arbeitsmarkt verbessert

werden. Fehlt jedoch jedes qualifizierende Element und dient das Programm vorwiegend dazu, eine Person zu disziplinieren, ist das öffentliche Interesse durchaus fraglich. Weisungen und Auflagen dürfen nicht sachfremd sein.

Die Beurteilung der Verhältnisse im Einzelfall ist nötig und anspruchsvoll. Es muss eine Abwägung der persönlichen und öffentlichen Interessen erfolgen. Besondere Sorgfalt ist bei der Beurteilung der Zumutbarkeit geboten. Es ist in der Praxis oft nicht einfach, abzuschätzen, was eine Person aus eigenem Willen zu leisten fähig ist und wo sie an Grenzen stösst. Von niemandem darf etwas verlangt werden, das zu leisten sie oder er physisch oder vor allem psychisch nicht in der Lage ist.

Die Sozialhilfe mit dem Individualisierungs- und Bedarfsprinzip eröffnet weitere Ermessensspielräume. Damit besteht auch das Risiko von Ermessensfehlern oder Willkür. Weisungen und Auflagen müssen stets dem Erfordernis der Eignung genügen. Nur wenn ein sachlicher Zusammenhang zwischen ihnen und dem angestrebten Ziel besteht, sind sie rechtmässig. Auch das Kriterium der Erforderlichkeit ist in Erinnerung zu rufen. Kann ein Ziel auch ohne eine bestimmte Massnahme erreicht werden, ist sie zu unterlassen oder durch eine mildere Massnahme, zu ersetzen. Eine Massnahme darf zudem im Umfang nur so lange wie nötig angeordnet werden. So ist beispielsweise auf eine stationäre Therapie zu verzichten, wenn auch eine ambulante das Ziel erreichen kann. Im Weiteren muss bei Weisungen und Auflagen ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Zweck und dem Eingriff gegeben sein. So ist es fraglich, ob eine Behörde Gesuchstellende verpflichten darf, ihr zeitlich unbegrenzt eine umfassende Vollmacht zu erteilen, die ihr ermöglicht, überall und jederzeit Auskünfte über sie einzuholen. Schliesslich dürfen Weisungen und Auflagen nicht in den Kerngehalt eines Grundrechts eingreifen.

Neben den inhaltlichen Schranken, die für Weisungen und Auflagen gelten, ergeben sich aus den Grundrechten auch Verfahrensvorgaben, die eingehalten werden müssen. Auf sie wurde in den vorstehenden Ausführungen bereits hingewiesen.

Weisungen und Auflagen haben in der Regel schriftlich zu erfolgen, weil sie Grundrechte tangieren und einen ersten, notwendigen Schritt im Rahmen der Leistungskürzung darstellen.⁸⁷ Wenig einschneidende Weisungen, die mündlich erteilt werden, müssen wenigstens gut dokumentiert sein. In jedem Fall aber sind die Verfahrensgarantien und das Recht auf rechtliches Gehör zu gewähren und es muss sichergestellt werden, dass die betroffene Person den Inhalt der Weisung oder Auflage verstanden hat. Das gilt besonders für die Androhung von Sanktionen.

87 Vgl. Wizen 2014, S. 552.

6.2 Sanktionen

Die meisten kantonalen Gesetze sehen die Möglichkeit vor, Sanktionen auszusprechen, wenn Auflagen und Weisungen verletzt werden. Dabei handelt es sich meistens um die Möglichkeit, Leistungen zu kürzen oder gar einzustellen. Auch die Änderung der Art der Leistung – zum Beispiel Sach- statt Geldleistung – kann eine Sanktion im Zusammenhang mit der Verletzung von Weisungen sein. Mit der Sanktion soll die Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Pflicht (meist indirekt) erzwungen werden. So wird zum Beispiel eine Sozialhilfe beziehende Person unter Androhung einer Kürzung bei Nichtbefolgung angewiesen, sich beim RAV zu melden, dessen Termine wahrzunehmen und Anordnungen zu befolgen. Verletzt die Person ihre Pflicht, sollte sie auf die Nichtbefolgung angesprochen werden und die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben, erhalten. Ist sie nicht imstande, das Nichtbefolgen der Weisung plausibel zu erklären, kann die angedrohte Sanktion (Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe) mittels Verfügung verhängt werden.

Verwirrung besteht in Theorie und Praxis oft über die Folgen einer Pflichtverletzung. Nicht in jedem Fall kommen Sanktionen im eigentlichen Sinne zum Zug. Es gilt hier klar drei Situationen zu unterscheiden:

- Begeht eine hilfsbedürftige Person eine Pflichtverletzung, so können ihr im Rahmen von Sanktionen Leistungen gekürzt werden. Die Kürzungen müssen verhältnismässig sein. Eine grundrechtliche Untergrenze setzt dabei Art. 12 BV, der das Existenzminimum garantiert. Eine komplette Einstellung der Hilfe bei einer hilfsbedürftigen Person ist unzulässig.
- Davon zu unterscheiden sind Fälle, in denen der Hilfesuchende die Notlage zeitnah und effektiv beheben kann. Hat er dazu konkret die Möglichkeit, liegt gemäss dem Subsidiaritätsprinzip keine Leistungspflicht vor. Die Verweigerung oder Einstellung von Leistungen der Sozialhilfe stellt in diesem Falle keine Sanktion dar.
- Schliesslich fehlt es in Fällen, in denen keine Bedürftigkeit besteht oder in denen mangels Mitwirkung Abklärungen nicht möglich sind, an den Anspruchsvoraussetzungen für Sozialhilfe. Dies gilt auch für die Nothilfe gemäss Art. 12 BV. Leistungsverweigerungen gelten hier nicht als Sanktion.

Bei Sanktionen im eigentlichen Sinne stellt sich die Frage, in welchen Situationen sie angemessen sind und wann eine Sanktion grundrechtlich nicht zulässig ist.

Sanktionen dürfen nur verhängt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht und ein öffentliches Interesse gegeben ist. Die Verhältnismässigkeit ist zu prüfen und eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei sind insbesondere die Interessen weiterer Personen in der Unterstützungseinheit zu berücksichtigen, etwa die Interessen der Kinder. Zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit gehört auch, dass Sanktionen zeitlich zu beschränken sind. In formeller Hinsicht gilt: Sanktionen sind in Form einer anfechtbaren Verfügung zu verhängen. Die betroffene Person muss sie verstanden haben, die Möglichkeit gehabt haben, sich dazu zu äussern, und sie muss wissen, was sie zu tun, zu dulden oder zu unterlassen hat, damit die Sanktion wieder aufgehoben wird.

Als Sanktion ist die vollständige Einstellung der Hilfeleistung nicht zulässig, solange die Bedürftigkeit besteht. Dies verstösst gegen das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), welches absolut gilt. Zulässig sind lediglich die Streichung von Zulagen und die Kürzung von Leistungen, falls die übrigen Voraussetzungen dazu gegeben sind, bis zum Niveau der Grundsicherung, die durch Artikel 12 BV geschützt ist. Wo genau dieses Leistungsniveau liegt, kann nicht Franken und Rappen festgestellt werden. Das Bundesgericht hat dazu festgehalten, es gehe nicht um fixe Beträge. Vielmehr bestimmen die konkreten Umstände, was für ein menschenwürdiges Dasein erforderlich ist.

Eine Einstellung der Leistungen ist hingegen dann möglich, wenn die Voraussetzungen für die Bedürftigkeit nicht gegeben, weggefallen oder nicht erstellt sind. In diesem Fall ist es jedoch unzutreffend, von Sanktionen zu sprechen. So darf auf ein Gesuch nicht eingetreten werden, wenn beispielsweise noch eigene Mittel vorhanden sind, ebenso wenn liquide Ansprüche gegenüber Sozialversicherungen oder Dritten bestehen. Zulässig ist nach dem Grundsatz der Subsidiarität die Einstellung der Hilfe auch dann, wenn eine Person eine reale (nicht eine hypothetische) Möglichkeit hat, ein Erwerbseinkommen zu erzielen. Ebenso kann die Hilfe eingestellt werden, wenn eine Veränderung der Verhältnisse die Bedürftigkeit aufhebt. Schliesslich kann eine Leistung verweigert werden, wenn die Mitwirkung bei den erforderlichen Abklärungen ausbleibt. Ist die Behörde nicht in der Lage, die Situation zu beurteilen, kann sie auch keinen Leistungsentcheid treffen. Allerdings sind an die Mithilfe zur Abklärung der Lebenssituation wiederum die Kriterien der Verhältnismässigkeit zu stellen. Hohe administrative Hürden könnten als überspitzter Formalismus gewertet werden.⁸⁸

⁸⁸ Zum Ganzen siehe Mösch Payot 2014, S. 1448 ff.

Teil 3

Ausgewählte Fallkonstellationen



Anhand relevanter Fallkonstellationen aus der Praxis der Sozialhilfe werden in diesem Teil die Spannungsfelder aus einer grundrechtlichen und sozialarbeiterschen Perspektive herausgearbeitet und analysiert. Dabei kommen grundrechtliche Überlegungen, die für die Praxis der Sozialhilfe relevant sind, zur Sprache. Schliesslich werden Handlungsempfehlungen für die Praxis formuliert. Dabei wurden Fallbeispiele ausgewählt, die in der Praxis besonders häufig anzutreffen sind. Sie betreffen die Themen Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Persönlichkeitschutz oder Verfahrensfragen.

Da bei Grundrechtseingriffen die Voraussetzungen von Artikel 36 der Bundesverfassung eingehalten werden müssen, sind bei der Prüfung der Zulässigkeit möglicher Einschränkungen der Menschen- und Grundrechte folgende Fragen zu beantworten:

- (1) Besteht eine rechtliche Grundlage für die angeordnete Massnahme?
- (2) Besteht ein öffentliches Interesse an der angeordneten Massnahme?
- (3) Ist die angeordnete Massnahme verhältnismässig?
- (4) Verletzt die angeordnete Massnahme den Kerngehalt des Grundrechts?

Eine Massnahme ist unzulässig, wenn sie mindestens ein Grundrecht verletzt. Bei den Fallkonstellationen können verschiedene Grundrechte tangiert sein. Deshalb sind Grundrechtseingriffs-Voraussetzungen für jedes Grundrecht einzeln zu prüfen.

7 Arbeit und Beschäftigung

Die Integration in den Arbeitsmarkt hat in den vergangenen Jahrzehnten einen bedeutenden Stellenwert in der Sozialhilfe erhalten. Eine Vielzahl von kantonalen und kommunalen Konzepten und Programme wurden entwickelt, die im Wesentlichen die berufliche oder soziale Eingliederung zum Ziel haben. Eine einheitliche Terminologie gibt es nicht. So ist die Rede von Arbeits- oder Beschäftigungsprogrammen, Qualifikations- oder Abklärungsprogrammen. Manche Programme legen den Akzent auf eine Qualifizierung, andere dienen einer Potentialabklärung oder sind als Testarbeitsplätze konzipiert. Wieder andere dienen der Vermittlung einer festen Tagesstruktur oder haben den Charakter von kombinierten, teils subventionierten Arbeitsplätzen. Die folgenden Beispiele widerspiegeln diese terminologische Vielfalt.

Die Verpflichtung zur Aufnahme einer Arbeit oder zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm ist in der Regel ein Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person. Es können neben der persönlichen Freiheit weitere Grundrechte tangiert sein (z.B. die Menschenwürde, die Glaubens- und Gewissensfreiheit oder die Wirtschaftsfreiheit). Allerdings sind Arbeitsverpflichtungen zulässig, soweit die üblichen Eingriffsvoraussetzungen gegeben sind. Das Gebot der Subsidiarität gibt klar vor, dass die eigene Erwerbstätigkeit in der Regel der Unterstützung durch die Öffentlichkeit vorzuziehen hat.

Auflage zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm

a) Fallbeispiel

Frauen und Männern, die über 55 Jahre alt und ausgesteuert sind, wird im Rahmen der Sozialhilfe die Auflage erteilt, an Beschäftigungsprogrammen mit

unqualifizierten Arbeiten, wie zum Beispiel Strassenwischen, Waldaufräumen, Abfallsammeln in öffentlichen Anlagen, teilzunehmen.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist eine solche Auflage aus grundrechtlicher Sicht haltbar? Darf sie systematisch angewandt werden?

Mit dem wachsenden politischen Druck, möglichst alle Menschen im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verschärft sich die Thematik einer grundrechtskonformen Praxis im Zusammenhang mit Arbeits- und Beschäftigungsmassnahmen. Obwohl es viele Arbeitsintegrationsprogramme für arbeitswillige Personen gibt, sind Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen in ihren Möglichkeiten eingeschränkt, wenn sie in das Spannungsfeld zwischen Fordern und Fördern geraten. Dies gilt vor allem bei älteren erwerbslosen Menschen, die schwer vermittlungsfähig sind, aber von Sozialtätigen motiviert werden sollen, sich weiter zu bewerben und an Arbeitsintegrationsprogrammen teilzunehmen. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere für die Sozialhilfe die Frage nach der Angemessenheit und Zielführung von Integrationsmassnahmen: Wie können diese Menschen überhaupt in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden? Welche Chancen haben sie auf dem Arbeitsmarkt? Wird es möglich sein, diesen Menschen bis zur Pensionierung eine Perspektive zu eröffnen?

c) Rechtliche Beurteilung

Die Auflage an ältere ausgesteuerte Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen, an einem Beschäftigungs- oder Arbeitsintegrationsprogramm teilzunehmen, darf nicht systematisch angewandt werden, sondern nur dann, wenn unter anderem eine Prüfung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall vorgenommen wurde. Die Pflicht zur Prüfung der Verhältnismässigkeit verbietet schematische Lösungen, die keine Rücksicht auf die Situation des Betroffenen nehmen. Namentlich sind die Erforderlichkeit und die Geeignetheit der Massnahme zu beurteilen.

Zu überprüfen ist in diesen Fällen auch das öffentliche Interesse. Im öffentlichen Interesse liegen grundsätzlich Massnahmen, die die berufliche Integration, die wirtschaftliche Selbständigkeit und das eigenverantwortliche Handeln des Sozialhilfeempfängers fördern und vermeiden, dass Personen auf längere Sicht sozialhilfeabhängig bleiben (BGE 139 I 218 E. 4.2.). Entsprechend steht eine Auflage, die auf die Reintegration einer ausgesteuerten Person in den Arbeitsmarkt abzielt, in Übereinstimmung mit einem öffentlichen Interesse. Die blosser Beschäftigung einer ausgesteuerten, namentlich älteren Person, die nicht auf deren beruflichen Wiedereinstieg gerichtet ist, liegt dagegen nicht ohne weiteres im öffentlichen Interesse. Die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm kann dann im öffentlichen Interesse liegen, wenn die betroffene Person einer

sinnstiftenden Tätigkeit nachgehen kann und ihr eine Tagesstruktur vermittelt wird, die ihrer sozialen Isolation oder Verwahrlosung entgegenwirkt.

Gemäss SKOS-Richtlinien haben Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen nach Kräften zur Verminderung und Behebung der Notlage beizutragen. Dies kann zum Beispiel die Suche und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt beinhalten oder die Teilnahme an einem lohnwirksamen Beschäftigungsprogramm des zweiten Arbeitsmarktes sein.

So gilt eine Arbeit (bzw. die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm) als zumutbar, wenn sie dem Alter, dem Gesundheitszustand und den persönlichen Verhältnissen angemessen ist.⁸⁹ Hier wird explizit auch das Alter als Kriterium erwähnt, das bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen ist. Die Arbeitssuche sollte sich nicht nur auf den angestammten Beruf, sondern auch auf weitere Erwerbsfelder erstrecken. Voraussetzung einer Anordnung zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm muss die Abwägung der persönlichen und öffentlichen Interessen, des beiderseitigen Nutzens, sein.⁹⁰ Dabei muss sich der öffentliche Nutzen auf die Ziele der Sozialhilfe beziehen. Die Beschaffung billiger Arbeitskräfte könnte für das Gemeinwesen auch nützlich sein oder die Auslastung von Programmen gewährleisten. Dies ist aber keine ausreichende Rechtfertigung für die Anordnung einer Massnahme. Zudem muss sich die Anordnung immer auf eine gesetzliche Grundlage stützen.⁹¹ Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist es möglich, die unterstützte Person zur Teilnahme an Massnahmen zur beruflichen beziehungsweise sozialen Integration zu verpflichten.⁹²

Das Bundesgericht hat sich in den letzten Jahren wiederholt zur Frage geäussert, ob Auflagen, namentlich zur Teilnahme an einem Beschäftigungs-, Arbeitsintegrations-, Tagelohnprogramm oder an einem Arbeitsabklärungsplatz zulässig sind. Aus den Grundsätzen der Subsidiarität folgert das Bundesgericht in BGE 130 I 71 E. 5.3, dass Sozialhilfe beziehende Personen verpflichtet sind, Schritte zur Behebung der eigenen Notlage zu unternehmen, das heisst die eigene Arbeitskraft einzusetzen und eine zumutbare Erwerbstätigkeit anzunehmen. Beschäftigungsprogramme oder Teillohnprogramme sind der Erwerbstätigkeit gleichgestellt. Zulässig sind laut Bundesgericht auch Verpflichtungen zur Wiederherstellung oder Stärkung der Chancen zur Erwerbsaufnahme. Mithin sind auch Qualifikationsprogramme zulässig.

⁸⁹ Vgl. SKOS 2012, A.5.2.

⁹⁰ Vgl. SKOS 2012, D.3.

⁹¹ Vgl. SKOS 2012, H.12.

⁹² Vgl. SKOS 2012, A.5.2.

Zur Beurteilung der Zumutbarkeit einer Arbeit oder Beschäftigung kann nach Bundesgericht im Bereich der Sozial- und der Nothilfe hilfsweise auf jene Kriterien abgestellt werden, die im Bereich der Arbeitslosenversicherung gelten (BGE 130 I 71 E.5.3). Ihnen zufolge gelten insbesondere folgende Arbeiten als unzumutbar (Art. 16 Abs. 2 AVIG):

- Arbeiten, die nicht angemessen auf die Fähigkeiten oder die bisherige Tätigkeit des Betroffenen Rücksicht nehmen
- Arbeiten, die dem Alter, den persönlichen Verhältnissen oder dem Gesundheitszustand des Betroffenen nicht angemessen sind
- Arbeiten, die eine Wiederbeschäftigung des Betroffenen in seinem Beruf wesentlich erschweren, falls darauf in absehbarer Zeit überhaupt Aussicht besteht

In jedem Fall sind die Zumutbarkeit und die Eignung einer Massnahme zu verneinen, wenn sie den beruflichen Wiedereinstieg erschwert (wenn z.B. eine Musikerin zu schwerer körperlicher Arbeit gezwungen würde), soweit eine Aussicht auf Wiederbeschäftigung im angestammten Beruf besteht. Ein Arbeits- oder Beschäftigungsangebot darf das Fähigkeits- und Fertigniveaus der betroffenen Person nur unterschreiten, wenn es geeignet ist, einen Beitrag zur beruflichen Reintegration zu leisten. Eine Überforderung gilt jedoch als unzumutbar.

d) Handlungsempfehlungen

Als Alternative zum Verhängen von Auflagen in Beschäftigungsprogrammen sollten zuerst andere Mittel der Zusammenarbeit gesucht werden. Zunächst sollte sich die/der verantwortliche Sozialarbeitende folgende Fragen stellen:

- Auf welche rechtliche Grundlage stützt sich die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm?
- Welches Ziel wird mit der Verpflichtung verfolgt? Ist die Verpflichtung zweckmässig? Fördert die Auflage die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit der zu unterstützenden Person?
- Werden die Qualifikationen, das Alter, die gesundheitliche, physische und psychische Situation der Sozialhilfe beziehenden Person ausreichend berücksichtigt? Ist die Sozialhilfe beziehende Person gesundheitlich, physisch und psychisch in der Lage, der Auflage Folge zu leisten? Kann sie damit eine Perspektive verbinden? Ist die Auflage zumutbar?

- Wurde die Sozialhilfe beziehende Person in die Entscheidungsfindung einbezogen?
- Wurde das sozialarbeiterische Instrument der Zielvereinbarung in Betracht gezogen? Wird der Sozialhilfe beziehenden Person rechtliches Gehör gewährt? Kann sie die Auflage verstehen?

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass individualisierte, auf die Person zugeschnittene Massnahmen erfolgversprechender sind als allgemeine Beschäftigungsprogramme. Es kann sich auch finanziell lohnen, massgeschneiderte Angebote zu entwickeln, die von den Betroffenen positiv aufgenommen werden.

Teilnahme an Arbeitsprogrammen als Bedingung für die Zulassung zur Sozialhilfe

a) Fallbeispiel

Alle Personen, die Sozialhilfe beantragen und mindestens zu 50 Prozent arbeitsfähig sind, müssen eine «Passerelle» in Form eines entschädigten Arbeitseinsatzes mit Kursbegleitung durchlaufen, bevor sie wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten. In solchen, auch Passage genannten Programmen sollen die Arbeitsfähigkeit, die Motivation und die Kenntnisse der Sozialhilfe beziehenden Person abgeklärt werden.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Sind solche Eintrittshürden, die einen Arbeitseinsatz als Voraussetzung für den Zugang zur Sozialhilfe verlangen, grundrechtlich zulässig? Gilt hier vorrangig das voraussetzungslose Grundrecht auf Hilfe in Notlagen? Wird damit eine Abschottungspolitik zulasten Bedürftiger betrieben? Sind solche Eintrittshürden sinnvoll, um die Ernsthaftigkeit einer Notlage zu testen und Schwarzarbeit zu verhindern? Dienen sie dazu, die Arbeitsfähigkeit zu testen und allfällige Qualifikationen abzuklären? Wird hier den Gesuchstellenden von Beginn weg Misstrauen entgegengebracht?

c) Rechtliche Beurteilung

Derartige Eintrittshürden, wie sie vereinzelt Städte und Gemeinden kennen, sind in keinem kantonalen Sozialhilfegesetz explizit verankert, sondern allenfalls durch das Subsidiaritätsprinzip gedeckt. Im öffentlichen Interesse liegen jene Massnahmen der Sozialhilfebehörden, die darauf abzielen, Bedürftigkeit zu vermeiden, zu beheben oder zu vermindern und eigenverantwortliches Handeln zu fördern. Wer eine zumutbare Arbeit annehmen und sich so aus eigenen Kräften aus der Bedürftigkeit befreien kann, hat keinen Anspruch auf wirtschaftliche Unterstützung. Es

liegt deshalb grundsätzlich auch im öffentlichen Interesse, die Arbeitsfähigkeit, die Motivation und die Kenntnisse der Sozialhilfe beziehenden Person abzuklären. Kein öffentliches Interesse liegt vor, wenn Massnahmen einzig darauf abzielen, den Zugang zur wirtschaftlichen Sozialhilfe zu erschweren oder abschreckend auf bedürftige Personen zu wirken. Wer – aus welchem Grund auch immer – in Not gerät, hat grundsätzlich Anspruch auf staatliche Unterstützung. Er ist zwar verpflichtet, sich nach Möglichkeit selbst aus der Not zu befreien, muss aber keine zusätzlichen Bedingungen erfüllen oder «Passagen» durchlaufen, um Hilfe zu erhalten.

Die Verhältnismässigkeit – mit ihren Aspekten Erforderlichkeit, Eignung und Zumutbarkeit – ist im Einzelfall zu prüfen. Sie hängt vom Ziel der verfolgten Massnahme, der Art und der Dauer der «Passerelle» und der Situation der betroffenen Person ab. Wird die «Passerelle» systematisch auf alle Personen angewendet, die zu mindestens 50 Prozent arbeitsfähig sind, ist die Massnahme unverhältnismässig. Sie mag zwar in einzelnen Fällen, in denen sich die Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft eines Gesuchstellers nicht anders abklären lassen, erforderlich und geeignet sein. Oft ist aber die Arbeitsfähigkeit eines Gesuchstellers bekannt, bereits anderweitig dokumentiert oder es besteht kein Anlass, an der Arbeitsbereitschaft zu zweifeln. In diesen Fällen ist die «Passerelle» weder erforderlich noch geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen – und damit auch nicht zulässig. In der Praxis haben jene Gemeinden, die «Passerellen» kennen, einen umfangreichen Ausnahmekatalog festgelegt, der Personen von der Teilnahmepflicht befreit: Ausgenommen wird, wer gesundheitlich beeinträchtigt oder schon älter ist, kurz vor der Wiederaufnahme einer Beschäftigung steht oder Betreuungspflichten zu erfüllen hat.

Grundrechtlich gesehen sind unfreiwillige Arbeitseinsätze als generelle Zulassungsbedingung zur Sozialhilfe nicht zulässig. Zulässig ist eine solche Massnahme nur in begründeten Fällen. Das Bundesgericht hat vor kurzem anerkannt, dass ein zweimonatiger Einsatz an einem Testarbeitsplatz im öffentlichen Interesse liegen kann. Hier ging es allerdings nicht um die generelle Zulassungsvoraussetzung, sondern um die Anordnung in einem Fall, bei dem begründete Zweifel an der Bereitschaft des Sozialhilfebezügers bestanden, zumutbare Arbeiten anzunehmen. Das Bundesgericht hielt fest, dass der Einsatz am Testarbeitsplatz «unter den geschilderten Umständen» in einem sachlichen Zusammenhang mit der Hilfsbedürftigkeit und deren Ursache steht und darauf abzielt, die rechtskonforme Ausübung des Anspruchs auf Sozialhilfe zu sichern. Die Massnahme dient nach diesem Rechtsverständnis dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung langfristiger Sozialhilfeabhängigkeit (BGE 139 I 218 E. 4.2 und 4.3).

Weiter kam das Bundesgericht zum Schluss, dass durch die Anweisung der betroffenen Person zu einer bestimmten, mit Sinn und Zweck der Sozialhilfe in Zusammenhang stehenden Handlung das Grundrecht der persönlichen Freiheit zwar tangiert werden, aber die Verpflichtung zur Annahme einer konkreten Arbeit oder zur Teilnahme an Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen im Einzelfall in der Regel eine verhältnismässige Weisung darstelle, die im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten stehe.

d) Handlungsempfehlungen

Die Soziale Arbeit hat immer mit Hilfe und Kontrolle zu tun, auch im Falle der Arbeitsbereitschaft. Entscheidend ist die Abklärungsphase. In vielen Fällen lassen sich die erforderlichen Informationen ohne „Passage“ oder Testphase einholen. Sorgfältige Gespräche und Dokumentationen dienen der Abklärung der wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Verhältnisse. Darüber hinaus kann die Anordnung einer Testphase geeignet und erforderlich sein, wenn Zweifel an der Bedürftigkeit bestehen. Das Individualisierungsprinzip und die Prüfung der Verhältnismässigkeit verbieten allerdings eine sture Kategorisierung von Personengruppen und verlangt eine Abwägung und Prüfung der Verhältnismässigkeit im konkreten Einzelfall. So dürfte es unzulässig sein, eine Geigerin zwecks Abklärung zur Waldarbeit zu verpflichten.

Anordnung einer Potenzialabklärung

a) Fallbeispiel

Ein Hilfe suchender, ausgesteuerter Mann mittleren Alters bezieht seit einigen Monaten wirtschaftliche Sozialhilfe. Alle bisherigen Versuche, eine geeignete Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden, sind fehlgeschlagen. Deshalb wird die Auflage gemacht, im Rahmen eines Programms Arbeitspotenzial und -bereitschaft abklären zu lassen. Dabei sollen Motivation und Fähigkeiten des Mannes geprüft werden. Er weigert sich, am Programm teilzunehmen, weil er sich in den letzten Jahren intensiv um eine Arbeitsstelle bemüht, aber keine gefunden hat. Sein Argument: Er brauche keine Abklärung, sondern eine Arbeit. Zudem wolle er sich nicht in einem Programm, in dem er unterfordert sei, ausnutzen lassen und für ein Taschengeld arbeiten.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Welche Eingriffe in die persönliche Freiheit eines Sozialhilfeempfängers sind zulässig? Wie verhält es sich mit der Wirtschaftsfreiheit des Klienten? Wie soll der Auftrag, Menschen in Not wieder sozial und beruflich einzugliedern, erfüllt werden? Wie chancenreich ist der Besuch eines Programms wider Willen? Geht es

wirklich um eine Potenzialabklärung, und bestehen wirklich Chancen, dank des Programms eine Arbeit zu finden? Oder soll nur die Arbeitsbereitschaft getestet werden? Ist die Anordnung gar als verkappte Sanktion zu verstehen?

c) Rechtliche Beurteilung

Grundsätzlich dürfen Auflagen zur Teilnahme an einem Arbeitsprogramm gemacht werden. Dieses Recht stützt sich auf das Subsidiaritätsprinzip und unterliegt den bekannten Voraussetzungen: der gesetzlichen Grundlage, dem öffentlichen Interesse und der Verhältnismässigkeit der Inhalte der Auflage.

Zulässig sind laut Bundesgericht (BGE 130 I 71) Verpflichtungen zur Wiederherstellung oder Stärkung der Chancen zur Erwerbsaufnahme. Diesem Ziel dienen insbesondere qualifizierende Programme, deren Besuch angeordnet werden darf. In einem anderen Urteil hält das Bundesgericht fest, es könne für eine sozialhilfebedürftige Person durchaus von Nutzen sein, ausserfachliche Fähigkeiten, wie das Einfügen ins Team, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit, zu prüfen. Liegt der befristete Einsatz in einem Bereich, der den Sozialhilfebezüger zwar unterfordert, ihm aber ermöglicht, eine geeignete Anschlusslösung zu finden, ist die Anordnung einer Teilnahme nach Ansicht des Bundesgerichts durchaus geeignet, die Aussichten auf berufliche Integration zu verbessern (BGE 139 I 218 E. 4.4). Diese bundesgerichtliche Haltung wurde in den letzten Jahren verschiedentlich bestätigt.

d) Handlungsempfehlungen

Aus verschiedenen Gründen – wegen psychischer oder körperlicher Beeinträchtigungen oder geringer beruflicher Qualifikation – können oder wollen sich nicht alle Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, für die Mitwirkung in Programmen verpflichten lassen. Widerstände sind deshalb nicht selten. In solchen Fällen sollte die Auflage sorgfältig im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit, Eignung und Zumutbarkeit geprüft werden.

Wenn die Hilfe suchende Person trotz zahlreicher Bewerbungen auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle findet, hat dies Auswirkungen auf das Selbstvertrauen. Oft liegt bereits ein längerer, erfolgloser Prozess der Arbeitsvermittlung und Aussteuerung hinter ihr. Die Soziale Arbeit muss deshalb Lösungen aufzeigen, wie die Hilfe suchende Person befähigt werden kann, ihre individuelle Lage zu verbessern und eine Wiedereingliederung zu erreichen. Denkbar ist, den Fokus auf die Qualifizierungsmassnahmen zu legen und die Bildungschancen der Betroffenen zu verbessern. Möglicherweise gilt es, die Sozialkompetenz zu stärken und Vertrauen aufzubauen. Ein persönliches Coaching kann helfen. Programm-

plätze sind vergleichsweise teuer und fehlen in der Praxis oft. Deshalb nehmen Sozialdienste in der Regel eine Selektion vor und erteilen Auflagen vor allem dort, wo sie Erfolgchancen erkennen. Bei Programmbesuchen wider Willen sind sie eher gering.

Auflage zur Arbeitsintegration für Alleinerziehende

a) Fallbeispiel

Einer alleinerziehenden Mutter von drei Kindern im Alter von 12, 10 und 8 Jahren wird die Auflage gemacht, an einem Integrationsprogramm mit einem 80-prozentigen Pensum teilzunehmen. Obwohl das Programm zweckdienlich wäre, verweigert die Frau die Teilnahme mit der Begründung, dass sie wegen ihrer Erziehungspflichten nicht in der Lage sei, daran teilzunehmen. Sie möchte sich prioritär der Erziehung der Kinder widmen und daneben eine gezielte 30-prozentige Weiterbildung machen, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist die Auflage zur Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm in diesem Fall zulässig? Welche Rechte und Pflichten werden wie gewichtet? Geht der Wunsch nach Selbstbestimmung und persönlicher Entwicklung den wirtschaftlichen Interessen an einem raschen Wiedereinstieg vor? Wie steht es um die Auswirkungen auf die Kinder? Ist ein 80-prozentiges Pensum angesichts des Alters der Kinder angemessen?

c) Rechtliche Beurteilung

Die Sozialhilfe soll nebst der Existenzsicherung auch die wirtschaftliche Selbstständigkeit von Alleinerziehenden fördern. Dies gilt insbesondere für solche, denen der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt möglichst bald wieder nahegelegt werden soll. Gleichzeitig muss es ihnen möglich sein, unter den gegebenen Umständen ihre Erziehungs- und Betreuungspflichten wahrzunehmen. Es stellt sich deshalb in diesen Fällen stets die Frage der Verhältnismässigkeit und insbesondere der Zumutbarkeit der Massnahme. Dabei sind alle Umstände des Einzelfalls, insbesondere die Anzahl, das Alter und die Gesundheit der Kinder und die Betreuungsmöglichkeiten, zu berücksichtigen. Dabei fallen jene Interessen und Rechte der betroffenen Kinder besonders ins Gewicht, die von der Kinderrechtskonvention, besonders Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2, garantiert werden. Ihnen zufolge ist bei allen Entscheidungen, welche die Kinder betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen.

Eine Massnahme kann dann als unzumutbar gelten, wenn der Alleinerziehenden nur ein ungenügendes oder kein Arrangement für die Kinderbetreuung zur Verfügung steht und sie so den Ausfall ihrer Erziehungspflichten nicht zu kompensieren vermag.

Gemäss SKOS-Richtlinien sollte die berufliche Integration bei Alleinerziehenden früh thematisiert und konkrete Massnahmen sollten spätestens dann vorgesehen werden, wenn das jüngste Kind das dritte Lebensjahr vollendet hat. Das Kindeswohl und die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienpflichten müssen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. In jedem Fall muss die Kinderbetreuung gewährleistet sein. Im Interesse des Kindeswohls kann in gewissen Situationen eine familienergänzende Kinderbetreuung nahegelegt und können die Kosten übernommen werden.⁹³ Solche Fälle bedürfen einer besonders sorgfältigen individuellen Vertiefung und Berücksichtigung der Umstände, insbesondere des Wohls der betroffenen Kinder.

In einem ähnlich gelagerten Fall einer alleinerziehenden Mutter von drei Kindern im Alter zwischen 8 und 14 Jahren kam das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau (BE.2003.00244) zum Schluss, dass einer Mutter von schulpflichtigen Kindern eine Teilzeitarbeit zumutbar sei. Dennoch wurde der Beschwerde stattgegeben, weil der Umfang der Erwerbstätigkeit von der Sozialhilfebehörde nicht bestimmt worden war.

d) Handlungsempfehlungen

In dieser Situation sollten zuerst Alternativen ernsthaft abgeklärt werden, bevor ein Arbeitsintegrationsprogramm verordnet wird. Mit Instrumenten der Sozialen Arbeit wie Zielvereinbarungen oder Arbeitsbündnissen können individuelle Lösungen erreicht werden. Dabei wäre der von der Alleinerziehenden geäusserte Weiterbildungswunsch ein Anknüpfungspunkt. Ein Hilfsplan kann den Wiedereinstieg zeitlich und umfangmässig skizzieren. Auch müsste angesichts der geschilderten Situation geprüft werden, ob nicht in kleinerem Umfang ein Programm-besuch auferlegt werden sollte. Auch müssen passende Betreuungsangebote geprüft oder bereitgestellt werden.

Im vorliegenden Fall möchte die betroffene Person eine Aus- oder Weiterbildung machen, um später reale Chancen auf einen sicheren und gut bezahlten Job zu haben. Aus grundrechtlicher Sicht ist die Sozialhilfe nicht verpflichtet, diesem Wunsch zu entsprechen. In einer Gesamtbeurteilung der Situation kann sie aber

93 Vgl. SKOS-Richtlinien C.1.3.

durchaus auch zugunsten einer solchen Massnahme entscheiden. Es kann sich dabei um eine Investition handeln, die sowohl im langfristigen öffentlichen Interesse als auch im persönlichen Interesse der Betroffenen liegt.

Weisung zur Arbeitssuche unterhalb der eigenen Qualifikation

a) Fallbeispiel

Einem 52-jährigen Mann, der seit mehr als einem Jahr Sozialhilfe bezieht, wird die Weisung erteilt, sich für einfache kaufmännische Stellen zu bewerben, da er in seinem Beruf als Diplom-Betriebswirt keine Stelle gefunden hat. Zuvor hatte er über 20 Jahre lang eine Kaderposition bei einer Bank inne. Von der Sozialbehörde wird die Weisung damit begründet, dass es zumutbar sei, eine Stelle im kaufmännischen Bereich zu suchen, weil seine Bewerbungen auf Kaderstellen bis dahin erfolglos gewesen waren.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist die Auflage grundrechtlich zulässig, dass eine Person sich für weniger qualifizierte Arbeitsstellen bewerben muss? Wie steht es mit der freien Wahl des Berufs und der Wirtschaftsfreiheit? Ist eine solche Arbeit zumutbar?

Die Sozialhilfe hat den Auftrag, die soziale und wirtschaftliche Integration der Sozialhilfe beziehenden Person zu unterstützen und zu fördern. Sie will jemanden darin bestärken, seine Ressourcen auf Basis seiner bisherigen Lebensführung zu mobilisieren, und davor bewahren, durch allzu grosse Statuseinbussen in eine Abwärtsspirale zu geraten. Andererseits ist die Soziale Arbeit verpflichtet, das Subsidiaritätsprinzip umzusetzen und die Sozialhilfe Beziehenden dazu anzuhalten, ihre Arbeitskraft unabhängig von ihrem früheren Status zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage einzusetzen.

c) Rechtliche Beurteilung

In diesem konkreten Fall stellt sich die Frage der Zumutbarkeit. Die Arbeit muss zumutbar, den persönlichen Verhältnissen, dem Alter und dem Gesundheitszustand angemessen sein. Massnahmen, die auf eine Wiedereingliederung in das angestammte Berufsfeld abzielen, stellen einen milderen Eingriff dar und haben deshalb Vorrang. Gelingt es jedoch nicht, eine der früheren Position vergleichbare Stelle zu finden, oder besteht keine Aussicht darauf, kann auch eine Weisung erforderlich sein, die auf eine Reintegration in ein anderes Berufsfeld abzielt oder die Aufnahme einer weniger qualifizierten Arbeit fordert. Das Bundesgericht hat in BGE 139 I 218 entschieden, dass ein Arbeitsangebot das Fähigkeits- und Fertigniveaus der betroffenen Person auch unterschreiten darf und gleichwohl zumutbar ist.

Zu prüfen ist allerdings auch hier die Eignung der Massnahme. Sie hängt wiederum von den Fähigkeiten der betroffenen Person, dem Arbeitsmarkt und den Erfahrungswerten ab, die mit dieser Massnahme erzielt werden. Die Eignung der Massnahme ist dann zu bejahen, wenn der ehemalige Kadermitarbeiter eine realistische Chance hat, eine Stelle im einfachen kaufmännischen Bereich zu erhalten. Ist aufgrund seines Alters, seines beruflichen Werdegangs oder einer Überqualifizierung nicht zu erwarten, dass eine Reintegration in den Arbeitsmarkt gelingt, ist die Eignung der Massnahme fragwürdig.

d) Handlungsempfehlungen

In der Praxis ist der Sozialhilfebezug für die meisten Menschen mit einem sozialen Abstieg gleichzusetzen. Sie fallen aus ihrer ursprünglichen Lebenswelt und müssen sich mit neuen Realitäten abfinden. Besonders hart trifft es jene, die auch einen beruflichen Abstieg hinnehmen müssen. Ihr Selbstbild stimmt oft nicht mit der realen Situation überein. So wehren sie sich gegen Anordnungen, eine Tätigkeit anzunehmen, die nicht ihrer bisherigen Qualifikation entspricht.

Eine gezielte Beratung und Abklärung der beruflichen Qualifikation ist unabdingbar. In Zusammenarbeit mit der betroffenen Person sollten die verschiedenen Optionen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt diskutiert werden. Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit einer solchen Auflage müssen bezüglich der persönlichen Situation, physischer sowie psychischer Möglichkeiten und des Umfeldes betrachtet werden. In den Sozialdiensten fehlt es jedoch bei den Zuständigen oft an spezifischen arbeitsmarktlichen Kenntnissen und an Zeit zur intensiven Beratung. Eine Zusammenarbeit mit den RAV, die über das nötige Fachwissen verfügen, könnte sinnvoll sein.

Gemäss SKOS-Richtlinien und kantonalen Weisungen sollte die Frage, ob ein Berufswechsel angezeigt und zumutbar ist, von einer Fachperson abgeklärt werden. Es erweist sich oft als kurzsichtig, wenn aus Kostengründen darauf verzichtet wird. In vielen Fällen ist es opportun, durch die Beratung die Eigenwahrnehmung einer Person besser mit den sozioökonomischen Realitäten in Einklang zu bringen und ihr den Wert einer eigenständigen Lebensführung auf tieferem Niveau bewusst zu machen.

Weisung zur Aufgabe der selbständigen Tätigkeit

a) Fallbeispiel

Eine selbständig tätige Frau betreibt einen Secondhand-Kleiderladen, der keinen Gewinn mehr abwirft, was zur Anmeldung bei der Sozialhilfe führt. In einem

Arrangement gibt ihr die Sozialbehörde ein Jahr Zeit, den Laden auf der Basis eines Businessplans wieder rentabel zu machen. Sie wird ergänzend unterstützt. Nach dieser Frist gelingt es der Sozialhilfebezügerin jedoch nicht, mit dem Erlös aus dem Geschäft ihre Existenz zu sichern. Sie wird nun von der Sozialbehörde unter Kürzungs- beziehungsweise Einstellungsandrohung mit einer Weisung dazu angehalten, den Laden aufzugeben und eine Erwerbstätigkeit im Angestelltenverhältnis zu suchen.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist die Weisung an eine selbständig erwerbende Person, die selbständige Erwerbsarbeit aufzugeben und sich um eine Anstellung zu bemühen, grundrechtlich zulässig, wenn die selbständige Tätigkeit die Existenz nicht ganz zu decken vermag?

Einerseits ist die Bereitschaft von selbständig Erwerbenden anzuerkennen, unter grossem persönlichem Einsatz die selbständige Existenz zu sichern beziehungsweise (wieder) aufzubauen. Ihre Identität und ihre Motivation sind oft mit dieser Tätigkeit eng verknüpft. Andererseits kann es nicht Aufgabe der Sozialhilfe sein, ein Unternehmen, das keinen Gewinn erwirtschaftet, zu unterstützen. Es ist für Sozialarbeitende schwer abzuschätzen, welches Potenzial ein Kleinbetrieb hat, wie sich der Markt entwickelt und welche Chancen eine selbständig erwerbende Person auf dem Arbeitsmarkt hat.

c) Rechtliche Beurteilung

Im vorliegenden Fall spielen das Subsidiaritäts- und das Individualisierungsprinzip eine wichtige Rolle. Die genannte Weisung ist ein Eingriff in die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV).

Grundsätzlich hat eine Sozialbehörde die Möglichkeit, Überbrückungshilfe zu gewähren und einen unrentablen Kleinbetrieb so zu stützen. Das kann auch vom Standpunkt der Verhinderung sozialer Desintegration aus sinnvoll sein. Allerdings gilt, dass der erzielte Ertrag mindestens den Betriebsaufwand decken sollte. Längerfristig sind solche Lösungen mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar, weil die Hilfe beziehende Person angehalten werden muss, einen ihr zumutbaren Beitrag zum Lebensunterhalt zu leisten.

Im vorliegenden Fall ist die Weisung zur Suche nach einer unselbständigen Erwerbstätigkeit erfolgt, nachdem die selbständig erwerbende Person die Chance zu einem neuen Anlauf erhalten hatte. Deshalb ist die Einschränkung der Grundrechte zulässig.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Schaffhausen hat zu dieser Thematik im Jahr 2009 einen ausführlichen Entscheid (60/2009/49) verfasst. Dieser hält unter anderem Folgendes fest:

«Wirtschaftliche Hilfe können auch Erwerbstätige beanspruchen, soweit ihr Einkommen für den Lebensunterhalt nicht reicht. Dabei unterscheiden Gesetz und Verordnung grundsätzlich nicht zwischen der wirtschaftlichen Hilfe für Selbständig- und für Unselbständigerwerbende. Dem Grundsatz nach werden daher auch Selbständigerwerbende unterstützt. Hier gilt es jedoch zu vermeiden, dass das Gemeinwesen auf Dauer das Betriebsrisiko einer nicht gewinnbringenden selbständigen Erwerbstätigkeit zu tragen hat. Deshalb besteht kein Rechtsanspruch auf Übernahme von Betriebs- oder Projektkosten durch die Sozialhilfebehörde. Es kann nicht Aufgabe der Sozialhilfe sein, auf Dauer das Betriebsrisiko einer nicht gewinnbringenden selbständigen Erwerbstätigkeit zu tragen.»

d) Handlungsempfehlungen

Selbständig Erwerbende sind gewohnt, ihr eigener Chef zu sein. Sie nutzen oft alle finanziellen Mittel aus, um ihren Lebenstraum zu retten. Reichen diese nicht aus, müssen sie sich sofort beim Sozialamt anmelden, weil sie keine Reserven haben und auch keine Arbeitslosentaggelder beziehen können. Somit wechselt eine bisher selbständig erwerbende Person innerhalb weniger Tage vom Regime «absoluter Freiheit als selbständig Erwerbender» zum Regime «hoher Unfreiheit als Sozialhilfebezüger». Diese Abhängigkeit ist nicht leicht zu ertragen.

Sowohl das Individualisierungs- als auch das Subsidiaritätsprinzip spielen in dieser Konstellation eine wichtige Rolle. Die Situation der Sozialhilfe beziehenden Person muss näher betrachtet werden. Insbesondere muss geklärt werden, ob das Weiterführen der selbständigen Tätigkeit eine wirtschaftliche Perspektive hat. Diesbezüglich ist oft eine externe Expertise erforderlich. Der Einbezug einer betriebswirtschaftlich ausgebildeten Person könnte angezeigt sein. Auch sind die Chancen sorgfältig abzuklären, ob die betroffene Person nach der Aufgabe der selbständigen Tätigkeit eine Arbeit im Anstellungsverhältnis finden kann.

Für die Weisung zur Aufgabe der selbständigen Erwerbsarbeit müssen formelle Bedingungen eingehalten werden: Es ist eine Frist zu setzen, wie lange die Person mit dem Ziel der Wiederherstellung der selbständigen Erwerbstätigkeit unterstützt wird, und entsprechende Zielvereinbarungen sind nötig.

7.1 Kürzung der Sozialhilfe wegen Verweigerung eines auferlegten Arbeitseinsatzes

a) Fallbeispiel

Ein erwerbsloser anerkannter 50-jähriger Flüchtling, der in seinem Herkunftsland als Staatsanwalt tätig war, bezieht seit einigen Monaten wirtschaftliche Sozialhilfe. Er hat eine Familie mit Kindern in Ausbildung. Alle bisherigen Versuche, eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden, sind fehlgeschlagen. Deshalb wird ihm die Auflage gemacht, an einem Abklärungsprogramm teilzunehmen, das in erster Linie aus unqualifizierten Arbeiten wie zum Beispiel Strassenwischen, Waldaufräumen oder Abfallsammeln in öffentlichen Anlagen besteht und die Arbeitsbereitschaft testen soll. Der Betroffene weigert sich, am Programm teilzunehmen. In der Folge wird ihm als Sanktion der Grundbedarf gekürzt und im Wiederholungsfall die Einstellung der Sozialhilfe angedroht.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Darf bei der Verweigerung einer Auflage zum Arbeitseinsatz als Sanktion (systematisch) eine Kürzung des Grundbedarfs verhängt werden? Wo liegen die grundrechtlichen Schranken?

Einerseits muss die Verwaltung auf der Durchsetzung ihrer Anordnungen und Weisungen bestehen. Andererseits verlangen die grundrechtliche Perspektive und die ethischen Leitlinien nach einer Alternative zu einer Sanktion. Soziale Arbeit setzt zudem auf ein konstruktives Zusammenarbeiten mit Blick auf eine gemeinsame Zielsetzung. Sanktionen können sich auf den Hilfsprozess kontraproduktiv auswirken, zu einer Eskalation führen und am Ende wenig wirksam sein.

Gewisse Massnahmen scheinen aus der Perspektive der institutionellen Praxis sinnvoll, können aber gleichzeitig zu ungerechtfertigten Eingriffen in die Grundrechte führen. Umgekehrt steht ein grundrechtskonformes Vorgehen oft im Widerspruch zu den strukturellen Vorgaben der Sozialhilfepraxis und mag wenig praktikabel erscheinen.

c) Rechtliche Beurteilung

Die Zulässigkeit einer Sanktion hängt zunächst von der Auflage oder Weisung ab, mit der sie verknüpft wurde. Nur wenn die Auflage selbst rechtsgültig ist und die Sanktion mit ihr angedroht wurde, ist die Sanktion auch zulässig. Es stellt sich also die Vorfrage nach der Rechtmässigkeit der angeordneten Auflage. Es ist deshalb wie üblich zu prüfen, ob die Auflage oder Weisung auf einer gesetzlichen Grundlage und einem öffentlichen Interesse beruht, tatsächlich erforderlich und geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, und dem Einzelnen zugemutet werden kann.

Da die Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe einen einschneidenden Eingriff darstellt, genügt es nicht, diese Massnahme mit dem allgemeinen Zweck der Sozialhilfe, dem Sonderstatusverhältnis, dem Subsidiaritätsprinzip oder der Mitwirkungspflicht zu begründen. Sämtliche kantonalen Sozialhilfegesetze sehen deshalb explizit vor, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe im Fall der Missachtung von Auflagen und Weisungen gekürzt werden kann.

Die Auflage, an einem Arbeitsabklärungsprogramm teilzunehmen, dient der beruflichen Wiedereingliederung. Das öffentliche Interesse ist gegeben. Es bleibt als dritte Voraussetzung die Verhältnismässigkeit. Ist die Auflage unverhältnismässig, ist eine Kürzung der Sozialhilfe nicht zulässig. Im vorliegenden Fall längerer Arbeitslosigkeit ist die Verhältnismässigkeit vermutlich gewahrt. Doch hätte allenfalls eine mildere Massnahme genügt? Ein Praktikum? Eine Weiterbildung? Ein qualifizierendes Angebot? Die Validierung ausländischer Diplome? Ist die Auflage rechtmässig ergangen, stellt sich noch die Frage der Gültigkeit der Sanktion. Auch diese hat den oben erwähnten Kriterien zu genügen. Namentlich ist die Verhältnismässigkeit zu beachten.

Im vorliegenden Fall gilt es, die Auswirkungen einer Leistungskürzung auf die Kinder zu berücksichtigen. Wen trifft die Kürzung? Wie finanzieren die Kinder ihre Ausbildung? Ist die Sanktion geeignet, eine Verhaltensänderung zu bewirken? In welchem Umfang soll gekürzt werden?

Gemäss SKOS-Richtlinien und den meisten kantonalen Gesetzen können Leistungen im Weigerungsfall gekürzt werden. Die Verhältnismässigkeit verlangt allerdings eine zeitliche und umfangmässige Befristung. Die SKOS-Richtlinien empfehlen eine Kürzung des Grundbedarfs für maximal ein Jahr um 15 Prozent. Als Sanktion ist auch die Streichung von Zulagen oder situationsbedingten Leistungen möglich, soweit diese nicht im Interesse der Kinder gesprochen werden. Nicht zulässig sind Kürzungen und Eingriffe in das grundrechtlich geschützte Existenzminimum nach Art. 12 BV. Leistungseinstellungen als Sanktionen sind nicht grundrechtskonform. Sie sind nur dann zulässig, wenn die Anspruchsvoraussetzungen für Hilfe in Notlagen gar nicht gegeben sind.

d) Handlungsempfehlungen

Die Soziale Arbeit muss Lösungen aufzeigen, wie die Sozialhilfe beziehende Person befähigt werden kann, ihre individuelle Lage zu verbessern und eine Wiedereingliederung zu erreichen. Für viele Flüchtlinge bedeutet die Migration, wie im vorliegenden Sachverhalt, einen sozialen Abstieg in beruflicher, sozialer und ökonomischer Hinsicht. Sie müssen sich in einer neuen Lebensrealität orientieren. Im vorliegenden Fall bringt die Hilfe suchende Person gute Bildungsressourcen mit, an denen eine Beratung ansetzen sollte, um nach geeigneten Qualifikations-

massnahmen zu suchen, die eine längerfristige berufliche Integration gewährleisten. In einem ersten Schritt sollte die Hilfe suchende Person dazu ermutigt werden, die Anerkennung ihres Diploms zu erreichen. Die Arbeitsfähigkeit könnte in einem juristischen Praktikum geprüft werden. In der Beratung können zudem Zielvereinbarungen und ein Hilfsplan erstellt werden.

Auch bei fehlender Kooperation in Bezug auf Auflagen und Weisungen sollten Sanktionen nicht gewohnheitsmässig verhängt werden, sondern nur als Ultima Ratio zum Zuge kommen. Gerade bei komplexen Fragestellungen ist es wichtig, im Team die eigene Haltung, die Haltung der Institutionen sowie das Machtverhältnis zur Sozialhilfe beziehenden Person kritisch zu reflektieren.

7.2 Einstellung der Sozialhilfe als Sanktion für wiederholte Verweigerung

a) Sachverhalt wie Fallbeispiel 7.1

Nach einer wiederholten Arbeitsverweigerung wird die Sozialhilfe ganz gestrichen.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist es zulässig, als Sanktion gegen wiederholtes Nichtkooperieren die Sozialhilfe temporär oder definitiv einzustellen? Wo sind die Grenzen? Sollte eine Einstellung nur Ultima Ratio sein, wenn alles andere nichts nützt? Die Einstellung der Sozialhilfe steht im Widerspruch zum Anspruch auf das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV).

c) Rechtliche Beurteilung

Die völlige Einstellung der Sozialhilfe, ob temporär oder auf Dauer, ist als Sanktion nicht zulässig, wenn Bedürftigkeit nachgewiesen ist. Im Gegensatz zur Kürzung von Leistungen, die über den grundrechtlich geschützten Minimalbedarf hinausgehen, tangiert eine vollständige Einstellung der Leistungen den Kernbereich des Rechts auf Hilfe in Notlagen. Auch wenn sich die Sozialhilfe beziehende Person nicht kooperativ verhält, kann sie ihr Recht auf Nothilfe nicht gänzlich verwirken. Unabhängig von ihrem Verhalten ist eine minimale Bedarfsdeckung zu gewährleisten. Eine Einstellung der Sozialhilfe ist nur bei Rechtsmissbrauch oder fehlender Anspruchsvoraussetzung möglich. Das Bundesgericht sieht Letztere auch dann gegeben, wenn eine Sozialhilfe beziehende Person eine konkrete, zumutbare und existenzsichernde Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt abgelehnt hat. In diesem Falle sei die Subsidiarität in so krasser Weise verletzt, dass die Anspruchsvoraussetzung entfällt (BGE 130171 E.4.3. S. 75 f.).

Doch das Bundesgericht hat seine Rechtsprechung zur Einstellung der Sozialhilfe bei fehlender Anspruchsvoraussetzung inzwischen ausgeweitet und hält auch bei der Ablehnung einer konkreten, zumutbaren Arbeit im zweiten Arbeitsmarkt die Leistungseinstellung für zulässig. Wer also auf ein konkretes, auch befristetes Arbeitsintegrationsprogramm nicht eintritt, muss mit einer Einstellung der Leistungen rechnen soweit mit dem Programm ein existenzsicherndes Entgelt verbunden ist (BGE 139 I 218 E. 5.3 und 5.4).

7.3 Religion

Weisung zum Ablegen des Kopftuches

a) Fallbeispiel

Eine erwerbslose Frau bezieht Sozialhilfe, weil sie keine Arbeitsstelle findet. Sie trägt aus religiöser Überzeugung ein Kopftuch. Die Sozialbehörde ist der Auffassung, dass die Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt wegen des Kopftuchs eingeschränkt sei und gibt der Frau die Weisung, sie soll bei Bewerbungen das Kopftuch ablegen, damit sich ihre Vermittlungschancen erhöhen, und diese Praxis in der späteren Erwerbstätigkeit beibehalten.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Darf einer Sozialhilfe beziehenden Person die Weisung erteilt werden, auf sichtbare religiöse Symbole zu verzichten, damit die Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt besser wird?

Aus grundrechtlicher Perspektive ist die religiöse Freiheit, etwa das Tragen eines Kopftuches, zu gewährleisten und die Weisung, auf religiöse Symbole zu verzichten, hat zu unterbleiben. Die Religionsfreiheit muss auch in der Praxis der Sozialen Arbeit gewährleistet sein. Andererseits stehen die Sozialarbeiterinnen und -arbeiter in der Pflicht, die ökonomische Selbständigkeit der Sozialhilfe beziehenden Person zu stärken und sie zu einer von der Sozialhilfe unabhängigen Lebensführung zu befähigen.

c) Rechtliche Beurteilung

Es besteht grundsätzlich ein Interesse daran, dass eine Sozialhilfebezügerin in den ersten Arbeitsmarkt integriert wird und zumutbare Anstrengungen unternimmt, um ihre Chance auf einen Arbeitsplatz zu erhöhen. Es besteht aber auch ein öffentliches Interesse an der Chancengleichheit und am diskriminierungsfreien Zugang zu Arbeitsstellen. Als Träger hoheitlicher Macht sind Sozialhilfebehörden nicht nur an die Grundrechte (Religionsfreiheit, Diskriminierungsverbot)

gebunden, sondern auch verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung (z.B. in der Arbeitswelt) beizutragen. Es ist deshalb fraglich, ob sich die Sozialhilfebehörden zur Rechtfertigung dieser Weisung («Kopftuchverbot») auf ein öffentliches Interesse berufen können.

Auflagen und Weisungen, die sich direkt auf die Überwindung der Bedürftigkeit beziehen (z.B. Pflicht zur Arbeitssuche) oder der Verminderung der Kosten dienen (z.B. Umzug in eine günstigere Wohnung), stehen in engem sachlichem Zusammenhang mit der Sozialhilfe. Bei der Pflicht, auf sichtbare religiöse Zeichen zu verzichten, ist dies weniger der Fall. Wer Sozialhilfe bezieht, muss nicht damit rechnen, zum (teilweisen) Verzicht auf eine religiöse Lebensweise gezwungen zu werden. Eine gesetzliche Grundlage scheint deshalb erforderlich.

Zudem stellt sich die Frage, ob die Weisung erforderlich ist, um eine Reintegration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Das Erfordernis ist im Einzelfall zu rechtfertigen. Es ist dann nicht gegeben, wenn weniger einschneidende Alternativen bestehen. Als mildere Massnahme wäre denkbar, eine Kopftuchträgerin bei ihrer Stellensuche besonders zu unterstützen und potenzielle Arbeitgeber auf die Bedeutung der Religionsfreiheit und eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Stellenmarkt hinzuweisen. Die Eignung der Massnahme ist im Einzelfall zu überprüfen. Je nach Arbeitsbereich ist fraglich, ob der Verzicht auf ein Kopftuch die Chancen auf eine Anstellung tatsächlich erhöht. Dies mag der Fall sein, wenn die Sozialhilfebezügerin eine Stelle als Grundschullehrerin sucht oder in einem anderen Bereich, in dem sichtbare religiöse Zeichen als problematisch gelten, grundsätzlich also in jenen Bereichen, in denen spezielle Kleidervorschriften für die gesamte Belegschaft gelten. In allen anderen Bereichen ist die Eignung der Massnahme zweifelhaft.

Die genannte Weisung ist ein Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV). Beides muss separat geprüft werden. Eine Diskriminierung ist in jedem Fall unzulässig. Ein Eingriff in die Religionsfreiheit kann aber unter Umständen gerechtfertigt sein.

Da Sozialhilfe beziehende Personen in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat stehen, gelten weniger strenge Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. Dies gilt vor allem für jene Grundrechtseingriffe, die sich aus dem Zweck dieses Rechtsverhältnisses ergeben und mit denen die betroffene Person zu rechnen hat. Je weniger sich die Einschränkung zwangsläufig aus dem Status «Sozialhilfebezügerin» ergibt, desto höher sind die Erwartungen an die gesetzliche Grundlage.

Die betroffene Person muss im vorliegenden Fall nicht nur punktuell (für ein Foto, eine Kontrolle oder Untersuchung) damit rechnen, auf die religiöse Kleidung verzichten zu müssen, sondern auch in der Arbeitswelt. Sie wird damit vor die unzulässige Wahl gestellt, entweder eine ihr wichtige religiöse Vorschrift zu verletzen oder in wirtschaftlicher Not zu leben. Dieser schwere Eingriff in die Religionsfreiheit wird durch vage Aussichten auf bessere Stellenchancen keinesfalls aufgewogen und ist mithin unzulässig.

d) Handlungsempfehlungen

In der Beratung sollte die Güterabwägung mit der Sozialhilfe beziehenden Person thematisiert werden. Wie wichtig ist ihr das Tragen des Kopftuchs, gemessen am Erlangen der ökonomischen Selbständigkeit? Gleichzeitig muss aber auch deutlich gemacht werden, dass das Recht auf das Tragen eines Kopftuchs durch das Subsidiaritätsprinzip nicht ausgehebelt werden kann. Das Tragen eines Kopftuchs tangiert die berufliche Qualifikation der Sozialhilfe beziehenden Person nicht und hindert sie in der Regel nicht an der Ausübung einer konkreten Tätigkeit. Es gibt allerdings gewisse Tätigkeiten, bei denen das Kopftuch mit den Kleidervorschriften des Arbeitgebers in Widerspruch gerät: bei gewissen öffentlichen Aufgaben, Uniformvorschriften oder Hygienevorschriften (z. B. Intensivstation).

8 Gesundheit

Weisung, sich einer medizinischen Abklärung zu unterziehen, und Entbindung vom Arztgeheimnis

a) Fallbeispiel

Eine Sozialhilfe beziehende Person führt an, dass sie wegen gesundheitlicher Probleme nicht in der Lage sei, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. Sie ist in ärztlicher Behandlung und legt ein Arztzeugnis vor. Die Sozialbehörde erlässt die Weisung, dass sich die Sozialhilfe beziehende Person einer Untersuchung bei einem Vertrauensarzt der Behörde zu unterziehen und den eigenen Arzt oder die eigene Ärztin vom Arztgeheimnis zu entbinden habe, damit die Sozialhilfebehörde über den Verlauf der Behandlung informiert werden und den Grad sowie die Dauer der Arbeitsunfähigkeit einschätzen kann.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist die Weisung der Sozialbehörde zu einer medizinischen Abklärung durch einen Vertrauensarzt grundrechtlich zulässig? Wird mit dieser Weisung in die Privatsphäre (Art. 13 BV) und persönliche Freiheit eingegriffen (Art. 10 Abs. 2 BV)? Einerseits muss die Privatsphäre der Sozialhilfe beziehenden Person respektiert werden. Andererseits besteht aus Sicht der Sozialhilfeorgane die Pflicht, die gesundheitliche Situation der Sozialhilfe beziehenden Person einzuschätzen, um feststellen zu können, ob eventuell andere Sozialversicherungen zuständig sind oder die Integration in den Arbeitsmarkt möglich ist.

c) Rechtliche Beurteilung

Im vorliegenden Sachverhalt liegt ein Eingriff in die Privatsphäre (Art. 13 BV) sowie in die persönliche Freiheit vor (Art. 10 Abs. 2 BV). Neben dem Erfordernis

der gesetzlichen Grundlage stellen sich deshalb die Fragen des öffentlichen Interesses sowie der Verhältnismässigkeit einer solchen Auflage.

Auflagen und Weisungen sind in den meisten kantonalen Sozialhilfegesetzen verankert und die Hilfe suchenden Personen sind zur Mitwirkung verpflichtet (siehe Kapitel 6). Eine solche Weisung liegt im öffentlichen Interesse, die Arbeitsfähigkeit der betroffenen Person abzuklären und die Sozialhilfeausgaben zu mindern. Im Einzelfall ist das Erfordernis zu rechtfertigen. Ob gesundheitliche Gründe der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm entgegenstehen, lässt sich in der Regel nur durch ärztliche Abklärungen ermitteln. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Arztzeugnisse. In der Praxis stellt sich gelegentlich die Frage, ob auf die arbeitsmedizinischen Aussagen in den vorgelegten Zeugnissen Verlass ist. Insbesondere bei schwerwiegenden oder langfristigen Gesundheitsbeschwerden können weitere Abklärungen erforderlich sein. Im Rahmen der Mitwirkungspflicht der Hilfe suchenden Personen kann die Weisung, sich einer Untersuchung durch einen Vertrauensarzt der Behörde zu unterziehen oder den Arzt vom Arztgeheimnis zu entbinden, angemessen sein. Die Entbindung vom Arztgeheimnis hat sich dabei jedoch auf jene Fragen zu beschränken, die für die berufliche Reintegration erheblich sind. Oft wird die eine oder die andere Weisung genügen. Die Pflicht, sich sowohl einer Untersuchung durch den Vertrauensarzt zu stellen als auch den eigenen Arzt zur Auskunftserteilung zu ermächtigen, wird nur in Ausnahmefällen nötig sein. Gemäss SKOS-Richtlinien kann eine Auflage auch in einer ärztlichen Abklärung bestehen, die eine Diagnose bezüglich der Arbeitsfähigkeit liefert.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hatte in einem ähnlich gelagerten Fall (100.2008.23200U) zu entscheiden: Einer Hilfe suchenden arbeitsunfähigen Person wurde die Weisung erteilt, eine Zweitmeinung einzuholen und sich einer ärztlichen Untersuchung zu unterziehen. Da sie diese Weisung ignorierte, erfolgte eine Kürzung der Leistungen um 15 Prozent. Das Gericht argumentierte, dass die Hilfe suchende Person verpflichtet sei, bei den notwendigen – hier medizinischen – Abklärungen der Sozialhilfe mitzuwirken.

In einem anderen Urteil hat sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (VB.2008.00453) mit der Frage der Entbindung vom Arztgeheimnis sowie der Weisung, sich nach der Behandlung wieder intensiv um eine Arbeit zu bemühen, befasst. Die Sozialhilfebehörde wollte über den Verlauf der Behandlung informiert werden, um den Grad sowie die Dauer der Arbeitsunfähigkeit einschätzen zu können. Das Gericht hält fest, dass die Sozialbehörde darauf angewiesen sei, dass Hilfe Suchende über ihre Verhältnisse wahrheitsgemäss Auskunft geben und Einsicht in ihre Unterlagen gewähren (vgl. § 18 Abs. 1 SHG). Dazu gehört

auch, dass Hilfe Suchende über ihren Gesundheitszustand informieren, soweit sie geltend machen, dass sie aus gesundheitlichen Gründen keine Erwerbstätigkeit aufnehmen können. Beide Anweisungen wurden vom Verwaltungsgericht Zürich als rechtmässig befunden.

In einem weiteren Urteil befasste sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (VB. 2010.00194) mit einer Hilfe suchenden Person, die nach einem Unfall noch zu 50 Prozent arbeitsfähig war. Zur Abklärung der neuen Anspruchsvoraussetzungen wurde sie aufgefordert, verschiedene Unterlagen und Belege einzureichen und die Ärzte der Rehabilitationsklinik Z von ihrer Schweigepflicht zu entbinden. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass die Sozialhilfeabhängigkeit der Hilfe suchenden Person in engem Zusammenhang mit ihren gesundheitlichen Problemen stehe. Unter diesen Umständen sei es gerechtfertigt, dass die Sozialbehörde möglichst umfassende Kenntnis des Gesundheitszustandes fordere, um einen Hilfeplan zu erstellen (vgl. § 30 Abs. 1 SHV). Reine Empfehlungen der Ärzte, ohne Entbindung von der Schweigepflicht, sind nicht ausreichend.

d) Handlungsempfehlungen

Zu den Aufgaben von Sozialarbeitenden gehört die Überprüfung der persönlichen Verhältnisse einer Person, inklusive des Gesundheitszustands. Jedoch ist nur bei schweren oder langfristigen Krankheiten eine Untersuchung durch einen Vertrauensarzt angemessen. Noch einschneidender ist die Auflage, den eigenen Arzt von der Schweigepflicht zu befreien. Diese Weisung stört unter Umständen das Vertrauensverhältnis zum behandelnden Arzt und kann sich sogar kontraproduktiv auf die Behandlung auswirken. Deshalb ist in der Regel davon abzusehen.

Die Weisung einer vertrauensärztlichen Abklärung trotz vorgelegten Arztzeugnisses ist nicht nur ein Eingriff in die Privatsphäre, sondern auch ein starkes Misstrauensvotum gegenüber dem Klienten oder der Klientin, das heftigen Widerstand auslösen kann. Eine gute Vertrauensbasis ist aber eine wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Sozialhilfe beziehenden Personen. Es sind gewichtige Gründe für eine vertrauensärztliche Abklärung erforderlich, sowohl um den Grundrechtseingriff zu rechtfertigen als auch wegen des Risikos, die Kooperationsbasis zu zerstören.

9 Wohnen und Zusammenleben

Zum grundrechtlich geschützten Existenzminimum gehört ein Obdach. In besonderen Fällen, etwa bei Asylsuchenden, kann dies eine Kollektivunterkunft oder eine Zivilschutzanlage sein. Auf Dauer ist eine Sammelunterkunft jedoch mit einem menschenwürdigen Dasein nicht vereinbar. Die Sozialhilfe hat deshalb angemessenen Wohnraum sicherzustellen und übernimmt grundsätzlich die effektiven Wohnkosten. Besonders zu Beginn der Unterstützung können diese das ortsübliche Niveau deutlich übersteigen. Sozialhilfe beziehende Personen sind deshalb verpflichtet, Wohnraum zu einem günstigen Mietzins zu suchen. Die Kantone und die Kommunen haben Richtlinien für den Höchstmietzins für Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler, abgestuft nach Haushaltsgrössen, festgelegt. Damit soll auch eine gewisse Gleichbehandlung gewährleistet werden. Besonders in Städten ist es schwierig, günstigen Wohnraum zu finden. Auflagen an Sozialhilfe beziehende Personen, innerhalb einer bestimmten Frist aus einer relativ überteuerten in eine günstigere Wohnung umzuziehen, können deshalb problematisch sein, vor allem, wenn sie mit der Sanktionsdrohung verknüpft werden, die Mietzinsdifferenz nicht mehr auszugleichen. Es sind Fälle bekannt geworden, in denen Gemeinden die Vermieter aufgefordert haben, generell auf die Vermietung von Wohnungen an finanziell wenig Bemittelte zu verzichten. Dies erschwert vor allem Sozialhilfeempfängern den Zugang zu Mietobjekten und schränkt ihre Niederlassungsfreiheit empfindlich ein.⁹⁴

94 Ein Beispiel findet sich unter http://www.beobachter.ch/justiz-behoerde/buerger-verwaltung/artikel/riniken-ag_keine-wohnungen-fuer-sozialfaelle/, abgerufen am 04.11.2014.

Auflage, fristgerecht eine günstigere Wohnung zu finden, und Sanktion, wenn Bemühungen scheitern

a) Fallbeispiel

Ein Ehepaar und seine drei minderjährigen Kinder beziehen seit kurzem wirtschaftliche Sozialhilfe. Der Mietzins der Familie übersteigt die Mietzinsobergrenze der Gemeinde für eine fünfköpfige Familie um 200 Franken. Die Familie wird angewiesen, innerhalb von fünf Monaten eine den Richtlinien entsprechende Wohnung zu finden. Nach fünf Monaten wohnt die Familie jedoch immer noch in der Wohnung. Die Sozialbehörde erlässt den Entscheid, dass nur noch der den Richtlinien entsprechende Beitrag an die Miete übernommen wird.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist es rechtmässig, eine Sozialhilfe beziehende Person unter Sanktionsandrohung zu einem Umzug in eine preisgünstigere Wohnung anzuhalten? Wie verhält es sich mit dem Grundrecht auf Niederlassungsfreiheit nach Art. 24 BV? Ist die Sanktion, die Differenz zwischen Ist- und Sollmiete einzubehalten, rechtmässig, falls die betroffene Person nachweisen kann, dass sie trotz intensiver Bemühungen keine preiswertere Wohnung hat finden können?

Die Sozialarbeiterinnen und -arbeiter sind verpflichtet, die Richtlinien für Höchstzinswerte tatsächlich durchzusetzen, sowohl aus Gründen der Rechtsgleichheit als auch aus der Verpflichtung heraus, die knappen Ressourcen sparsam einzusetzen. Andererseits ist es auf dem Wohnungsmarkt für Sozialhilfe beziehende Personen nicht einfach, bezahlbaren Wohnraum zu finden.

c) Rechtliche Beurteilung

Im Fokus stehen beim vorliegenden Fall unterschiedliche Prinzipien der Sozialhilfe. Im öffentlichen Interesse steht besonders die Berücksichtigung von Zumutbarkeit und Angemessenheit. Im Weiteren sind Grösse und Zusammensetzung der Familie, eine allfällige Verwurzelung im Wohngebiet sowie die soziale Integration, insbesondere der Kinder in der Schule, wichtige Faktoren, die zu berücksichtigen sind.

Die SKOS-Richtlinien führen zum Thema «Wohnkosten» Folgendes aus⁹⁵: Überhöhte Wohnkosten müssen übernommen werden, bis eine zumutbare günstigere Lösung gefunden ist. Die Sozialhilfeorgane haben die Aufgabe, die Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler bei der Wohnraumsuche zu unterstützen. Vor der

Verpflichtung zum Umzug in eine günstigere Wohnung ist die Situation im Einzelfall genau zu prüfen. Es sind die Grösse und die Zusammensetzung der Familie, die Verwurzelung an einem bestimmten Ort, das Alter, die Gesundheit und der Grad der sozialen Integration zu berücksichtigen.⁹⁶ Bei einer Weigerung, eine günstigere Wohnung zu suchen oder in eine zumutbare günstigere Wohnung umzuziehen, können die erstatteten Wohnkosten auf den Betrag der günstigeren Wohnung reduziert werden. Das kann bedeuten, dass die unterstützte Person den Mietzins nicht mehr zahlen kann und ihr gekündigt wird. Dann ist das Gemeinwesen verpflichtet, eine Notunterkunft bereitzustellen. Aufgrund der regional unterschiedlichen Miethöhen wird empfohlen, für die Wohnkosten verschieden grosser Haushalte regional oder kommunal ausgerichtete Obergrenzen festzulegen. Diese haben sich am örtlichen Mietzinsniveau zu orientieren, sodass eine Chance besteht, entsprechenden Wohnraum zu finden. Sie dürfen nicht so angesetzt werden, dass sie faktisch zum Wegzug aus der Gemeinde zwingen.

In vielen Fällen ist die Auflage zum Wechsel in eine preisgünstigere Wohnung grundrechtlich zulässig. Die individuellen Umstände sind aber immer auch auf die Zumutbarkeit hin zu prüfen. Die Umsetzung angedrohter Sanktionen nach Ablauf der Frist ist dann unzulässig, wenn die betroffene Person nachweisen kann, dass sie trotz intensiver Bemühungen keine preiswertere Wohnung finden konnte. In diesem Falle ist eine Fristverlängerung angezeigt.

Das Bundesgericht hat sich mit dem Thema «Auflagen betreffend Umzug in eine günstigere Wohnung» im Urteil 2P.2007/2004 auseinandergesetzt. Es befand, dass es zulässig sei, bei der Beurteilung der Zumutbarkeit eines Wohnungswechsels einen strengen Massstab anzuwenden. Von Sozialhilfeempfängern könne zudem verlangt werden, gewisse Härten – zum Beispiel aus der gewohnten Umgebung herausgerissen zu werden – und gewisse Einschränkungen der Lebensqualität in Kauf zu nehmen.

Aus diesem Entscheid kann abgeleitet werden, dass es durchaus möglich und unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten rechtmässig ist, jemanden anzuweisen, eine günstigere Wohnung in einem anderen Umfeld zu suchen. Das Bundesgericht spricht sich aber gegen einen Zwangsumzug aus, wenn ausgewiesene gesundheitliche Hinderungsgründe vorliegen. Die entscheidende Behörde müsse die notwendigen Abklärungen genügend sorgfältig vornehmen, um sich nicht dem Vorwurf der willkürlichen Entscheidungsfindung auszusetzen.

⁹⁶ Vgl. dazu auch Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.213.00044 vom 25. Februar 2013.

d) Handlungsempfehlungen

Die Situation ist im Einzelfall genau zu analysieren, bevor der Umzug in eine günstigere Wohnung verlangt wird. Insbesondere ist eine realistische Einschätzung der ortsüblichen Mietkosten vorzunehmen. Im Weiteren ist den individuellen Umständen Rechnung zu tragen, um die Zumutbarkeit der Auflage zu beurteilen. Handelt es sich zum Beispiel um eine Familie, sind ihre Grösse und Zusammensetzung, ihre Verwurzelung im Wohngebiet, ihre soziale Integration und der Gesundheitszustand der einzelnen Personen zu berücksichtigen. Von einer Auflage sollte insbesondere dann abgesehen werden, wenn der aktuelle Mietzins die Richtlinien nur geringfügig überschreitet und verschiedene Gründe gegen einen Umzug sprechen oder wenn die Unterstützungsdauer voraussichtlich nur kurz sein wird.

Direkte Überweisung der Wohnungsmiete durch das Sozialamt**a) Fallbeispiel**

Einer Person, die seit kurzem Sozialhilfe bezieht, wird die Wohnungsmiete direkt durch das Sozialamt an den Vermieter überwiesen. Die Person beschwert sich und möchte nicht, dass der Vermieter davon Kenntnis hat, dass sie Sozialhilfe bezieht. Das Sozialamt begründet sein Vorgehen damit, dass dies bei allen Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern generelle Praxis ist.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Wird mit diesem Vorgehen die Hilfe beziehende Person entmündigt? Wie verhält es sich mit der Menschenwürde? Wird mit dieser Praxis die Verantwortung und Handlungsfähigkeit der Person wesentlich eingeschränkt? Wie verhält es sich mit der Privatsphäre und dem Datenschutz? Wird mit einer solchen Praxis die Sozialhilfe beziehende Person stigmatisiert?

c) Rechtliche Beurteilung

Im vorliegenden Sachverhalt stellen sich aus grundrechtlicher Sicht vor allem Fragen der Menschenwürde (Art. 7 BV) und des Schutzes der Privatsphäre und des Anspruchs auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten (Art. 13 BV). Die Schweigepflicht und der Schutz der persönlichen Daten sind in verschiedenen Sozialhilfegesetzen geregelt.⁹⁷ Die beschriebene Praxis ist rechtlich unzulässig. Eine Direktzahlung an Dritte setzt voraus, dass die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch die betroffene Person nicht gesichert ist. Es müssen

⁹⁷ Vgl. Vogel 2008, S. 170.

also konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die Person Schwierigkeiten hat, mit Geld umzugehen, sie zum Beispiel als Folge einer Suchtproblematik die Mittel anderweitig ausgibt. Wenn ein solcher Tatbestand nicht erfüllt ist, besteht rechtlich keine Grundlage für diese Massnahme. Das öffentliche Interesse liegt nicht darin, Sozialhilfe beziehende Personen in ihrer Handlungsfähigkeit einzuschränken. Die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme ist bei Personen, die mit Geld angemessen umgehen können, nicht gerechtfertigt.

Gemäss den SKOS-Richtlinien kann eine Direktzahlung an den Vermieter nur ausnahmsweise vorgenommen werden, wenn die Gefahr der Zweckentfremdung besteht. In der Regel überweist das Sozialhilfeorgan den Unterstützungsbeitrag der Hilfe suchenden Person oder händigt ihr einen Scheck aus.⁹⁸ Geldleistungen sind an die Hilfe suchende Person auszurichten, um ihre Selbständigkeit und Eigenverantwortung zu stärken.

In einem ähnlich gelagerten Fall von Mietzins-Direktzahlung kam im Kanton Zürich ein Bezirksrat (Beschluss Nr. 114 vom 8. Mai 2014) zum Schluss, dass diese Praxis der Sozialhilfe nicht gesetzeskonform sei. Direktzahlungen ohne konkrete Gründe seien nur im Einverständnis mit der unterstützten Person möglich. Die Sozialbehörde wurde von der Oberinstanz beauftragt, diese Praxis der Direktzahlungen zu überprüfen und dort einzustellen, wo keine Anhaltspunkte bestehen, dass Sozialhilfegelder missbräuchlich verwendet werden.

d) Handlungsempfehlung

Die Situation muss im Einzelfall beurteilt werden. Wenn keine Gefahr der Zweckentfremdung vorliegt, sollte der Mietzins direkt an die Hilfe suchende Person überwiesen werden. Die Sozialtätigen verfügen über genügend Fachwissen, um einschätzen zu können, ob eine Person mit Mitteln umgehen kann oder nicht.

Die Soziale Arbeit soll die Menschen zur selbständigen Lebensführung befähigen. Die Sozialhilfe leistet die zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Unterstützung. Deshalb ist die direkte Überweisung der Wohnungsmiete durch das Sozialamt in der Praxis für die Kooperation hinderlich.

Drohende Obdachlosigkeit, Notunterkunft

a) Fallbeispiel

Einem seit mehreren Jahren Sozialhilfe beziehenden Ehepaar mit zwei Kindern wird wegen Nachtruhestörung die 4^{1/2}-Zimmer-Mietwohnung gekündigt. Da auch

mit Hilfe der Sozialbehörde fristgemäss keine zumutbare neue Wohnung gefunden werden kann, bleibt die Familie über den Kündigungstermin hinaus in der Wohnung. In der Folge erhält sie von der Sozialbehörde ein Notwohnungsangebot, das sie jedoch als unzumutbar (aufgrund der Lage und der Unmöglichkeit, eigene Möbel unterzubringen) ausschlägt. Die Familie weigert sich, weiterhin das Wohnungsangebot der Sozialbehörde anzunehmen, bleibt in der Wohnung und wird schliesslich polizeilich aus der Wohnung ausgewiesen.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Darf man Personen grundsätzlich eine von den Behörden ausgewählte Wohnung (auch Notwohnung) zuweisen? Wie ist vorzugehen, wenn die Zuweisung nicht angenommen wird oder die Betroffenen selbst eine allenfalls kostspieligere Wohnung finden, deren Mietzins aber immer noch sozialhilfekonform ist? Welche Mindeststandards müssen für eine zugewiesene Wohnung (oder Notwohnung) gemäss dem Recht auf Hilfe in Notlagen erfüllt sein? Inwiefern werden in solchen Situationen Niederlassungsfreiheit und persönliche Freiheit tangiert oder gar in unzulässiger Weise eingeschränkt? Darf Wohnungssuche auch über das Gemeindegebiet hinaus verlangt werden? Gibt es angesichts des angespannten Wohnungsmarktes überhaupt eine realistische Alternative zur Einweisung in eine Notwohnung?

c) Rechtliche Beurteilung

Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage des öffentlichen Interesses und der Zumutbarkeit des Umzugs sowie der Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV). Das Recht auf Hilfe in Notlagen beinhaltet zudem den Anspruch auf ein Obdach (Art. 12 BV). Dabei umfasst dieser Anspruch neben dem Schutz vor Witterungseinflüssen das Recht auf eine menschenwürdige Unterkunft, in der das Individuum unter zumutbaren Bedingungen seinen Grundbedürfnissen nach Bewegung, Luft, Licht, Wärme, Schlaf, Körperhygiene und privatem Rückzug nachgehen kann.⁹⁹

Im Fall der Ausweisung einer Sozialhilfe beziehenden Person aus der bisherigen Wohnung ist das Gemeinwesen verpflichtet, eine Notunterkunft zur Verfügung zu stellen und sie bei der Wohnungssuche zu unterstützen. Auch hier muss die besondere Situation von Familien beachtet werden (siehe auch Abschnitt 7.4). Der Wohnungsbedarf muss mit Blick auf die Verhältnisse im Einzelfall bestimmt werden.¹⁰⁰ Nach dem Individualisierungsprinzip in der Sozialhilfe ist der Wohnungs-

⁹⁸ Vgl. SKOS-Richtlinien 2012, A.7.

⁹⁹ Vgl. Amstutz 2002, S. 235.

¹⁰⁰ Vgl. Wolffers, 1993, S. 142.

bedarf je nach Grösse einer Familie unterschiedlich zu beurteilen. Es besteht ein öffentliches Interesse, dass die Familie nicht auf der Strasse lebt und ein Dach über dem Kopf hat.

Die SKOS-Richtlinien äussern sich unter Ziffer B.3 auch zu dieser Thematik (vgl. Kapitel 5.4). An dieser Stelle ist insbesondere auf das Bedarfsdeckungsprinzip aufmerksam zu machen. Es besagt, dass die Sozialhilfe eine Notlage beseitigen soll, die individuell, konkret und aktuell ist. Die Hilfe darf nicht von den Ursachen der Notlage abhängig gemacht werden. Beim Verlust der Wohnung ist gemäss SKOS-Richtlinien das Gemeinwesen verpflichtet, eine Notunterkunft zur Verfügung zu stellen. In der Praxis kommen Behörden dieser Pflicht nicht immer nach. Faktisch findet nicht selten ein Wegzug aus der Gemeinde statt. Ein allfälliges Rechtsverweigerungsverfahren dauert erfahrungsgemäss zu lange.

In einem ähnlich gelagerten Fall befasste sich das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz im Urteil 852/05 vom 30. Juni 2005 unter anderem mit der Frage der Zumutbarkeit der zugewiesenen Notunterkunft. Das Verwaltungsgericht befand, dass die von der Fürsorgebehörde offerierte Notwohnung durchaus zumutbar sei, auch wenn es sich um eine kleine Wohnung handle. Die Notwohnung bot den Familienmitgliedern die erforderliche Privatsphäre, hatte eine Küche und sanitäre Einrichtungen. Es sei auch zumutbar, einen Teil der Möbel vorübergehend anderweitig unterzubringen, bis eine andere Lösung gefunden sei.

d) Handlungsempfehlungen

In solchen Situationen kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Sozialbehörden, die Sozialarbeiter und -arbeiterinnen in ihren Entscheidungsfindungen zum Teil unter enormem Zeitdruck stehen. Wenn zudem die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen fehlt, wird es schwer, adäquate Lösungen zu finden. Zunächst sind alle Alternativen zu prüfen, um die Kündigung rückgängig zu machen, und es ist nach Wegen zu suchen, dass keine Nachtruhestörung mehr vorkommt.

Wenn dies nicht gelingt und sich keine zumutbare Wohnung finden lässt, bleibt nur der Umzug in eine Notwohnung. Der Aufenthalt dort sollte jedoch möglichst kurz sein. Zur Bereitstellung einer Notwohnung (oder eines anderen Obdachs, etwa eines Hotelzimmers) sind die Behörden verpflichtet, weil ein grundrechtlicher Anspruch auf ein Obdach besteht. Auch die hohen Fallzahlen erschweren eine umfassende Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche. Nur wenige Gemeinden verfügen über eine separate Wohnungsvermittlung. Oft stehen nur wenige Notwohnungen bereit, die zumeist für Familien ungeeignet sind. Zum Teil werden in Gemeinden Notwohnungen erst angeboten, wenn die Betroffenen im Exmissionsverfahren sind, also gerichtlich bereits aus der Wohnung ausgewiesen

wurden. Das zwingt sie quasi dazu, den Mietvertrag zu verletzen und trotz Ablaufs des Mietverhältnisses in der Wohnung zu bleiben, bis sie polizeilich ausgewiesen werden. Diese Praxis ist jedoch unzulässig. Ein Sozialamt darf die Sozialhilfebezüger nicht dazu anhalten, ein Mietobjekt über die vertragliche Dauer hinaus zu bewohnen. Zudem ist ein Exmissionsverfahren für die Vermieter teuer und führt verständlicherweise dazu, dass sie in Zukunft keine Sozialhilfebezüger mehr als Mieter akzeptieren.

9.1 Abzug für Haushaltsführung in Konkubinat oder Wohngemeinschaft

Wenn eine Sozialhilfe beziehende Person im gemeinsamen Haushalt mit nicht Sozialhilfe Beziehenden lebt, wird ihr ins Budget eine Einnahmeposition für Haushaltsführung eingesetzt, und zwar unabhängig davon, ob sie diesen Haushaltsführungsbeitrag auch wirklich erhält. Hier zwingen die Sozialämter den Hilfesuchenden Personen eine Lebensform auf (Putzen und Haushalten für die Mitbewohner und Mitbewohnerinnen), die grundrechtlich problematisch ist.

a) Fallbeispiel

Eine Sozialhilfebezügerin lebt mit zwei erwerbstätigen Kolleginnen in einer Wohngemeinschaft. Ab Unterstützungsbeginn wird in ihrem Budget ein Haushaltsführungsbeitrag von 550 Franken pro Monat eingesetzt. Die Sozialbehörde verlangt, dass die Sozialhilfebezügerin Unterlagen zur finanziellen Situation ihrer beiden Mitbewohnerinnen vorlegt. Die Sozialhilfebezügerin wehrt sich gegen die Anrechnung einer Haushaltsentschädigung und ihre Mitbewohnerinnen wehren sich gegen die Einreichung der Unterlagen.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Hier stellt sich die grundrechtliche Frage, ob erwerbstätige Mitbewohner und Mitbewohnerinnen der Sozialhilfe beziehenden Person Haushaltsführungsaufgaben übertragen und sie dafür bezahlen müssen. Wird hier der Sozialhilfebezügerin und ihren Mitbewohnerinnen eine Lebensform aufgezwungen, die nicht mit dem Grundrecht auf persönliche Freiheit vereinbar ist? Ist die Annahme einer Arbeitsteilung im Haushalt und der Bereitschaft Dritter, diese zu finanzieren, zulässig? Dürfen Daten von Drittpersonen eingefordert werden? Können Mitbewohnerinnen, die selbst keine Sozialhilfe beziehen, überhaupt verpflichtet werden, ihre finanziellen Verhältnisse offenzulegen? Werden mit einer solchen Praxis die Sozialhilfe beziehenden Personen stigmatisiert und so zu unattraktiven Mitbewohnern?

c) Rechtliche Beurteilung

Im vorliegenden Sachverhalt stellen sich die Fragen des Individualisierungs- sowie des Bedarfsprinzips der Sozialhilfe. Grundsätzlich sind Sozialhilfeempfänger angehalten, ihre Bedürftigkeit selbst zu mindern oder zu beseitigen. Wenn ihnen dies gelingt, indem sie für andere Bewohner den Haushalt führen, und wenn diese bereit sind, dies durch angemessene Gegenleistungen in Geld (z.B. Lohn für Haushaltsdienste oder Mietermässigung) oder Naturalien (Bereitstellung von Kost und Logis) zu entgelten, so steht einer Berücksichtigung der Haushaltsentschädigung nichts entgegen. Ihre Anrechnung ist gemäss Bedarfsprinzip geboten.

Allerdings hat die Haushaltsentschädigung den tatsächlichen und individuellen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Eine rein hypothetische Annahme genügt nicht. Sie widerspricht dem Tatsächlichkeitsprinzip und ist deshalb willkürlich. Im Weiteren kann die Anrechnung einer Haushaltsentschädigung einen Eingriff in die persönliche Freiheit der Mitbewohnerinnen nach Art. 10 Abs. 2 BV darstellen, weil ihnen eine Lebensführung in Bezug auf die Aufteilung der Hausarbeit aufgewungen wird, die nicht mit den Realitäten übereinstimmt und ihre Freiheit zur Lebensgestaltung einschränkt. Der Zwang zur Einreichung von Daten über Drittpersonen verstösst gegen deren Anspruch auf Schutz ihrer persönlichen Daten gemäss Art. 13 Abs. 2 BV.

Die SKOS-Richtlinien führen zu Wohn- und Lebensgemeinschaften¹⁰¹ aus, dass Personen, die in einer familienähnlichen Gemeinschaft zusammenleben, nicht als Unterstützungseinheit erfasst werden dürfen. Als familienähnliche Gemeinschaften gelten nach den SKOS-Richtlinien Paare oder Gruppen, die die Haushaltsfunktionen (Wohnen, Essen, Waschen, Reinigen, Telefonieren) gemeinsam ausführen und finanzieren. Diese Personen sind rechtlich nicht zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet. Gemäss SKOS-Richtlinien ist es zulässig, dass sich die unterstützte Person, die den Haushalt führt, dafür entschädigen lässt. Mit einem solchen Arrangement müssen aber die Mitbewohnerinnen einverstanden sein. Laut SKOS-Richtlinien wird die Rollenteilung anhand «äusserer Indizien» wie Arbeitspensum, Arbeits- und Leistungsfähigkeit eingeschätzt.¹⁰² Bei Wohngemeinschaften darf der Haushaltsführungsbeitrag nur dann im Sozialhilfebudget angerechnet werden, wenn ihn die Sozialhilfe Beziehende auch tatsächlich erhält.

¹⁰¹ Vgl. SKOS-Richtlinien 2012, F.5-1.

¹⁰² Vgl. ebd. F.5-2.

In einem ähnlich gelagerten Fall hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Urteil VB.2011.00331) das Anrechnen des Haushaltsführungsbeitrags im Sozialhilfebudget für unzulässig. Die Sozialhilfe beziehende Person lebe mit ihrer nicht Sozialhilfe beziehenden Schwester zusammen und führe an, sie könne keinen Haushaltsführungsbeitrag geltend machen. Das Gericht hielt fest, es reiche nicht aus, dass die Sozialhilfe beziehende Person bereit wäre, den Haushalt für ihre Schwester zu führen. Die Schwester selbst müsse auch einverstanden sein, dass jene die Hausarbeit erledige. Ein Zwang zur Anstellung sei nicht möglich. Die Ausführungen der teilzeitbeschäftigten Schwester, dass sie ihren Teil der Hausarbeit selbst erledige, erschienen dem Gericht glaubwürdig.

d) Handlungsempfehlungen

Gerade die Rollenteilung in Wohngemeinschaften muss realistisch eingeschätzt werden. Vermutungen sind hier nicht ausreichend. Im vorliegenden Fall ist der Haushaltsbeitrag nur hypothetisch. Da es im Sozialhilferecht aber um die konkrete materielle Grundsicherung geht, können im Sozialhilfebudget nur konkret vorhandene und tatsächlich fliessende Einnahmen eingesetzt werden. Die Bewohnerinnen in der Wohngemeinschaft müssen mit der Arbeitsteilung einverstanden und bereit sein, die Haushaltsführung zu entschädigen. Eine Wohngemeinschaft stellt in vielen Fällen eine grosse Ressource für Sozialhilfe beziehende Personen dar. Es liegt nicht zuletzt im finanziellen Interesse der Sozialhilfe, dass diese Wohnform aufrechterhalten werden kann, zumal sie die Integration der Betroffenen fördert. Mit der Anrechnung einer hypothetischen Haushaltsentschädigung werden diese Vorteile möglicherweise aufs Spiel gesetzt und einer Wohngemeinschaft eine Lebensform aufgedrängt, die problematisch ist, zu Abhängigkeit führt und die Wohngemeinschaft zerstören kann. Sozialhilfe beziehende Personen wären in Wohngemeinschaften nicht erwünscht, wenn die Sozialämter stets ohne Rücksicht auf den Einzelfall einen Beitrag zur Haushaltsführung einsetzen würden. Diese Risiken sind in die Beurteilung einzubeziehen. Mitbewohnerinnen und Mitbewohner einer Wohngemeinschaft können rechtlich nicht zur Hilfe verpflichtet werden.

Unterstützungspflicht analog zu einem Ehepaar bei einem stabilen Konkubinat

a) Fallbeispiel

Eine Sozialhilfe beziehende Frau lebt seit vier Jahren mit ihrem Lebenspartner zusammen, der nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist. Das Sozialamt berechnet im Budget der Frau einen Betrag von 930 Franken als «Einnahme» beziehungsweise «Unterhaltsbeitrag aus stabilem Konkubinat». Der Lebenspartner ist nicht bereit, seine Lebenspartnerin zu unterstützen.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Kann der Lebenspartner dazu verpflichtet werden, seine Lebenspartnerin zu unterstützen? Dürfen Konkubinatspaare wie Ehepaare in der Sozialhilfe behandelt werden? Können bei Konkubinatspaaren Unterhalts- und Beistandsansprüche zwischen den Partnern rechtlich geltend gemacht werden? Wie stellt sich die Situation dar, wenn die Lebenspartnerin diesen Betrag nicht geltend machen kann und der Lebenspartner sich weigert, sie zu unterstützen? Darf eine hypothetische Einnahme im Budget eingesetzt werden?

c) Rechtliche Beurteilung

Auch wenn das Konkubinat zu keinen rechtlichen Unterhalts- und Beistandsansprüchen verpflichtet, kann nach einer gewissen Zeit des Zusammenlebens von einer partnerschaftlichen Solidarität ausgegangen werden, sich in Notlagen zu unterstützen.¹⁰³ Im vorliegenden Fall ist zu fragen, ob die Berücksichtigung von Eigenmitteln des Konkubinatspartners zulässig ist. Nach geltender Praxis wird dies bei einem gefestigten Konkubinat bejaht. Eine angemessene Berücksichtigung dieser Mittel scheint sogar ein Gebot der Rechtsgleichheit, sollen doch Konkubinatspaare gegenüber Eheleuten nicht bevorzugt werden. Der Begriff des gefestigten oder stabilen Konkubinats ist offen und auslegungsbedürftig, weil das Konkubinat im Gegensatz zur Ehe nicht auf einem Rechtsakt beruht.

Nach einer Bundesgerichtsentscheid aus dem Bereich des Familienrechts wird das Konkubinat, das fünf Jahre gedauert hat, als eheähnlich betrachtet (vgl. BGE 118 II 235 S. 237 E. 3a.).

Das Bundesgericht hält in BGE 129 I 1 in E. 3.2.3 fest, es sei zulässig, auch schon zuvor nach relativ kurzer Zeit von einem stabilen oder gefestigten Konkubinat auszugehen, das eheähnlich sei. Dabei handle es sich allerdings um eine Annahme, die im konkreten Fall widerlegt werden kann. Allgemein dürfe die Sozialhilfe davon ausgehen, dass sich die Partner in einem stabilen Konkubinat gegenseitig materiell unterstützen.¹⁰⁴ Das Bedarfsprinzip verlangt, diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Gemäss SKOS-Richtlinien ist von einem stabilen Konkubinat dann auszugehen, wenn es mindestens seit zwei Jahre besteht oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben. Diese Faustregel ist allerdings nicht unumstritten,

¹⁰³ Vgl. auch Wizent 2014, S. 464.

¹⁰⁴ Vgl. Wolffers 1993, S. 162.

wie ein Entscheid des Verwaltungsgerichts Bern zeigt.¹⁰⁵ Stets ist der Einzelfall zu prüfen. In der Praxis dürfte es allerdings nicht ganz einfach sein, einer zweijährigen Partnerschaft Stabilität abzusprechen.

Die SKOS-Richtlinien unterscheiden zwischen stabilen und nicht-stabilen Konkubinat. Bei einem nicht-stabilen Konkubinat ist für jede zu unterstützende Person ein individuelles Unterstützungskonto zu führen.¹⁰⁶

Sind beide Partner eines Konkubinats unterstützungsbedürftig, ist der Bedarf wie bei Eheleuten zu berechnen. Die SKOS-Richtlinien führen dazu aus, dass sie materiell nicht besser zu stellen sind als ein unterstütztes Ehepaar.¹⁰⁷ Da hier der Gleichheitsgedanke mit dem Grundrecht auf Eheschliessung beziehungsweise Nichteheeschliessung in Widerspruch gerät, sollte eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Im vorliegenden Fall jedoch, wenn nur ein Partner Sozialhilfe benötigt, sind Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Konkubinatspartners lediglich «angemessen» zu berücksichtigen. Das heisst, es sind beispielsweise im Gegensatz zu Eheleuten dessen Unterhalts- oder Steuerpflichten zu berücksichtigen. Damit soll den gleichwohl bestehenden Unterschieden zwischen Konkubinat und Ehe Rechnung getragen werden.

d) Handlungsempfehlungen

Mit der Hilfe suchenden Person sollte sorgfältig geklärt werden, ob es sich wirklich um ein stabiles Konkubinat handelt. Bei der Bemessung der Unterstützungsleistungen muss von faktischen Verhältnissen ausgegangen werden. Hypothetische Einnahmen dürfen nur dann eingesetzt werden,¹⁰⁸ wenn sie mit zumutbarer Anstrengung der Sozialhilfeempfängerin auch wirklich realisiert werden können (siehe auch Fallbeispiel Seite 101). Es ist somit unzulässig, eine fiktive Einnahme, in deren Genuss die Sozialhilfeempfängerin aber nicht gelangt, im Budget zu berechnen. Kann die Sozialhilfe bedürftige Person beweisen, dass sie keinen finanziellen Beitrag von ihrem Lebenspartner erhält, muss die Behörde dies berücksichtigen. Will der Lebenspartner seine Partnerin nicht unterstützen, ist nicht von einem stabilen Konkubinat auszugehen. In einem solchen Fall muss für beide Personen ein individuelles Konto geführt werden.

¹⁰⁵ Vgl. Verwaltungsgerichtsentscheid des Kantons Bern 100.2012.392U vom 16. Oktober 2013.

¹⁰⁶ Vgl. SKOS- Richtlinien 2012, F.5-1, F.5-2.

¹⁰⁷ Vgl. SKOS-Richtlinien 2012, F.5-2.

¹⁰⁸ Vgl. Wolfers 1993, S. 161.

10 Unterstützung von Familien

Die Sozialhilfe richtet ihre Leistungen an Einzelpersonen oder Personengemeinschaften aus, die als Unterstützungseinheit betrachtet werden. Bei den Personengemeinschaften handelt es sich neben den genannten Wohn- und eheähnlichen Gemeinschaften in erster Linie um Familien in ihren verschiedenen Erscheinungsformen. Dabei ist zu beachten, dass die Grund- und Menschenrechte immer subjektive, dem einzelnen Individuum zustehende Rechte sind. Die Sozialhilfe bemisst zwar ihre Leistungen am Bedarf einer Unterstützungseinheit, doch steht der Anspruch auf Sozialhilfe grundsätzlich auch der Einzelperson zu. Dies kann in der Praxis zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen.

Kürzung des Grundbedarfs der ganzen Familie bei Fehlverhalten eines Elternteils

a) Fallbeispiel

Aufgrund der mangelnden Kooperation des Vaters – er hat verschiedene Termine beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum nicht wahrgenommen – wird einer Familie mit einem Kind der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für ein Jahr um 15 Prozent gekürzt.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist es zulässig, dass Frau und Kinder für das Fehlverhalten des Familienvaters mitbestraft werden? Handelt es sich bei einer solchen Praxis um «Sippenhaftung»? Müssen die Interessen der minderjährigen Kinder besonders berücksichtigt werden? Müssten in einer solchen Situation die Frau und das Kind als eigene Unterstützungseinheit betrachtet werden?

c) Rechtliche Beurteilung

In der Sozialhilfe wird eine Familie als Unterstützungseinheit behandelt. Der Bedarf der gesamten Familie ist massgebend und bestimmt die Leistungen. Die Grundrechte indes stehen jedem einzelnen Mitglied zu. Entsprechend ist bei Kürzungen wegen mangelnder Kooperation zunächst zu prüfen, inwiefern sie neben dem Verursacher andere Familienmitglieder treffen. Besonders zu berücksichtigen sind dabei die Interessen der Kinder (Art. 11 BV, vgl. auch Kapitel 6.2, «Sanktionen»).

Wenn die Familienmitglieder einer zu sanktionierenden Person durch eine Leistungskürzung mitbestraft werden, kommt es zu einer «Sippenhaftung», die weder im Gesetz noch in der Verfassung eine Grundlage hat. Im vorliegenden Fall geht es darum, den Vater für sein Fehlverhalten verantwortlich zu machen. Bei individuellen Pflichtverletzungen (z.B. mangelnde Arbeitsbemühungen des Ehemanns) widerspricht die kollektive Sanktionierung der gesamten Familie dem verwaltungsrechtlichen Störerprinzip, wonach diejenige Personen negative Konsequenzen zu tragen hat, welche die rechtmässige Ordnung verletzt. Ob und inwieweit die Kürzung oder Einstellung aufgrund von Pflichtverletzungen auch andere zu unterstützende Personen derselben Familie oder Unterstützungseinheit treffen dürfen, ist in der Rechtsprechung noch nicht geklärt. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Störerprinzip ist dies äusserst problematisch.¹⁰⁹

Wie bei jeder Sanktion ist auch hier die Verhältnismässigkeit mit Blick auf die Unterstützungseinheit zu prüfen.

Gemäss SKOS-Richtlinien kann unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für die Dauer von 12 Monaten um höchstens 15 Prozent gekürzt werden. Zudem können Leistungen mit Anreizcharakter wie der Einkommensfreibetrag und die (minimalen) Integrationszulagen gekürzt werden. Die Situation der mitbetroffenen Unterstützungseinheit ist dabei allerdings angemessen zu berücksichtigen.¹¹⁰ Auch besteht die Möglichkeit der Direktzahlung etwa von Ausbildungsbeiträgen für die Kinder an die entsprechenden Institutionen.

¹⁰⁹ Vgl. Mösch Payot 2014, S. 1'450

¹¹⁰ Vgl. SKOS-Richtlinien 2012, A.84, siehe auch Fallbeispiel 7.1.7.

d) Handlungsempfehlungen

Im konkreten Fall ist zu prüfen, wie sich die Kürzungen auf die Familie auswirken. Insbesondere sind die Interessen der Frau und des Kindes zu berücksichtigen. Für das Fehlverhalten des Vaters können sie nicht verantwortlich gemacht werden. Es stellt sich die Frage, ob gezielt dem Vater zugutekommende situationsbedingte Leistungen gestrichen werden können oder ob einzelne situationsbedingte Leistungen für die Frau und das Kind direkt übernommen werden. Je nach Situation könnte es erforderlich sein, die Frau und das Kind als eigene Unterstützungseinheit zu behandeln. In krassen Fällen kann es angezeigt sein, eine Strafanzeige wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen (Art. 292. StGB) zu erstatten.

11 Verfahren

Dem Verfahren kommt bei der Ausübung der Grundrechte grosse Bedeutung zu. Es entscheidet darüber, ob Menschen ihre Rechte tatsächlich geltend machen können. Behörden und Sozialtätige tragen die Verantwortung für ein rechtsstaatliches Verfahren und den nötigen Rechtsschutz einer Hilfe suchenden Person.¹¹¹ Nicht selten kommt es in der Praxis wegen Fehlern der Gemeinden im Verfahren zu Entscheidungen, die später von den Gerichten kassiert werden. Davon sind oft kleine Sozialdienste oder Gemeinden betroffen, die kaum über juristisches Fachwissen verfügen und nur wenig Erfahrung mit Verwaltungsverfahren haben.

Formelle und inhaltliche Anforderungen bei der Fallanmeldung

a) Fallbeispiel

Einer Familie aus Afrika, die ein Sozialhilfegesuch einreichen möchte, wird ein 19-seitiges Formular vorgelegt. Der Familie wird mitgeteilt, dass auf das Gesuch erst dann eingetreten werde, wenn das Formular ausgefüllt und alle darin verlangten Belege und Beilagen vollständig eingereicht seien.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist die Familie in der Lage, ein solches Formular zu verstehen und auszufüllen? Was geschieht, wenn dies nicht der Fall ist? Ist es verhältnismässig, ein 19-seitiges Formular ausfüllen zu lassen? Haben wir es hier mit einem überspitzten Formalismus zu tun? Müssen Sozialarbeitende, wenn sie Kenntnis von einer Notlage haben, das Verfahren von Amts wegen einleiten?

¹¹¹ Vgl. auch Breitschmid 2008, S. 353.

c) Rechtliche Beurteilung

Grundzweck der Sozialhilfe ist die rechtzeitige Unterstützung von Menschen in einer Notlage. Zur Abklärung einer Notlage werden in der Praxis mehr oder weniger ausführliche Formulare für die Gesuchstellung als Grundlage für die Beurteilung eines Falls verwendet. Im vorliegenden Fall, in dem ein 19-seitiges Formular zur Anwendung kommt und dessen vollständiges Ausfüllen zur Voraussetzung für die Gesuchsbehandlung erklärt wird, stellt sich nicht nur die Frage der Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit, sondern auch jene, ob die zuständige Verwaltungsbehörde überspitzt formalistisch handelt, indem sie schikanöse Anforderungen an die Verfahrensbeteiligten stellt und damit Art. 29 Abs. 1 BV verletzt.

Einige Kantone fordern, dass das Sozialhilfegesuch schriftlich eingereicht werden muss. Zum Teil sehen Sozialhilfegesetze vor, das Verfahren von Amts wegen einzuleiten.¹¹²

Gemäss den SKOS-Richtlinien sind Hilfe suchende Personen von den Sozialhilfeorganen bei der Beschaffung von Unterlagen zu unterstützen, wenn sie wegen persönlicher Einschränkungen objektiv nicht in der Lage sind, ihre Mitwirkungspflichten selbständig wahrzunehmen.¹¹³ Dieser Grundsatz hat besonders dann Bedeutung, wenn die Hilfe suchenden Personen mit dem Ausfüllen des Formulars aus sprachlichen Gründen oder aufgrund fehlender Bildung überfordert sind. Analphabetismus kommt nicht nur bei fremdsprachigen Gesuchstellern vor. Die Sozialbehörde ist zur Einleitung eines Verfahrens und zur Abklärung des Sachverhalts verpflichtet, auch wenn kein Unterstützungsgesuch vorliegt. Massgebend ist hierbei, dass die Behörde von der Notlage Kenntnis hat.¹¹⁴ Es gilt die sogenannte *Offizialmaxime*. Allerdings besteht eine Mitwirkungspflicht der Hilfe suchenden Person. Sie hat nach Massgabe ihrer Möglichkeiten zur Klärung des Sachverhalts beizutragen.¹¹⁵ Das gilt ganz besonders für Sachverhalte, die nur mit ihrer Mithilfe abgeklärt werden können.

Auch wenn sich weder in der schweizerischen Rechtsordnung noch in der Sozialhilfegesetzgebung ein Recht auf Übersetzung für Personen findet, die die Amtssprache nicht beherrschen, lässt sich ein solcher Anspruch indirekt aus dem Verfahrensrecht herleiten: Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör und aus dem Verfahrensrecht selbst ergibt sich eine Pflicht des Staates, Übersetzungsdienstleistungen bereitzustellen, wenn bei einer Partei des Verfahrens ungenügende

¹¹² Vgl. Breitschmid 2008, S. 342.

¹¹³ Vgl. SKOS-Richtlinien 2012, A.8-5.

¹¹⁴ Vgl. Wolfers 1993, S. 1996.

¹¹⁵ Vgl. auch Breitschmid 2008, S. 342.

Sprachkenntnisse vorliegen und der Sachverhalt anderweitig nicht geklärt werden kann.¹¹⁶ Hierbei ist sowohl an Übersetzungen im engeren Sinne zu denken als auch an «kulturelles Übersetzen», das bildungsmässige Hürden ausgleichen kann. Der Familie muss ermöglicht werden, die Fragen im Formular zu beantworten.

d) Handlungsempfehlungen

Bei komplexen Fragen stösst ein Teil der Fremdsprachigen an Grenzen.¹¹⁷ Nicht nur sie, auch Einheimische können durch Verfahrensformalitäten rasch überfordert sein. In sorgfältigen Gesprächen müssen der Hilfe suchenden Person die wesentlichen Schritte des Verfahrens verständlich gemacht werden, insbesondere ihre Mitwirkungspflichten. Nicht selten dürfte der Einsatz von Dolmetschenden unerlässlich sein. Es stellt sich zudem die Frage, ob ein 19-seitiges Formular nötig ist, um ein Gesuch zu beurteilen. Besonders zur Entscheidung über eine erste Unterstützung dürften weniger Angaben ausreichen. Die Officialmaxime verlangt, dass Sozialtätige eine überforderte Hilfe suchende Person beim Ausfüllen des Gesuchformulars unterstützen. Diese Unterstützung ist als Teil der persönlichen Hilfe zu verstehen, die in den Sozialhilfegesetzen einen hohen Stellenwert hat. Wenn die Hilfe suchende Person der Amtssprache nicht mächtig ist, sollte eine Übersetzungsdienstleistung genutzt werden, um ihre Situation sorgfältig abzuklären.¹¹⁸

Bearbeitungsdauer der Fallanmeldung und von Rechtsmitteln

a) Fallbeispiel

Eine Frau meldet sich Ende Mai beim Sozialamt an und reicht das Unterstützungsgesuch ein. Sie hört danach monatelang nichts mehr. Als sie sich im August erkundigt, meint das Sozialamt, man sei davon ausgegangen, der Fall habe sich erledigt. Das Sozialamt ist lediglich bereit, die Frau ab September zu unterstützen.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist es zulässig, dass das Sozialamt mit der Überprüfung des Gesuchs mehrere Monate wartet, bevor über den Sozialhilfeanspruch entschieden wird? Wie soll die betroffene Person in dieser Zeit ihren Lebensunterhalt bestreiten? Ist das Sozialamt verpflichtet, das Verfahren zur Einreichung der Sozialhilfe zu eröffnen?

¹¹⁶ Vgl. Künzli/Achermann 2009, Gutachten «Übersetzen in der Sozialhilfe».

¹¹⁷ Vgl. ebd.

¹¹⁸ Vgl. ebd.

Sollte die Person, Bedürftigkeit vorausgesetzt, ab dem Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs unterstützt werden? Ist das Sozialamt verpflichtet, eine Verfügung bezüglich des Leistungsanspruchs zu erlassen?

c) Rechtliche Beurteilung

Der vorliegende Sachverhalt tangiert das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV, die Frage der formellen Rechtsverweigerung nach Art. 29 BV Abs. 1, die Gewährung des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 BV Abs. 2 sowie den Official- und den Untersuchungsgrundsatz in der Sozialhilfe.

Die Sozialbehörde hat aufgrund des Officialgrundsatzes von Amtes wegen aktiv zu werden. Das bedeutet, dass sie zur Einleitung des Verfahrens und zur Abklärung des Sachverhalts verpflichtet ist, sobald sie Kenntnis von der Notlage einer Person hat.¹¹⁹ Wie in Kapitel 3 unter «Verfahrensgarantien» erläutert, ist die Behörde verpflichtet, das Gesuch rechtzeitig zu bearbeiten. Eine formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn das Sozialamt untätig bleibt und sein Handeln über Gebühr verzögert. Entscheide über eine Person in einer Notlage lassen sich nicht lange vertagen, weil dies konkrete Auswirkungen auf ihre Existenzsicherung und ihren Alltag hätte. Sie kann die Miete nicht mehr bezahlen und verliert die Wohnung. Die Behörde ist verpflichtet, innert weniger Wochen einen Entscheid zu fällen und ihn schriftlich zu begründen.

Die SKOS-Richtlinien halten fest, dass die Sozialhilfeorgane die Verfahrensrechte der zu unterstützenden Personen zu respektieren haben. Die Behandlung eines Gesuchs darf nicht über Gebühr verzögert werden.¹²⁰ In diesem Rechtsgebiet ist bereits von Rechtsverweigerung auszugehen, wenn innerhalb weniger Wochen kein Entscheid gefällt wird. Sozialhilfebezüger können nicht monatelang warten. Das Prinzip der Rechtzeitigkeit der Sozialhilfe hat auch Auswirkungen auf das Verfahren: Es muss rechtzeitig eingeleitet und durchgeführt werden. Zudem muss die Sozialhilfe rückwirkend ausgerichtet werden, wenn die Bedürftigkeit zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs vorlag.¹²¹

In einem ähnlich gelagerten Fall befasste sich das Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden in einem Urteil (B 04/012) unter anderem mit einem Antrag auf rückwirkender Auszahlung der Sozialhilfe. Der Zeitpunkt des Antrages als gleich-

¹¹⁹ Vgl. Wolfers 1993, S. 196.

¹²⁰ Vgl. SKOS-Richtlinien 04/05, A.5-I.

¹²¹ Vgl. Wolfers 1993, S. 164.

zeitiger Beginn der Auszahlung wurde mit der Begründung als gültig erklärt, dass Sozialhilfeleistungen auszurichten sind, sobald die Voraussetzungen der Unterstützung erfüllt sind. Die Sozialbehörde ist verpflichtet, innerhalb nützlicher Frist einen anfechtbaren Entscheid darüber zu treffen. Zudem hat das Sozialamt bei einem Antrag auf wirtschaftliche Hilfe zu prüfen, ob materielle Unterstützung zu gewähren ist. Es darf nicht abwarten, bis die Notlage ohne wirtschaftliche Hilfe überwunden wird.

d) Handlungsempfehlung

Die Behörde ist nach dem Untersuchungsgrundsatz dafür verantwortlich, den Sachverhalt zügig abzuklären. Um den individuellen Bedarf zu eruieren, sind nebst persönlichen Angaben der Hilfe suchenden Personen auch Lohn-/Taggeldabrechnungen, Mietverträge, Krankenkassen- und andere Versicherungspolizen, Steuerunterlagen, Dokumente über Unterhaltszahlungen oder Ansprüche auf andere Versicherungsleistungen zu prüfen.¹²² Nach der Abklärung des Sachverhalts muss die Behörde innert weniger Wochen einen begründeten, anfechtbaren Entscheid treffen.

Verfügbegründung und Rechtsmittelbelehrung

a) Fallbeispiel

Einer Frau wird plötzlich und ohne jede Begründung nicht mehr die tatsächliche Miete ins Budget eingesetzt, sondern nur noch ein reduzierter Betrag. Warum dies geschieht, wird ihr nicht mitgeteilt.

b) Fragestellung/Dilemmata für Sozialarbeitende

Ist die Behörde dazu verpflichtet, einen Entscheid zu begründen? Muss die Behörde den Entscheid in Form einer Verfügung schriftlich mitteilen? Hat es Auswirkungen auf den Grundbedarf, wenn das Budget für die Miete gekürzt wird?

c) Rechtliche Beurteilung

Im vorliegenden Sachverhalt ist das Grundrecht auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) tangiert. Das rechtliche Gehör stellt eine fundamentale Garantie für ein rechtsstaatliches Verfahren dar.¹²³ Aus dem Grundrecht auf rechtliches Gehör leitet sich die Begründungspflicht der Behörde ab. Die Sozialbehörde darf einen Budgetposten nicht ohne Erklärung reduzieren und muss den Entscheid

¹²² Vgl. Breitschmid 2008, S. 344.

¹²³ Vgl. Häfelin/Haller/Keller 20012, S. 260.

begründen. Der Hilfe suchenden Person müssen alle Umstände dargelegt werden, damit sie, wenn nötig, in Kenntnis der Sachlage eine Beschwerdeinstanz anrufen kann.¹²⁴

Gemäss SKOS-Richtlinien müssen die Entscheide und Verfügungen schriftlich begründet werden. Die Überlegungen, von denen sich die Sozialhilfeorgane leiten liessen und auf die sie sich stützen, müssen genannt werden.¹²⁵

Ein Urteil des Bundesgerichts (8C_145/2011) vom 5. April 2011 umschreibt die Erfordernisse des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV. Ihm zufolge muss die Behörde sicherstellen, dass der Entscheid in seiner Rechtsstellung vom Betroffenen auch tatsächlich gehört, geprüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden kann. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Eine Begründungspflicht dient auch der wirksamen Selbstkontrolle der Behörde und verhindert, dass sie sich von unsachlichen Motiven leiten lässt.¹²⁶

d) Handlungsempfehlungen

Die Sozialbehörde muss schriftlich begründen, warum sie die tatsächliche Miete nicht mehr bezahlt. Der Entscheid muss sprachlich nachvollziehbar sein für die Hilfe suchende Person. Wie in Kapitel 3 ausgeführt, muss die Verfügung begründet, in der Regel schriftlich verfasst und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein.¹²⁷

Gerade im interkulturellen Kontext scheint es sinnvoll, der Hilfe suchenden Person den Inhalt der Verfügung direkt und mündlich zu erklären. Für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ist es wichtig, dass die Entscheide gut begründet und verständlich kommuniziert werden.

¹²⁴ Vgl. Wolffers 1993, S. 202.

¹²⁵ Vgl. SKOS-Richtlinien 04/05, A.5-2.

¹²⁶ Vgl. BGE 112 Ia 107, E 2. b, S. 109.

¹²⁷ Vgl. auch Breitschmid 2008, S. 350.

Fazit

Die Soziale Arbeit ist ihrem Auftrag entsprechend darauf angelegt, Menschen zur selbständigen Lebensführung zu befähigen. Die Sozialhilfe leistet die zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Unterstützung. Soziale Arbeit ist damit auf einen kürzeren oder längeren Prozess ausgerichtet, der häufig und im günstigen Fall mit der Ablösung aus der Sozialhilfe endet. Zentral für die Soziale Arbeit ist der Hilfsprozess. Er ist jedoch ständigen Änderungen der äusseren Verhältnisse unterworfen und bedingt eine enge Interaktion von Sozialarbeitenden und Hilfe Suchenden. So können sich beispielsweise die Einkommensverhältnisse sehr rasch und immer wieder ändern. Dies gilt auch für den Bedarf an Leistungen. In der Sozialhilfe gilt zudem das Prinzip der Unterstützungseinheit, nach dem für die Bemessung von Leistungen nicht die Ansprüche von Einzelpersonen massgeblich sind, sondern jene einer Familie oder einer Wohngemeinschaft.¹²⁸

Diesen Besonderheiten steht eine Rechtsordnung gegenüber, die weniger den dynamischen Prozess betrachtet als vielmehr eine statische Ordnung von Rechten und Pflichten, die es zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beurteilen gilt. Zum Zeitpunkt der Beurteilung der Rechtslage, beispielsweise durch eine Rechtsmittelinstanz, können sich die Verhältnisse bereits verändert haben und eine Neubeurteilung der Leistungen erforderlich machen. Während im Sozialversicherungsrecht ein Rentenanspruch unabhängig von der Finanzlage des Antragstellers beurteilt werden kann – gegebenenfalls in einem länger dauernden Verfahren –, muss die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung den grundrechtlich garantierten Lebensunterhalt Bedürftiger auch während eines strittigen

¹²⁸ SKOS 2012: Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. F.5-1.

Verfahrens sicherstellen und sich so jederzeit mit neu geltend gemachten Sachverhalten auseinandersetzen. Das sogenannte Tatsächlichkeits- und Gegenwärtigkeitsprinzip in der Sozialhilfe verlangt, dass die rechtliche Beurteilung stets an die tatsächlichen Verhältnisse (nicht die hypothetischen!) anknüpft und sich an der aktuellen Situation (nicht einer vergangenen!) orientiert. Dies führt in der Praxis zu einer anspruchsvollen Wechselwirkung zwischen Sachverhalt und rechtlicher Beurteilung.

Erfolgreiche Hilfsprozesse der Sozialen Arbeit basieren auf der Kooperation zwischen Hilfe Suchenden und Sozialdiensten. Im günstigen Falle sind diese Beziehungen von Vertrauen geprägt, das oft langsam aufgebaut werden muss. Sorgfältige Beratung und Kommunikation sind eine wichtige Voraussetzung dafür.

In der Studie «Erschwerte Kooperation in der sozialarbeiterischen Beratungssituation»¹²⁹ nennen die befragten Sozialarbeiter und -arbeiterinnen die Rahmenbedingungen, die ihre Arbeit behindern und teilweise Ursachen für eine beeinträchtigte Kooperation mit den Sozialhilfeempfangenden sind. Insbesondere wird hier der Druck zur Arbeitsintegration, den sie auf die Klienten ausüben müssen, genannt.

Generell sind für die Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte neben dem formellen und materiellen Recht die institutionellen Rahmenbedingungen wichtig. Dies gilt auch für die Sozialhilfe. Sozialarbeitende, Sozialdienste, Sozialbehörden und Rechtsmittelinstanzen fällen jährlich Tausende, ja Zehntausende von Entscheidungen, deren Qualität für die Umsetzung der Grund- und Menschenrechte in der Rechtswirklichkeit ausschlaggebend ist. Dabei spielt beispielsweise die chronische Ressourcenknappheit, insbesondere der Mangel an Personal, wie er in den letzten Jahrzehnten vielerorts zu beobachten ist, eine wichtige Rolle. Die sorgfältige und fristgerechte Abklärung grundrechtsrelevanter Sachverhalte kann nicht jederzeit gewährleistet werden. Während ein personell unterdotiertes Gericht gewisse Entscheide auch noch nach zwei Jahren fällen kann, ohne die Grundrechte zu verletzen, lässt sich ein Gesuch um Sozialhilfe nicht zwei Jahre aufschieben. Im Weiteren stellt der hohe Anteil ausländischer Sozialhilfe Beziehender besondere Anforderungen an die Kommunikation. In der Praxis können aus Kostengründen nur in Ausnahmefällen professionelle Übersetzer und Übersetzerinnen beigezogen werden. Dadurch können Grundrechte des Persönlichkeitsschutzes der Betroffenen tangiert werden.

¹²⁹ Eser et al. 2013, S. 98.

Hinweise und Materialien

Die wichtigsten Verträge des UNO-Menschenrechtsschutzes

	Ratifizierungsstand Schweiz
1965 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21.12.1965 (177 VS)	1994 Ratifiziert am 29.11.1994; i. K. seit 29.12.1994 (SR 0.104; BBl 1992 III 269)
1966 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 (Sozialpakt oder Pakt I, 162 VS)	1992 Ratifiziert am 18.6.1992, i. K. seit 18.9.1992 (SR 0.103.1; BBl 1991 I 1189)
1966 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (Pakt II, 168 VS)	1992 Ratifiziert am 18.6.1992, i. K. seit 18.9.1992 (SR 0.103.2; BBl 1991 I 1189)
1979 Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979 (188 VS)	1997 Ratifiziert am 23.3.1997; i. K. seit 26.4.1997 (SR 0.108, BBl 1995 IV 901)
1984 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 (155 VS)	1986 Ratifiziert am 2.12.1986, i. K. seit 26.6.1987 (SR 0.105, BBl 1985 III 285)
1989 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 (194 VS)	1997 Ratifiziert am 24.2.1997, i. K. seit 26.3.1997 (SR 0.107, BBl 1994 V 1)
1999 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 6.10.1999 (Individualbeschwerdeverfahren; 104 VS)	2008 Ratifiziert am 29.9.2008, i. K. seit 29.12.2008 (SR 0.108.1, BBl 2006 9787)

Ratifizierungsstand Schweiz

- | | |
|---|---|
| <p>2002 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18.12.2002 (72 VS)</p> <p>2006 Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (147 VS)</p> <p>2006 Fakultativprotokoll zur Konvention zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (Individualbeschwerdeverfahren, 78 VS)</p> <p>2008 Fakultativprotokoll zum Pakt I (Sozialpakt) vom 10.12.2008 (Individualbeschwerdeverfahren, 14 VS)</p> <p>2011 3. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom Kinderrechtskonvention vom 19.12.2011 (Individualbeschwerdeverfahren, 11 VS)</p> | <p>2009 Ratifiziert am 20.3.2009, i.K. seit 24.10.2009 (SR 0.105.1, BBl 2007 265)</p>
<p>2014 Ratifiziert am 15.4.2014, i.K. seit 15.5.2014 (SR 1.109, BBl 2013 661)</p> |
|---|---|

Die wichtigsten Menschenrechtskonventionen des Europarats**Ratifizierungsstand Schweiz**

- | | |
|---|--|
| <p>1950 Europäische Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950 (47 VS)</p> <p>1952 Zusatzprotokoll zur EMRK vom 20.3.1952 (Schutz des Eigentums, Recht auf Bildung und Verpflichtung zu freien und geheimen Wahlen, 45 VS)</p> <p>1961 Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961 (27 VS)</p> <p>1963 Protokoll Nr. 4 zur EMRK vom 16.9.1963 (Freiheit vor Schuldverhaft, Recht, den Wohnsitz frei zu wählen und jedes Land, einschliesslich seines eigenen, zu verlassen, Verbot von Kollektivausweisungen, 43 VS)</p> <p>1983 Protokoll Nr. 6 zur EMRK vom 28.4.1983 über die Abschaffung der Todesstrafe (46 VS)</p> | <p>1974 Ratifiziert am 28.11.1974, i.K. seit 28.11.1974 (SR 0.101, BBl 1974 I 1035)</p>
<p>(unterzeichnet am 19.5.1976)</p>
<p>(unterzeichnet am 6.5.1976; erste Ratifizierungsbotschaft in BBl 1983 II 1241)</p>
<p>1987 Ratifiziert am 13.10.1987; i.K. seit 1.11.1987 (SR 0.101.06; BBl 1986 II 589)</p> |
|---|--|

- | | |
|---|---|
| <p>1984 Protokoll Nr. 7 zur EMRK vom 22.11.1984
(Rechtsgarantien im Ausweisungsverfahren bei Ausländerinnen und Ausländern, Verbot, für eine Sache zweimal verurteilt zu werden, gleiche privatrechtliche Stellung der Ehegatten; 43 VS)</p> | <p>1988 Ratifiziert am 24.2.1988; i. K. seit 1.11.1988 (SR 0.101.07; BBL 1986 II 589)</p> |
| <p>1987 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26.11.1987
(Europäische Folterkonvention, 47 VS)</p> | <p>1988 Ratifiziert am 7.10.1988, i. K. seit 1.2.1989 (SR 0.106; BBL 1988 II 897)</p> |
| <p>1988 Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta vom 5.5.1988 (Gleichbehandlung von Mann und Frau im Berufsleben, Recht der Arbeitnehmer/innen auf Information, Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz, 13 VS)</p> | |
| <p>1992 Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5.11.1992
(25 VS)</p> | <p>1997 Ratifiziert am 23.12.1997, i. K. seit 1.4.1998 (SR 0.441.2; BBL 1997 I 1165)</p> |
| <p>1995 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1.2.1995 (39 VS)</p> | <p>1998 Ratifiziert am 21.10.1998, i. K. seit 1.2.1999 (SR 0.441.1; BBL 1998 1293)</p> |
| <p>1996 Revidierte Europäische Sozialcharta vom 3.5.1996 (33 VS)</p> | |
| <p>2000 Protokoll Nr. 12 zur EMRK vom 4.11.2000
(Allgemeines Diskriminierungsverbot; 18 VS)</p> | |
| <p>2002 Protokoll Nr. 13 zur EMRK vom 3.5.2002
(Verbot der Todesstrafe, 44 VS)</p> | <p>2002 Ratifiziert am 3.5.2002, i. K. seit 1.7.2003 (SR 0.101.093)</p> |
| <p>2011 Konvention zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11.5.2011 (die Konvention tritt am 1.8.2014 in Kraft) (11 VS)</p> | <p>(unterzeichnet am 11.09.2013)</p> |

Abkürzungen

BBL Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html>)
 EMRK Europäische Menschenrechtskonvention
 i. K. in Kraft
 SR Systematische Sammlung des Bundesrechts (<http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>)
 VS Vertragsstaaten

Stand: 9.6.2014

Quelle: *humanrights.ch*

Literatur

- Akkaya, Gülcân; Martin, Nora (2013). Vorstudie «Menschenrechte im Sozialwesen». Luzern, Bern,
online: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/13o418_Vorstudie_MR_im_Sozialwesen.pdf,
Zugriffsdatum: 20.10.14
- Amstutz, Kathrin (2002). Das Grundrecht auf Existenzsicherung: Bedeutung und inhaltliche
Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung. Diss. Univ. Bern, 2001, Bern: Stämpfli.
- Biaggini, Giovanni; Schürer, Stefan (2007). BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossen-
schaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG (Ausg. 2007). Zürich:
Orell Füssli.
- Bigler-Eggenberger, Margrith (2008). St. Galler Kommentar zu Art. 12 BV. In: Ehrenzeller,
Bernhard (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar (2 Aufl., S. 289–305).
Zürich: Schulthess.
- Bodmer, Rudolf (2011). Selbsthilfe in der Sozialhilfe: Rechtsfragen und Rechtsprechung.
Luzerner Tagung zum Sozialhilferecht. Luzern.
- Breitschmid, Cornelia (2008). Verfahren und Rechtsschutz. Grundzüge des Verwaltungsverfahrens,
Rechts- und Datenschutz. In: Häfeli, Christoph (Hrsg.): Das schweizerische Sozialhilferecht.
Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung. Luzern: interact. S. 337–367.
- Caroni, Martina; Grasdorf-Meyer, Thomas; Ott, Lisa; Scheiber, Nicole (2014). Migrationsrecht (3. Aufl.)
Bern: Stämpfli.
- Eser Davolio, Miryam; Guhl, Jutta; Rotzetter, Fabienne (2013). Erschwerte Kooperation in der
Sozialhilfe: Sozialarbeitende im Spannungsfeld von strukturellen Rahmenbedingungen und
Professionalität (Originalausgabe). Basel: Edition Geoswip.
- Häfeli, Christoph (Hrsg.) (2008). Das schweizerische Sozialhilferecht: Rechtsgrundlagen und Recht-
sprechung. Luzern: interact.
- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter; Keller, Helen (2012). Schweizerisches Bundesstaatsrecht: (8., vollständig
überarbeitete und erweiterte Aufl.). Zürich: Schulthess.

- Hänzi, Claudia (2011). Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Diss. Univ. Basel, 2010. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Heusser, Pierre (2009). Rechtsschutz: Für die Schwächsten zu schwach. In: Plädoyer 01/09.
- Kälin, Walter; Künzli, Jörg (2013). Universeller Menschenrechtsschutz: Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene (3. Aufl.). Basel, Baden-Baden: Helbing Lichtenhahn; Nomos.
- Kiener, Regina; Kälin, Walter (2007). Grundrechte. Bern: Stämpfli.
- Kiener, Regina; Kälin, Walter (2013). Grundrechte (2. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Künzli, Jörg; Achermann, Alberto (2009). Übersetzen in der Sozialhilfe. Ansprüche Fremdsprachiger und Verpflichtungen des Staates. Gutachten zuhanden der Schweizerischen Konferenz der Integrationsdelegierten. Online: www.integration.sg.ch, Bern.
- Mastronardi, Philippe (2001). Juristisches Denken: Eine Einführung. Bern: P. Haupt.
- Meyer-Blaser, Ulrich; Gächter, Thomas (2001). Der Sozialstaatsgedanke. In: Thürer, Daniel; Aubert, Jean-François; Müller, Jörg Paul; Diggelmann, Oliver (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse. Zürich: Schulthess. S. 549–563.
- Mösch Payot, Peter (2008). Sozialhilfemissbrauch?! Sozialhilfemissbrauch, unrechtmässiger Leistungsbezug und sozialhilferechtliche Pflichtverletzung: Begriffsklärung, Rechtsgrundlagen und Sanktionen. In: Häfeli, Christoph (Hrsg.): Das schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung. Luzern: interact. S. 279–321.
- Mösch Payot, Peter (2014). Sozialhilfe. In: Recht der Sozialen Sicherheit. Basel: Helbing Lichtenhahn. S. 1411–1453.
- Müller, Jörg Paul (1999). Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK. Bern: Stämpfli.
- Müller, Jörg Paul; Schefer, Markus (2008). Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte (4. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Noti, Odilo; Schmid, Walter; Tecklenburg, Ueli (2005). Menschenwürdig leben? Fragen an die Schweizer Sozialhilfe: eine Publikation zum 100-jährigen Bestehen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Luzern: Caritas-Verlag.
- Riemer-Kafka, Gabriela (2005). Das Verhältnis zwischen Grundrecht auf Hilfe in Notlagen und Eigenverantwortung. In: Tschudi, Carlo (Hrsg.): Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekissen für Arbeitsscheue? Bern: Haupt. S. 139–158.
- Rüegg, Christoph (2008). Das Recht auf Hilfe in Notlagen. In: Häfeli, Christoph (Hrsg.): Das schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung. Luzern: interact. S. 23–63.
- Schefer, Markus (2001). Die Kerngehalte von Grundrechten: Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung. Bern: Stämpfli.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2012). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe: Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe, Bern.
- Tschannen, Pierre; Zimmerli, Ulrich; Müller, Markus (2014). Allgemeines Verwaltungsrecht (4. Aufl.). Bern: Stämpfli.

- Vogel, Urs (2008). Rechtsbeziehungen, Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe. In: Häfeli, Christoph (Hrsg.): Das schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung. Luzern: interact. S. 153-198.
- Wizent, Guido (2014). Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit. Ein Handbuch. Diss. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.
- Wolffers, Felix (1993). Grundriss des Sozialhilferechts: Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen. Bern: P. Haupt.
- Zimmermann, Nadine; Jizzini, Monique (2012). Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich. Online: <http://www.sozialhilfe.zh.ch/default.aspx>. Zugriffsdatum: 21.08.2014.

Gesetze

- Kanton Bern. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 11. Juni 2001 (Stand: 1. Januar 2013), BSG 860.1: SHG BE.
- Kanton Luzern, Sozialhilfegesetz vom 23. Oktober 1989 (Stand: 1. Juli 2014), SRL 892 SHG LU.
- Kanton Zürich. Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (Stand: 1. Januar 2013), LS 851.1: SHG ZH.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (Stand: 1. Januar 2014), SR 837.0: AVIG.
- Kanton Glarus. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 7. Mai 1995 (Stand: 1. September 2014), GS VIII E 2/3: SHG GL.
- Vereinte Nationen (1948). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948: AEMR.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand: 18. Mai 2014), SR 101: BV.

Autorin

Gülcan Akkaya

Gülcan Akkaya, Dr. rer. pol., Master in Human Rights and Social Work, dipl. Sozialarbeiterin FH ist Dozentin und Projektleiterin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Ihre thematischen Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind Grund- und Menschenrechte, Migration, Rassismus, Zivilgesellschaft und freiwilliges Engagement. Sie war mehrere Jahre in der Gemeinwesenarbeit zu den Themen *Konflikte und Gewalt im öffentlichen Raum* tätig. Als Projektdelegierte eines internationalen Hilfswerks war sie mehrere Jahre im Kosovo für die Umsetzung der Friedensförderung, der Menschenrechte und des interethnischen Dialogs zuständig. Sie ist Vizepräsidentin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus.

Als letztes Netz der sozialen Sicherung steht die Sozialhilfe im Spannungsfeld von Politik, Recht und Öffentlichkeit. Sozialhilfe sichert Menschen in einer Notlage ein Leben in Würde und garantiert fundamentale Grund- und Menschenrechte. Während diese Funktionen grundsätzlich unbestritten sind, führt die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe zu vielen Diskussionen. Behörden und Fachleute in der Sozialhilfe sind mit stetig wachsendem Erwartungs- und Legitimationsdruck konfrontiert und müssen oft schwierige Entscheidungen treffen. Der grundrechtskonforme Vollzug der Sozialhilfe stellt gerade in Konfliktsituationen mit Sozialhilfe Beziehenden, etwa bei Anordnung von Sanktionen, Weisungen oder Auflagen, eine besondere Herausforderung dar. Anhand zahlreicher Fallkonstellationen aus der Praxis wird aufgezeigt, welche Grund- und Menschenrechte bedeutsam sind und unter welchen Voraussetzungen sie eingeschränkt werden können. Im vorliegenden Leitfaden finden Sozialtätige und Behörden viele praktische Empfehlungen für den Arbeitsalltag.

interact Verlag, www.hslu.ch/interact

ISBN 978-3-906036-20-5



Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

Soziale Arbeit

