

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW  
Hochschule für Soziale Arbeit HSA  
Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit  
Olten

# **Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe**

**Eine Auseinandersetzung mit dem Zugang zum Recht und  
dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz**

Bachelor-Thesis vorgelegt von  
Jessica Schärer  
19-475-110

Eingereicht bei  
Jurgita Mannchen  
Olten, am 12. Juni 2023

# Abstract

Diese Bachelor-Thesis setzt sich mit dem Thema der Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe auseinander und untersucht den Zugang zum Recht und das Recht auf wirksamen Rechtsschutz. Dabei wird der Frage nachgegangen, wie die Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich gestärkt werden kann.

Jeder Mensch hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsschutz (vgl. Kiener 2017: 29). Der Zugang zum Recht ist für vulnerable Gruppen jedoch oft erschwert (vgl. Humanrights 2021: o.S.). Auch Sozialhilfebeziehende sind von einem unzureichenden Rechtsschutz betroffen (vgl. Heusser 2009: 34). Für die Soziale Arbeit ist das Thema daher von grosser Wichtigkeit.

Diese Bachelor-Thesis beleuchtet die rechtliche und soziale Situation im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe und untersucht die Ausgestaltung des materiellen Rechts, die Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflichten, die materiellen Kosten und die sozialen Kosten. Daraus werden Handlungsansätze und Möglichkeiten abgeleitet, mit welchen die Rechtssicherheit gestärkt werden kann.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>6</b>
1.1	Herleitung des Themas .....	6
1.2	Relevanz für die Soziale Arbeit .....	7
1.3	Aktueller Fachdiskurs .....	7
1.4	Forschungsstand.....	8
1.5	Methodisches Vorgehen.....	8
1.6	Erkenntnisinteresse.....	8
<b>2</b>	<b>Rechtssicherheit.....</b>	<b>9</b>
2.1	Entstehung und Bedeutung von Rechtssicherheit .....	9
2.2	Prinzipien der Rechtsordnung .....	10
2.3	Zwischenfazit 1 .....	11
<b>3</b>	<b>Zugang zum Recht.....</b>	<b>12</b>
3.1	Definition und Bedeutung vom Zugang zum Recht.....	12
3.2	Entstehung von Strukturproblemen .....	12
3.3	Bedingungen für die Rechtsmobilisierung .....	13
3.4	Zwischenfazit 2 .....	14
<b>4</b>	<b>Das Recht auf wirksamen Rechtsschutz.....</b>	<b>16</b>
4.1	Rechtliche Verankerung und Funktion.....	16
4.2	Allgemeine Verfahrensgarantien .....	16
4.2.1	Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung .....	17
4.2.2	Anspruch auf rechtliches Gehör .....	18
4.2.3	Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege.....	19
4.3	Rechtsweggarantie .....	20
4.4	Verfahrensspezifische Erlasse .....	21
4.5	Zwischenfazit 3 .....	21

<b>5</b>	<b>Ausgestaltung der Verfahren im Kanton Zürich .....</b>	<b>22</b>
5.1	Das Verwaltungsverfahren .....	22
5.2	Das Rechtsmittelverfahren .....	24
5.3	Zwischenfazit 4 .....	25
<b>6</b>	<b>Rechtliche und soziale Situation in der Praxis .....</b>	<b>27</b>
6.1	Ausgestaltung des materiellen Rechts .....	27
6.2	Staatliche Gewährleistungspflichten.....	30
6.3	Materielle Kosten .....	31
6.4	Soziale Kosten .....	35
6.5	Zwischenfazit 5 .....	36
<b>7</b>	<b>Kantonaler Vergleich der Rechtsmittelverfahren .....</b>	<b>38</b>
7.1	Vergleich in den Fallstudienkantonen.....	38
7.2	Zwischenfazit 6 .....	41
<b>8</b>	<b>Beratungs- und Ombudsstellen.....</b>	<b>43</b>
8.1	Beratungsstellen .....	43
8.2	Ombudsstellen .....	45
8.3	Zwischenfazit 7 .....	46
<b>9</b>	<b>Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.....</b>	<b>47</b>
9.1	Zusammenfassung der Erkenntnisse .....	47
9.2	Beantwortung der Fragestellung .....	51
9.3	Schlussfolgerungen.....	53
<b>10</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>54</b>
<b>11</b>	<b>Eigenständigkeitserklärung zur Bachelor-Thesis .....</b>	<b>60</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gründe Ablehnung Sozialhilfemandate (vgl. Fuchs et al. 2020: 99) .....	35
Abbildung 2: Übersicht Situation in der Sozialhilfe (eigene Darstellung) .....	37
Abbildung 3: Übersicht Einsprachen erste Stufe (vgl. Fuchs et al. 2020: 42) .....	39
Abbildung 4: Statistik Rechtsmittel zweite Stufe (vgl. Fuchs et al. 2020: 44).....	40
Abbildung 5: Übersicht Beratungslandschaft (vgl. Fuchs et al. 2020: 68) .....	43
Abbildung 6: Themen der Rechtsberatung (vgl. Fuchs et al. 2020: 73).....	44
Abbildung 7: Anfragen Sozialdepartement (vgl. Ombudsstelle Stadt Zürich 2022: 67) .....	45

# 1 Einleitung

## 1.1 Herleitung des Themas

Der Zugang zum Recht ist ein Grund- und Menschenrecht (vgl. Kiener 2017: 29). Jeder Mensch hat damit Anspruch auf einen wirksamen Rechtsschutz, wobei die allgemeine Grundrechtsdogmatik die konkreten Ansprüche der Rechtsuchenden und die Verpflichtungen des Staates regelt (vgl. ebd.). Dennoch gibt es in der Praxis zahlreiche Faktoren, welche den Zugang zum Recht erschweren (vgl. Kaufmann 2017: 17). Dazu gehören unter anderem die Dauer der Verfahren, die entstehenden Kosten, die Ungewissheit über den Ausgang des Verfahrens, das schwer abzuschätzende Prozessrisiko und die Schwierigkeit, Beweise vorzulegen. Hinzu kommt die fehlende Kenntnis vieler Menschen über die ihnen zustehenden Rechte und deren konkrete Durchsetzungsmöglichkeiten (vgl. ebd.). Der erschwerte Zugang zum Recht betrifft indes vor allem vulnerable Gruppen, für welche ein wirksamer Rechtsschutz besonders wichtig ist (vgl. Humanrights 2021: o.S.).

Im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe wird der erschwerte Zugang zum Recht besonders im Hinblick auf den unzureichenden Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden deutlich (vgl. Heusser 2009: 34). Obwohl es in vielen Rechtsgebieten ein Angebot an kostenloser oder günstiger Rechtsberatung gibt, sind nur wenige Rechtsberatungs- und Ombudsstellen auf Sozialhilferecht spezialisiert (vgl. Hobi 2018: 3-4). Rechtsschutzversicherungen umfassen die Kosten einer anwaltlichen Vertretung in Sozialhilfeverfahren in der Regel nicht (vgl. ebd.: 4). Darüber hinaus werden Gesuche um unentgeltlichen Rechtsbeistand oft abgelehnt, wodurch das Kostenrisiko auf die Anwaltschaft übergeht (vgl. Heusser 2009: 38). Für diese sind Mandate in Sozialhilfeverfahren daher oft ein Verlustgeschäft (vgl. ebd.: 34). Ein Blick in die Statistik deutet darauf hin, dass der unzureichende Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden auch in der Anzahl an Gerichtsfällen zum Ausdruck kommt. Im Jahr 2021 wurden im Kanton Zürich rund 47'000 Menschen durch die gesetzliche Sozialhilfe unterstützt (vgl. Statistisches Amt Zürich 2022: 11). Für den Bereich Fürsorge gingen beim Verwaltungsgericht im gleichen Jahr jedoch lediglich 65 Fälle ein (vgl. Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 2021: 20).

Hinzu kommt die erhebliche Komplexität des Sozialhilferechts, welches eine grosse fachliche Herausforderung hinsichtlich der Interpretation, Koordination und Anwendung darstellt (vgl. Wizent 2020: 34). Zu beachten sind neben zahlreichen kantonalen und kommunalen Bestimmungen oftmals auch die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (vgl. Hobi 2018: 12). Teilweise gehen Widersprüche zwischen den verschiedenen Rechtsquellen einher und es ist zusätzliches Wissen zur konkreten Rechtspraxis oder zu Vorschriften des Prozessrechts erforderlich (vgl. ebd.).

## 1.2 Relevanz für die Soziale Arbeit

Für die Soziale Arbeit ist das Thema von grosser Wichtigkeit. Das Recht hat gegenüber der Sozialen Arbeit eine dienende Funktion (Schleicher 2016a: 21). Es soll die Soziale Arbeit in der Realisierung ihrer Werte, Ziele und Fachlichkeit unterstützen. Dafür bekennt sich die Soziale Arbeit zum Sozialstaat und wirkt in der Rechtsanwendung und in der Rechtsentwicklung mit. Im Bereich der Rechtsanwendung hilft die Soziale Arbeit ihren Klientinnen und Klienten bei der Durchsetzung von Rechten oder übernimmt selber eine hoheitliche Funktion. Im Bereich der Rechtsentwicklung bringt die Soziale Arbeit ihre Positionen und Erkenntnisse in den Diskurs ein. Sie versteht die Rechtsordnung als Ausdruck einer laufenden Auseinandersetzung mit verschiedenen Interessen und nimmt Einfluss darauf. Die Soziale Arbeit und das Recht teilen damit eine hohe Affinität (vgl. ebd.). Möchte die Soziale Arbeit Professionalität gewährleisten, muss sie laut Schwander (2016: 23) in der Lage sein, «die geltende Rechtsordnung kritisch zu reflektieren und sich mit dem Individuum und dessen Rechtsstellung im Berufsalltag auseinanderzusetzen».

Darüber hinaus betrifft die Thematik die Soziale Arbeit direkt, weil die gesetzliche Sozialhilfe eines ihrer Praxis- und Aufgabenfelder darstellt (vgl. Thole 2012: 28). Der Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz verpflichtet sie, für die Menschen und Gruppen einzustehen, welche Einschränkungen in der Verwirklichung ihres Lebens erfahren oder in ihrer Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen begrenzt werden (vgl. AvenirSocial 2010: 7). Das beinhaltet im Besonderen auch den Zugang zum Recht, weil dieser eine der elementarsten Formen von gesellschaftlicher Teilhabe darstellt (vgl. Knöpfel 2017: 102). Ohne den Zugang zum Recht sind auch andere Formen gesellschaftlicher Beteiligung bedroht (vgl. ebd.). Die Soziale Arbeit muss daher Verantwortung für die rechtlichen und sozialen Gegebenheiten im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe übernehmen.

## 1.3 Aktueller Fachdiskurs

Im aktuellen Fachdiskurs steht eine im April 2022 von der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW begonnene Studie, welche die Sozialhilfeleistungen in der Schweiz vor dem Hintergrund der föderalen Strukturen untersucht (vgl. Hochschule für Soziale Arbeit FHNW o.J.). Der Fokus liegt dabei auf den Unterschieden in den Bereichen Fallbearbeitung, Leistungen und Rechtssicherheit zwischen 30 Sozialdiensten aus 5 Kantonen. Die Studie wird voraussichtlich Ende Oktober 2023 fertiggestellt sein und ihre Resultate in einem Schlussbericht und einem Konzept festhalten (vgl. ebd.). Auf schriftliche Anfrage vom 13. April 2023 haben die Autoren Roulin und Hassler ein bisher unveröffentlichtes Manuskript zur Bezugnahme in dieser Bachelor-Thesis zur Verfügung gestellt. Diesem sind erste Erkenntnisse der Studie im Hinblick auf den Umgang mit BVG-Vorbezügen zu entnehmen.

## 1.4 Forschungsstand

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat im Jahr 2020 eine Studie herausgegeben, welche den Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsschutz in der Sozialhilfe untersuchte (vgl. Soziale Sicherheit CHSS 2021: o.S.). Derzufolge braucht es eine Stärkung der Rechtsberatungsangebote, einen Ausbau der unentgeltlichen Rechtspflege und eine bessere Ausstattung der Sozialdienste mit personellen Ressourcen (vgl. ebd.). Die SKOS teilte auf schriftliche Anfrage vom 18. Februar 2023 hin mit, dass die Thematik derzeit im Rahmen der regelmässigen Richtlinienrevision diskutiert wird.

Darüber hinaus hat die Hochschule für Soziale Arbeit FHNW im Jahr 2016 im Auftrag der Hilfswerke Caritas Schweiz, Heilsarmee Schweiz und dem Schweizerischen Roten Kreuz eine Studie herausgegeben, welche der Frage nachging, inwieweit private Hilfswerke vorgelagert Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe übernehmen und welche Auswirkungen dies auf die Zusammenarbeit hat (vgl. Knöpfel/Frei/Janett 2016: 3). Eine der daraus hervorgehenden Handlungsempfehlungen ist die Stärkung der Rechtssicherheit in der Sozialhilfe durch private Hilfswerke (vgl. ebd.: 44). Dies mit zusätzlichen Beratungsstellen zum Sozialhilferecht, Hilfswerkvertretenden oder der Einbindung von Beratungsstellen im Rahmen der SKOS-Richtlinien (vgl. ebd.).

## 1.5 Methodisches Vorgehen

Im Hinblick auf den beschriebenen Sachverhalt legt diese Bachelor-Thesis ihren Fokus auf den Aspekt der Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe. Dazu werden der Zugang zum Recht und das Recht auf wirksamen Rechtsschutz beleuchtet und in Verbindung mit den rechtlichen und sozialen Gegebenheiten in der Sozialhilfe gesetzt. Aus kapazitiven Gründen wird die Situation im Kanton Zürich dabei besonderes fokussiert. Um die Repräsentativität dieser Bachelor-Thesis zu stärken, wurde bei der Auswahl der verwendeten Fachliteratur besonders auf deren inhaltliche Aktualität, Differenziertheit und Vielfalt geachtet. Es finden sich Bezüge auf Werke aus dem juristischen Fachbereich als auch auf Studien und Fachwerke der Sozialen Arbeit.

## 1.6 Erkenntnisinteresse

Das Ziel dieser Bachelor-Thesis liegt darin, Möglichkeiten und Handlungsansätze aufzuzeigen, mit welchen die Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich gestärkt werden kann. Die zentrale Fragestellung lautet:

*Wie kann die Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich gestärkt werden?*



## 2 Rechtssicherheit

Als Einstieg ist eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Rechtssicherheit angezeigt. Dieses Kapitel beleuchtet, wie Rechtssicherheit entsteht und welche Bedeutung ihr zukommt. Es wird dargelegt, weshalb Rechtssicherheit für komplexe Gesellschaften wichtig ist und wie zentrale Prinzipien der Rechtsordnung in Wechselwirkung stehen. Es werden ein fundiertes Verständnis und eine differenzierte Betrachtung von Rechtssicherheit und Recht hergeleitet.

### 2.1 Entstehung und Bedeutung von Rechtssicherheit

Zippelius (2012: 53) erläutert mit Bezug auf Parson, dass Menschen ihr Verhalten aufgrund von Erwartungen aufeinander einstellen. Diese Erwartungen werden als Normen bezeichnet (vgl. ebd.: 54). Sie erfassen die Mitglieder einer Gemeinschaft in ihren verschiedenen Rollen und leiten sie darin an (vgl. ebd.). Mit Bezug auf Gehlen führt Zippelius (2012: 60-61) aus, dass komplexe Gesellschaften nur mit solchen normativen Verhaltensordnungen funktionieren können, weil sie soziale Stabilität ermöglichen und Orientierungsgewissheit bieten.

Für ein gutes Funktionieren der Gemeinschaft sind indes rechtliche und ausserrechtliche Normen wichtig (vgl. Zippelius 2012: 65). Insbesondere die Sitte und Sozialmoral haben über die Jahre hinweg rechtliche Normen hervorgebracht. Sie dienen als Orientierung für die heutige Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Rechts und ergänzen das Recht im Bereich des gemeinschaftlichen Miteinanders (vgl. ebd.). Die enge Verbindung von rechtlichen und ausserrechtlichen Normen trägt zur Akzeptanz der geltenden Rechtsordnung bei (vgl. ebd.: 66). Der zentrale Unterschied liegt in ihren Durchsetzungsmöglichkeiten (vgl. ebd.: 64). Rechtliche Normen sind durch normierte Verfahren erzwingbar, wohingegen ausserrechtliche Normen lediglich über gesellschaftlichen Druck durchgesetzt werden können (vgl. ebd.: 64-65). Die Erzwingbarkeit rechtlicher Normen sichert den zuverlässigen Ablauf von Vorgängen des sozialen Lebens und das Funktionieren des Staates (vgl. ebd.: 65).

Mit Bezug auf Geiger führt Zippelius (2012: 81) aus, dass das Recht eine sichere Verhaltensordnung bieten soll. Damit Zusammenleben funktioniert, müssen die Mitglieder der Rechtsgemeinschaft wissen, wie sie sich in bestimmten Situationen zu verhalten haben und welches Verhalten sie von ihrem Gegenüber erwarten können. Das ist der Inbegriff von Rechtssicherheit. Rechtssicherheit umfasst das Wissen über den Inhalt der geltenden Rechtsnormen und das Bewusstsein über die Verlässlichkeit des Rechts. Das Wissen setzt voraus, dass die Gesetze klar formuliert und die Kompetenzen von Verwaltungsorganen deutlich beschrieben sind. Die Gesetze und die Gerichtspraxis sollen stabil und beständig sein. Das Bewusstsein über die Verlässlichkeit des Rechts setzt voraus, dass die Rechtsdurchsetzung rasch und wirksam erfolgt (vgl. ebd.).

## 2.2 Prinzipien der Rechtsordnung

Das Ideal von gutem Recht hat «seinen Ort zwischen zahlreichen Polen: Es findet einen Ausgleich zwischen Freiheit, Gleichheit und Sicherheit. Es regelt hinreichend konkret und hinreichend allgemein. Es ist für Fachleute eindeutig und für Laien verständlich formuliert» (C. Schuhr 2014: 2).

Das Recht soll das Vertrauen in die Rechtsordnung schützen (vgl. Forstmoser/Vogt 2012: 400). Im Bereich des öffentlichen Rechts ist dieser Vertrauensschutz für das Verhältnis zwischen Staat und Privatperson elementar. Die Verpflichtung zum Handeln nach Treu und Glauben ist auch für den Staat bindend. Erweisen sich Auskünfte und Zusicherungen des Staates als inkorrekt, kann unter bestimmten Voraussetzungen auf den Vertrauensschutz abgestellt werden (vgl. ebd.: 407). Weil in diesem Fall jedoch die geltende Rechtsordnung nicht hinreichend gewürdigt wird, entsteht ein Spannungsverhältnis zur Rechtssicherheit (vgl. ebd.).

Das Recht verfolgt darüber hinaus das Ziel der Zweckmässigkeit, woraus sich das Prinzip der Verhältnismässigkeit ergibt (vgl. ebd.: 414). Verhältnismässig bedeutet, dass der Schutz und die Beeinträchtigung verschiedener Interessen vor dem Hintergrund der Verfolgung eines bestimmten Zwecks gegeneinander abgewogen und in ein massvolles Verhältnis gesetzt werden (vgl. ebd.). Die Zweckmässigkeit wird oft durch Elemente unterstützt, welche auch der Rechtssicherheit zuträglich sind (ebd.: 420). Insbesondere, wenn diese zur Klarheit von Rechtslagen beitragen (vgl. ebd.). Die Förderung der Zweckmässigkeit kann sich indes negativ auf die Gerechtigkeit des Rechts auswirken (vgl. ebd.: 419). Zum Beispiel, wenn ein Gerichtsentscheid in Rechtskraft erwächst, weil er nicht mehr angefochten werden kann (vgl. ebd.: 418). Die Zweckmässigkeit findet ihre Grenzen deswegen dort, wo ihre Auswirkungen aus Gründen der Gerechtigkeit zu unhaltbar wären (vgl. ebd.: 419).

Gerechtigkeit wiederum ist im Recht als Regelfallgerechtigkeit zu verstehen (vgl. ebd.: 387). Um die Vorhersehbarkeit rechtlicher Konsequenzen im Sinne der Rechtssicherheit zu gewährleisten, werden rechtliche Regelungen grundsätzlich nach einem typischen Regelfall ausgestaltet (vgl. ebd.). Gesetze sind daher generell und abstrakt (vgl. ebd.: 37). Generell, weil sie verbindlich sind für eine unbestimmte Anzahl von Personen. Abstrakt, weil sie die Regelung einer unbestimmten Anzahl von Fällen vorsehen (vgl. ebd.). Das bewirkt jedoch eine bewusste Vernachlässigung der Besonderheiten des Einzelfalles (vgl. ebd.: 387). Laut Forstmoser und Vogt (2012: 390) werden die Gerichte deswegen angehalten, den Einzelfall in Gebieten zu berücksichtigen «in denen die Vielfalt des Lebens durch starre gesetzliche Normen nicht vernünftig eingefangen werden kann». Die Einräumung von Ermessensspielräumen bei Behörden und Gerichten ist daher unabdingbar, um unhaltbare Ergebnisse zu umgehen (vgl. ebd.: 399). Zugleich entstehen dadurch Risiken wie die Beeinträchtigung der Rechtssicherheit, weil

durch den Ermessensspielraum die Vorhersehbarkeit rechtlicher Konsequenzen abnimmt (vgl. ebd.). Solche Billigkeitsentscheide müssen infolgedessen die Ausnahme bleiben (vgl. ebd.: 400).

### **2.3 Zwischenfazit 1**

Mit Bezug auf die vorhergehenden Ausführungen ist zu konstatieren, dass die Rechtssicherheit berechtigt zu den zentralen Prinzipien der Rechtsordnung gehört und mit verschiedenen Ansprüchen des Rechts in direkter Wechselwirkung steht. Erst durch diese Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Ansprüchen des Rechts wird der Erlass von guten Regelungen möglich (vgl. C. Schuhr 2014: 2). Diese Erkenntnis ist für die Beantwortung der Fragestellung wichtig, weil die Rechtssicherheit damit als Teil eines Systems begriffen werden kann, dessen Bestandteile sich gegenseitig bedingen und regulieren.

Wie Zippelius (2012: 81) mit Bezug auf Geiger ausführt, soll Rechtssicherheit eine sichere Verhaltensordnung bieten. Sie umfasst das Wissen über den Inhalt der geltenden Rechtsnormen und das Bewusstsein über die Verlässlichkeit des Rechts. Dazu sind unter anderem klar formulierte Gesetze und eine rasche und wirksame Rechtsdurchsetzung erforderlich (vgl. ebd.). Die Rechtssicherheit kann in diesem Sinne durch die Art der Gestaltung des Rechts und unseres Umgangs damit gestärkt werden (vgl. C. Schuhr 2014: 2). Die verschiedenen berechtigten Ansprüche und Wechselwirkungen des Rechts sind dabei zu berücksichtigen und als gleichwertig anzuerkennen.

### **3 Zugang zum Recht**

Nachdem der Begriff der Rechtssicherheit geklärt wurde, werden in diesem Kapitel die Definition und Bedeutung des Zugangs zum Recht beleuchtet. Es wird untersucht, wie strukturelle Probleme beim Zugang zum Recht entstehen und welche Aspekte die Nutzung bestehender Angebote beeinflussen. Es wird ein umfassendes Verständnis über den Zugang zum Recht hergeleitet und seine gesamtgesellschaftliche Relevanz dargelegt.

#### **3.1 Definition und Bedeutung vom Zugang zum Recht**

Der Zugang zum Recht ist ein Menschenrecht und damit ein individueller Anspruch gegenüber dem Staat (vgl. Rudolf 2014: 8). Der Staat muss die Erfüllung von Menschenrechten sicherstellen und Massnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen ergreifen (vgl. ebd.). Ursprünglich wurde der Begriff vom Zugang zum Recht aus dem Englischen abgeleitet, wo er zunächst den Zugang zur Justiz umschrieb (vgl. Kaufmann 2017: 15). Heute ist seine Bedeutung jedoch weit umfassender und er berücksichtigt neben dem gerichtlichen Rechtsschutz auch den Zugang zum Recht ausserhalb der Gerichte. In der Praxis unterliegen die Durchsetzung rechtlicher Ansprüche, das Finden eines Zugangs zu den Institutionen und der Erhalt fachlicher Unterstützung jedoch oftmals keiner Selbstverständlichkeit (vgl. ebd.). Deswegen fordert der Zugang zum Recht eine Auseinandersetzung mit allen relevanten rechtlichen und sozialen Gegebenheiten (vgl. Rudolf 2014: 14).

Der Zugang zum Recht ermöglicht es den Menschen, selbstbestimmt und aktiv für ihre Rechte einzustehen (vgl. ebd.: 8). Er festigt die Bindung des Staates an die Menschenrechte (vgl. ebd.) und trägt zu einer Förderung der gesamten Rechtsordnung bei (vgl. ebd.: 25). «Zugang zum Recht ist eine menschenrechtliche und rechtsstaatliche Errungenschaft. Sich für seine Stärkung einzusetzen, ist Verpflichtung aller staatlichen Organe und Aufgabe einer Zivilgesellschaft, die sich ihrer bürgerschaftlichen Verantwortung bewusst ist.» (Rudolf 2014: 26)

#### **3.2 Entstehung von Strukturproblemen**

In Anerkennung der besonderen Bedeutung vom Zugang zum Recht ist eine Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten angezeigt, welche die Entstehung von Strukturproblemen ermöglichen. Denn selbst in entwickelten Rechtsstaaten sind diese nicht ausgeschlossen (vgl. Rudolf 2014: 18).

#### **Ausgestaltung des materiellen Rechts**

Es beginnt bereits bei der Ausgestaltung des materiellen Rechts (vgl. ebd.). Die Rechtsordnung eines Rechtsstaates kann nur adäquat auf Rechtsverletzungen reagieren, wenn diese

erkannt und in ihrem Ausmass begriffen werden (vgl. ebd.). Ist das materielle Recht unzureichend, wird auch der Rechtsschutz Lücken aufweisen (vgl. ebd.: 19). Zudem ist nicht immer von Beginn an klar, welche Auswirkungen eine Entscheidung oder ein neues Gesetz auf den Zugang zum Recht haben (vgl. ebd.). Die Abschaffung einer niederschweligen Beschwerdemöglichkeit kann Betroffene zum Beispiel davon abhalten, Rechtsschutz zu beanspruchen (vgl. ebd.: 20). In der Regel werden solche Entscheide jedoch bewusst getroffen und die Erschwerung vom Zugang zum Recht mit finanziellen oder kapazitiven Argumenten begründet. In beiden Fällen kommt der Evaluation der Entscheide eine wichtige Bedeutung zu. Es ist ein Ausgleich zwischen dem Rechtsschutz und anderen berechtigten Staatszielen zu eruieren (vgl. ebd.).

### **Entstehung neuer Rechtsverletzungen**

Der Zugang zum Recht kann auch durch neue Rechtsverletzungen behindert werden (vgl. ebd.). Mit dem technischen Fortschritt oder der Wirtschaftsglobalisierung sind zum Beispiel neue Rechtsverletzungen einhergegangen, welche in dieser Konstellation zuerst erfasst werden mussten. Erst nach Bestehen dieser Grundlage kann der Zugang zum Recht hinreichend ausgestaltet werden (vgl. ebd.). Gerade im Hinblick auf die illegitime Speicherung von persönlichen Daten kommt es jedoch vor, dass Rechtsverletzungen unerkannt bleiben und deswegen keine rechtlichen Folgen erwirkt werden können (vgl. ebd.: 21).

### **Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflichten**

Zuletzt ist der Staat durch seine Gewährleistungspflicht in der Verantwortung, die Einhaltung der Menschenrechte zu garantieren und falls nötig umfassende Massnahmen für deren Realisierung zu ergreifen (vgl. Kälin/Künzli 2013: 104). Dazu gehört laut Rudolf (2014: 21) auch ein Beitrag an «das Bestehen von Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnis und Anspruchswissen». Sind die Bestrebungen des Staates unzureichend, weil Informationen nicht ausreichen oder zu wenig Unterstützungsstrukturen bestehen, können daraus strukturelle Probleme erwachsen (vgl. Rudolf 2014: 21).

## **3.3 Bedingungen für die Rechtsmobilisierung**

Rudolf (2014: 12) führt mit Bezug auf die Rechtssoziologie nach Baer aus, dass sich die Voraussetzungen für die Nutzung vom Zugang zum Recht in objektive und subjektive Faktoren unterteilen lassen.

### **Objektive Faktoren**

Die objektiven Faktoren bestehen aus vier Aspekten (vgl. ebd.: 13). Dazu gehören zunächst die materiellen und sozialen Kosten. Materielle Kosten sind Aufwendungen für das Gericht und

die anwaltliche Vertretung. Soziale Kosten sind die aus der Rechtsmobilisierung hervorgehenden sozialen und persönlichen Nachteile. Vor allem Betroffene in Abhängigkeitsverhältnissen befürchten oft negative Konsequenzen und erleben die Durchsetzung ihrer Rechte als psychische Belastung. Zu hohe materielle und soziale Kosten können den Zugang zum Recht effektiv behindern. Zu den objektiven Faktoren gehören weiter die hinreichende Ausgestaltung der materiellen Normen und die tatsächlichen Zugangsmöglichkeiten. Damit sind zum Beispiel barrierefreie Gebäude oder ein Gebärdensprachdolmetschen vor Ort gemeint (vgl. ebd.).

### **Subjektive Faktoren**

Die subjektiven Faktoren bestehen aus drei Aspekten (vgl. ebd.: 14). Der erste Aspekt ist das Rechtsbewusstsein, also die Erwartung, dass das Recht eingehalten wird. Haben Betroffene in der Vergangenheit selber positive Erfahrungen in entsprechenden Verfahren gemacht und kennen sie niemanden, der in Verfahren unfair oder diskriminierend behandelt wurde, trägt dies positiv zum Rechtsbewusstsein bei. Der zweite Aspekt ist die Rechtskenntnis, welche das Wissen über die eigenen Rechte umfasst. Und der dritte Aspekt, das Anspruchswissen, umschreibt die Kenntnis darüber, wie die eigenen Rechte eingefordert werden können (vgl. ebd.).

## **3.4 Zwischenfazit 2**

Mit Bezug auf die vorhergehenden Ausführungen ist zu konstatieren, dass der Zugang zum Recht sich mit verschiedenen Dimensionen auseinandersetzt. Er anerkennt, dass nicht nur die Rahmenbedingungen in der Praxis, sondern auch das Nutzungsverhalten der Betroffenen einen Einfluss auf die Wirksamkeit des Rechts haben. Der Zugang zum Recht nimmt den Staat für den Ausbau der Rahmenbedingungen und die Realisierung der Menschenrechte in die Verantwortung, anerkennt jedoch, dass dieser über verschiedene berechtigte Ziele verfügt und seine Ressourcen einteilen muss. Für die Betroffenen sieht der Zugang zum Recht Selbstermächtigung und Empowerment vor, damit sie ihre Rechte selbstbestimmt und autonom mobilisieren können. Dazu ordnet der Zugang zum Recht der sozialen Realität die gleiche Wichtigkeit wie anderen Aspekten zu. Der Zugang zum Recht betrachtet die rechtlichen und sozialen Gegebenheiten damit sehr differenziert, aber mit einer klaren Haltung und einem festgelegten Ziel.

Aus diesen Ausführungen folgt die Erkenntnis, dass dem Zugang zum Recht eine Stärkung der Rechtssicherheit immanent ist. Wenn Betroffene hinreichend über ihre Rechte und deren Durchsetzungsmöglichkeiten informiert sind und diese aufgrund der Rahmenbedingungen in der Praxis wirksam realisieren können, wird die Rechtssicherheit gestärkt. Denn laut Zippelius (2012: 81) mit Bezug auf Geiger fordert die Rechtssicherheit das Wissen über die geltenden Rechtsnormen und das Bewusstsein über die Verlässlichkeit des Rechts. Für den Kontext der

gesetzlichen Sozialhilfe können die Ausgestaltung des materiellen Rechts, die Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflichten, die materiellen Kosten und die sozialen Kosten als besonders wichtige Bereiche festgelegt werden.

## **4 Das Recht auf wirksamen Rechtsschutz**

In diesem Kapitel wird das Recht auf wirksamen Rechtsschutz beleuchtet sowie seine rechtliche Verankerung und Funktion vorgestellt. Es werden die in der Bundesverfassung festgelegten Grundrechte untersucht, welche das Recht auf wirksamen Rechtsschutz besonders zum Ausdruck bringen. Die Inhalte dieses Kapitels sind unabdingbar, um die rechtlichen Gegebenheiten im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe zu verstehen und adäquat einzuschätzen.

### **4.1 Rechtliche Verankerung und Funktion**

Das Recht auf wirksamen Rechtsschutz wurde mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bereits 1948 völkerrechtlich verankert (vgl. Humanrights 2021: o.S.). Es findet sich in der Europäischen Menschenrechtskonvention und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (vgl. ebd.). Auf nationaler Ebene ist das Recht auf wirksamen Rechtsschutz unter den Grundrechten verortet und kommt in den allgemeinen Verfahrensgarantien, der Rechtsweggarantie und den verfahrensspezifischen Erlassen zum Ausdruck (vgl. ebd.).

Akkaya (2015: 18) erläutert mit Bezug auf Kiener und Kälin, dass Grundrechte von der Bundesverfassung garantiert sind. Das Individuum hat mit ihnen rechtliche Ansprüche gegenüber dem Staat. Grundrechte schützen elementare Bestandteile des menschlichen Seins, der menschlichen Würde und Persönlichkeit. Sie wirken absichernd für Möglichkeiten zur Entfaltung und Teilhabe, womit sie zur Realisierung eines autonomen Lebens beitragen (vgl. ebd.).

Dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz kommt in diesem Sinne eine gesellschaftliche und eine rechtliche Funktion zu (vgl. Humanrights 2021: o.S.). Gesellschaftlich, weil es inkludierend wirkt, wenn Menschen im Falle von Rechtsverletzungen auf entsprechenden Schutz vertrauen können. Rechtlich, weil Rechtsnormen nur dann gerichtlich konkretisiert werden können, wenn bei Rechtsverletzungen der Rechtsweg beschriftet wird (vgl. ebd.).

### **4.2 Allgemeine Verfahrensgarantien**

Die allgemeinen Verfahrensgarantien sind in Art. 29 BV verankert und kommen in allen Gerichtsverfahren zur Anwendung (vgl. Kiener/Kälin/Wytenbach 2018: 504). Sie können in verschiedene Teilbereiche eines fairen Verfahrens gegliedert werden (vgl. ebd.). Darunter fallen der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung (vgl. ebd.: 505), der Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. ebd.: 512) und der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (vgl. ebd.: 524).



### **4.2.1 Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung**

Der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung ist in Art. 29 Abs. 1 BV verankert (vgl. ebd.: 505). Aus ihm gehen das Verbot der Rechtsverweigerung, der Anspruch auf unabhängige und unparteiische Justizbehörden, das Gebot der Waffengleichheit und das verfahrensrechtliche Treuegebot hervor (vgl. ebd.).

#### **Verbot der Rechtsverweigerung**

«Das Verfahrensrecht dient der Verwirklichung und Durchsetzung materiellen Rechts. Es darf deshalb nicht zum Selbstzweck werden und insbesondere nicht die Anwendung des materiellen Rechts erschweren oder gar verunmöglichen.» (Kiener et al. 2018: 505) Das Verbot der Rechtsverweigerung besteht aus den folgenden Teilgehalten (vgl. ebd.):

- Eine Rechtsverweigerung im engeren Sinne liegt vor, wenn eine zuständige Behörde ein Verfahren nicht aufnimmt oder im Verlauf des Verfahrens untätig bleibt (vgl. ebd.: 505-506). Laut dem BGE 130 II 449 E. 4.1 S. 452 ist dies auch der Fall, wenn eine Rechtsmittelinstanz ihre Überprüfungsbefugnis auf eine reine Rechtskontrolle oder Willkürüberprüfung beschränkt. Gerade in Ermessensfragen darf die Rechtsmittelinstanz den Entscheidungsspielraum der Vorinstanz respektieren, hat jedoch eine Korrektur von unangemessenen Entscheidungen vorzunehmen oder eine Auswahl an angemessenen Lösungen zur Verfügung zu stellen (vgl. ebd.).
- Eine Rechtsverzögerung liegt vor, wenn eine Behörde eine Angelegenheit verzögert oder verschleppt (vgl. Kiener et al. 2018: 506). Das Verbot der Rechtsverzögerung kann in diesem Sinne auch als Beschleunigungsgebot verstanden werden, welches fordert, dass ein Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen wird (vgl. ebd.).
- Das Verbot des überspitzten Formalismus untersagt laut dem BGE 128 II 139 E. 2a S. 142 die Anwendung von masslos strengen Formvorschriften, die nicht gerechtfertigt werden können und dem reinen Selbstzweck dienen. Es stellt damit sicher, dass die Durchsetzung des Rechts weder übermässig erschwert noch verhindert wird (vgl. ebd.).

#### **Anspruch auf unabhängige und unparteiische Justizbehörden**

Der Anspruch auf unabhängige und unparteiische Justizbehörden wird zunächst nur für Verfahren vor Gericht gewährleistet (vgl. Kiener et al. 2018: 509). Mit dem BGE 114 Ia 278 E. 3b S. 279 f wurde jedoch ein gleichartiger Anspruch auf die Rechtspflegeinstanzen von Verwaltungsbehörden abgeleitet. Unparteilichkeit bedeutet in diesem Sinne, dass die Mitwirkung an Entscheiden von befangenen Richterinnen und Richtern oder Beamtinnen und Beamten untersagt ist (vgl. ebd.).

Der BGE 127 I 196 E. 2b S. 198. führt aus, dass der Einzelne einen Anspruch darauf hat, dass über sein Anliegen durch eine unparteiische, unvoreingenommene und unbefangene Instanz entschieden wird und keine sachfremden Einflüsse die Entscheidung beeinflussen.

### **Grundsatz der Waffengleichheit**

Laut dem Entscheid Nr. 17748/91 Ziff. 38 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte von 1996 besagt der Grundsatz der Waffengleichheit, dass ein gerechter Ausgleich zwischen den Parteien bestehen muss. Beide Parteien sollen eine angemessene Möglichkeit haben, ihre Anliegen gleich wirksam vorzubringen. Keine der beiden Parteien soll benachteiligt werden (vgl. ebd.).

### **Treu und Glauben im Prozess**

Der Grundsatz von Treu und Glauben im Prozess schützt gemäss dem BGE 117 Ia 297 E. 2 das Vertrauen in Zusicherungen des Staates. Insbesondere dann, wenn Betroffene ernsthafte Gründe dafür hatten, an die Gültigkeit der erhaltenen Zusicherung zu glauben und aufgrund dessen Entscheidungen getroffen haben. In solchen Fällen hat der Grundsatz von Treu und Glauben im Prozess Vorrang vor dem Grundsatz der Rechtmässigkeit. Wird im Vertrauen auf die Angabe einer zu langen Rechtsmittelfrist ein Rechtsmittel zu spät eingereicht, ist es zum Beispiel trotzdem gültig. Vorausgesetzt wird jedoch, dass der Irrtum oder Fehler nicht offensichtlich zu erkennen war (vgl. ebd.).

### **4.2.2 Anspruch auf rechtliches Gehör**

Der Anspruch auf rechtliches Gehör setzt sich aus dem Anspruch auf vorherige Äusserung und Mitwirkung im Verfahren, dem Recht auf Akteneinsicht, Entscheidungsbegründung und Rechtsbeistand zusammen (vgl. Kiener et al. 2018: 512). Es handelt sich in diesem Sinne um ein Mitwirkungsrecht, durch welches sich die Verfahrensbeteiligten selber in das Verfahren einbringen und zur Abklärung des Sachverhaltes beitragen können. Diese partizipative Einbindung ermöglicht nicht nur bessere Entscheide, welche eher anerkannt werden, sondern trägt auch zur Anerkennung der Persönlichkeit und Subjektqualität der Verfahrensbeteiligten bei (vgl. ebd.).

Laut dem BGE 127 V 431 E. 2b / cc S. 435 ist das rechtliche Gehör besonders wichtig, wenn eine Behörde eine Verfügung aufgrund relativ offen gestalteter Rechtsnormen in ihrem Ermessen erlässt. Unbestimmte Rechtsnormen vermindern die Voraussehbarkeit des Rechts, was sich nachteilig auf die Rechtssicherheit auswirkt. In diesem Sinne ist es besonders wichtig, Sicherungen durch das materielle Recht und das Verfahrensrecht zu stärken und hohe Anforderungen an die Begründung des Entscheids zu stellen (vgl. ebd.).

## **Anspruch auf vorgängige Äusserung und Mitwirkung im Verfahren**

Das Recht, sich vorgängig zu äussern und am Verfahren mitzuwirken, ist als rechtliches Gehör im engeren Sinne zu verstehen (vgl. Kiener et al. 2018: 513). Es stellt sicher, dass die Verfahrensbeteiligten ihre Sicht der Dinge darlegen und damit zur Klärung des Sachverhalts beitragen können (vgl. ebd.).

### **Recht auf Akteneinsicht**

Laut dem BGE 129 I 249 E. 3 S. 253 ermöglicht das Recht auf Akteneinsicht den Verfahrensbeteiligten, darüber Kenntnis zu erlangen, was die konkreten Grundlagen eines Entscheides waren. Um Einsicht in die Akten eines laufenden Verfahrens zu nehmen, sind keine besonderen Voraussetzungen notwendig. Der Anspruch gilt mit Ausnahme von überwiegenden öffentlichen Interessen oder berechtigten Interessen von Dritten vorbehaltlos. Nach dem Abschluss des Verfahrens ist eine Einsichtnahme in die Akten nach wie vor möglich, allerdings nur, wenn ein schutzwürdiges Interesse geltend gemacht werden kann (vgl. ebd.).

### **Recht auf Entscheidungsbegründung**

Durch das Recht auf Entscheidungsbegründung werden die Behörden laut dem BGE 129 I 232 E. 3.2. S. 236 verpflichtet, die Vorbringen der Parteien zu hören, mit Sorgfalt und Ernsthaftigkeit zu prüfen und im Rahmen der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

### **Anspruch auf Rechtsbeistand**

Gemäss dem BGE 132 V 443 E. 3.3 S. 445 kommt Verfahrensbeteiligten mit dem Anspruch auf Rechtsbeistand das Recht zu, sich rechtlich vertreten oder unterstützen zu lassen.

## **4.2.3 Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege**

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege soll den Zugang zum Recht sicherstellen und die wirksame Wahrung des Rechts gewährleisten, so Kiener et al. (2018: 524) mit Bezug auf den BGE 131 I 350 E. 3.1 S. 355. Damit stellt er «ein soziales Grundrecht dar, das den Staat zu einer positiven Leistung verpflichtet und dem Einzelnen entsprechende Leistungsansprüche einräumt» (Kiener et al. 2018: 524). Aus dem Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege gehen zwei Garantien hervor: Die unentgeltliche Prozessführung und der unentgeltliche Rechtsbeistand (vgl. ebd.: 525).

### **Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung**

Der Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung spricht die bedürftige Partei vorübergehend von den Gebühren des Gerichts und des Verfahrens frei (vgl. ebd. 528). Das Erbringen eines Kostenvorschusses und einer Kautionsleistung wird hinfällig. Einzig die Entschädigung an die Partei, welcher der Sieg über das Verfahren zugesprochen wird, muss geleistet werden (vgl.

ebd.). Als Voraussetzung für den Zuspruch der unentgeltlichen Prozessführung muss die Partei bedürftig und das von ihr gestellte Rechtsbegehren nicht aussichtslos sein (vgl. ebd.: 526).

Laut dem BGE 141 III 369 E. 4.1 S. 371 f. ist jemand bedürftig, wenn die finanziellen Mittel neben der Bestreitung des eigenen Grundbedarfs und jenem der Familie nicht ausreichen, um für die Kosten des Gerichts und der Rechtsvertretung aufzukommen. Ein Verfahren wird laut dem BGE 142 III 138 E. 5.1 S. 139 f. dann als aussichtslos erachtet, wenn die Gewinnaussichten bei Einreichung des Gesuchs wesentlich tiefer sind als die Verlustgefahren. Es wird berücksichtigt, ob sich jemand, der selber über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, nach umsichtiger Überlegung auch für einen Prozess entscheiden würde (vgl. ebd.).

### **Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand**

Mit dem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand erhalten die Verfahrensbeteiligten eine Anwältin oder einen Anwalt zugesprochen (vgl. Kiener et al. 2018: 528). Dabei ist laut BGE 120 Ia 48 E. 2b / bb S. 51 sichergestellt, dass die rechtlichen Interessen der amtlich verteidigten Partei sachkundig, effektiv und engagiert gewahrt werden. Als Voraussetzung für den Zuspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistands kommen erneut die Elemente der Bedürftigkeit und der fehlenden Aussichtslosigkeit zum Tragen (vgl. Kiener et al. 2018: 526). Zudem muss die Rechtsvertretung sachlich notwendig sein (vgl. ebd.).

Der Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand wird gemäss BGE 128 I 225 E. 2.4.2 F. S. 228 ff. bejaht, wenn eine bedürftige Person in einem konkreten Verfahren wegen der Tragweite des Entscheides oder der Komplexität der damit in Verbindung stehenden Fragen auf einen Rechtsbeistand angewiesen ist. Von einem grundsätzlichen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsbeistand sieht das Bundesgericht ab, müssen die Verhältnisse doch im Einzelfall geprüft werden. Die Kantone können jedoch weiterreichende Ansprüche vorsehen (vgl. ebd.).

## **4.3 Rechtsweggarantie**

Laut Kiener et al. (2018: 492) sind Rechtsweggarantien dafür da, «dem Einzelnen die wirksame Überprüfung gerügter Rechtsverletzungen durch eine unabhängige Justizbehörde» zu ermöglichen. Alle an einem Verfahren beteiligten Personen sollen auf eine faire und gerechte Behandlung vertrauen können, unabhängig davon, ob es sich um eine Angelegenheit des Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrechts handelt (vgl. ebd.). Mit Bezug auf die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 führen Kiener et al. (2018: 530) aus, dass die Rechtsweggarantie einen «effektiven gerichtlichen Rechtsschutz in allen Rechtsstreitigkeiten und damit insbesondere auch in Verwaltungssachen» garantiert.

## **4.4 Verfahrensspezifische Erlasse**

Die Bestimmungen, welche in Verfahren vor Gericht gelten, sind in Art. 30 BV verankert (vgl. Kiener et al. 2018: 536). Damit kommt jeder Person der Anspruch auf Beurteilung durch ein Gericht zu, welches durch das Gesetz geschaffen wurde sowie zuständig, unabhängig und unparteiisch ist (vgl. ebd.: 536-537). Diese Ansprüche verkörpern ein zentrales Wesensmerkmal des Rechtsstaates, gewährleisten sie doch, dass Gerichtsurteile nicht durch externe Einflüsse gefärbt und damit von den Betroffenen und der Gesellschaft eher akzeptiert werden. Die Garantien, welche aus Art. 30 BV hervorgehen, kommen lediglich in Gerichtsverfahren zur Anwendung. Wann Anspruch auf eine Prüfung durch das Gericht besteht, ergibt sich aus den im Verfahrensrecht festgelegten Zuständigkeiten oder der Verfassung direkt (vgl. ebd.: 537). Justizbehörden der Verwaltung, wie zum Beispiel der Regierungsrat oder Verwaltungsdirektionen, weisen nicht die erforderliche Unabhängigkeit auf, um als Gericht zu zählen (vgl. ebd.: 538). Dies, obschon sie innerhalb der Verwaltung Funktionen der Rechtspflege ausüben (vgl. ebd.).

## **4.5 Zwischenfazit 3**

Mit Bezug auf die vorhergehenden Ausführungen ist zu konstatieren, dass mit dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz ein Bewusstsein zum Ausdruck kommt, welches für das Selbstverständnis des Staates und dessen Beziehungsgestaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern fundamental ist. Das Recht auf wirksamen Rechtsschutz bildet eine materielle Grundlage für die wirksame Durchsetzung des Rechts und anerkennt die Bedeutung des gerichtlichen Rechtsschutzes für die Qualität des Rechtsstaates.

In diesem Sinne stehen die Rechtssicherheit, der Zugang zum Recht und das Recht auf wirksamen Rechtsschutz in enger Wechselwirkung und verfolgen kongruente Anliegen und Ziele. Für die Beantwortung der Fragestellung ist daraus abzuleiten, dass die Rechtssicherheit durch einen starken Zugang zum Recht und die ordentliche Umsetzung des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz in der Praxis gestärkt wird.

## 5 Ausgestaltung der Verfahren im Kanton Zürich

Im vorhergehenden Kapitel wurde das Recht auf wirksamen Rechtsschutz beleuchtet und die allgemeinen Verfahrensgarantien, die Rechtsweggarantie und die verfahrensspezifischen Erlasse dargelegt. Diese übergeordneten Bestimmungen müssen von den Kantonen beachtet und in der Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren und der Rechtspflege berücksichtigt werden (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 139). Im Kanton Zürich wurde für die Regelung von Zuständigkeiten, Verfahren und Rechtsmitteln in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) erlassen (vgl. ebd.). Dieses Kapitel beleuchtet die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren und der Rechtspflege im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe, um ein besseres Verständnis für die rechtliche Situation im Kanton Zürich zu entwickeln.

### 5.1 Das Verwaltungsverfahren

#### Einleitung

Ein Verwaltungsverfahren kann im Kanton Zürich von Amtes wegen oder auf Gesuch von Privaten hin eingeleitet werden (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 139). Die Verwaltungsbehörden sind in dieser Phase verpflichtet, ihre Zuständigkeit zu prüfen oder falsche Eingaben an die richtige Stelle weiterzuleiten (vgl. ebd.). Im Bereich des Sozialhilferechts wird die örtliche und sachliche Zuständigkeit geprüft, nachdem ein Gesuch um Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe gestellt wurde (vgl. Kantonales Sozialamt Zürich 2021a: o.S.). Bestehen Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeit, können die Sozialdienste im Sinne einer vorsorglichen Massnahme vorläufig mit der Unterstützung einsteigen (vgl. ebd.).

#### Ermittlung

Nachdem die Zuständigkeit feststeht, sind die Verwaltungsbehörden verpflichtet, den Sachverhalt, die Standpunkte der Parteien und das anwendbare Recht zu ermitteln (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 140). Im Bereich des Sozialhilferechts ist die zuständige Sozialbehörde durch den Untersuchungsgrundsatz verpflichtet, von Amtes wegen den rechtserheblichen Sachverhalt umfassend abzuklären (vgl. Wizent 2020: 289). Weil sich jedoch viele rechtserhebliche Informationen wie Mietverträge, Kontoauszüge oder Lohnabrechnungen bei den Sozialhilfebeziehenden befinden, sind diese zur Mitwirkung verpflichtet und haben eine Auskunftspflicht (vgl. ebd.). Besonders für Laien ist nicht immer erkennbar, was im konkreten Einzelfall rechtserheblich ist (vgl. ebd.: 290). Umso wichtiger ist die Aufklärungs- und Beratungspflicht der Sozialbehörden (vgl. ebd.). Fuchs et al. (2020: 58) erläutern mit Bezug auf Kiener, dass sich der Untersuchungsgrundsatz zunächst positiv auf den wirksamen

Rechtsschutz auswirkt, weil Betroffene dadurch nicht selber den Sachverhalt beweisen müssen. In Bezug auf Gesuche um unentgeltlichen Rechtsbeistand (URB-Gesuche) wird der Untersuchungsgrundsatz jedoch oft als Argument für eine Ablehnung verwendet, weil einer Rechtsvertretung damit nicht mehr dieselbe Relevanz zukomme (vgl. Fuchs et al. 2020: 58).

## **Entscheidung**

Nachdem der Sachverhalt beförderlich und ohne Verzug ermittelt wurde, kommt es zu einer Entscheidung (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 140). Die Entscheidung hat als Verfügung mit einer Begründung und einer Rechtsmittelbelehrung zu ergehen (vgl. ebd.). Das Kantonale Sozialamt Zürich (2020: o.S.) definiert eine Verfügung als «die Anordnung einer zuständigen Behörde, mit der im Einzelfall ein Rechtsverhältnis geregelt wird. Dies in einseitiger und verbindlicher Weise und gestützt auf öffentliches Recht».

Mit der Begründung werden die Gründe offengelegt, welche zu der Entscheidung geführt haben (vgl. ebd.). Sie erhöht damit die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz der Entscheidung, was vor allem bei grossen Handlungsspielräumen mit schwerwiegenden Eingriffsbefugnissen von hoher Relevanz ist. Das VRG sieht verschiedene Szenarien vor, in denen auf eine Begründung verzichtet werden kann. Namentlich, wenn dem Begehren vollumfänglich entsprochen wird, den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit unterbreitet wird, innerhalb von 10 Tagen eine Begründung nachzufordern oder die Verfahrensbeteiligten über die Möglichkeit informiert werden, innerhalb von 30 Tagen Einsprache zu erheben (vgl. ebd.).

## **Durchsetzung**

Die Verwaltungsbehörden tragen im Kanton Zürich die Verantwortung für die Durchsetzung der Entscheidung selber und können diese auch zwangsweise vollstrecken (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 141). Im Bereich des Sozialhilferechts sind für die Erfüllung verwaltungsrechtlicher Pflichten spezielle Sanktionen vorgesehen, welche das allgemeine Verwaltungsrecht in dieser Form nicht kennt (vgl. Kantonales Sozialamt Zürich 2021c: o.S.). Sie sind an die Prinzipien der Gesetzmässigkeit, den Grundsatz der Rechtsgleichheit, den Grundsatz von Treu und Glauben und der Verhältnismässigkeit gebunden. Eine sozialhilferechtliche Sanktionsform ist die Leistungskürzung, welche durch Druck die Erfüllung von Pflichten erzwingt (vgl. ebd.).

## 5.2 Das Rechtsmittelverfahren

### Einsprache

Die Einsprache ist ein Rechtsmittel, um die uneingeschränkte Überprüfung einer Verfügung und den Erlass eines neuen Entscheides durch die anordnende Behörde zu erwirken (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 151). Im Kanton Zürich hat sie schriftlich zu erfolgen und muss einen Antrag beinhalten (vgl. Kantonales Sozialamt Zürich 2021d: o.S.). Der Entscheid über die Einsprache muss von der Behörde begründet werden (vgl. ebd.). Verfahren der ersten Stufe sind im Kanton Zürich kostenlos (vgl. Fuchs et al. 2020: 50).

### Rekurs

Im Kanton Zürich richtet sich ein Rekurs immer an die «der verfügenden Behörde hierarchisch vorgesetzte Amtsstelle» (Jaag/Rüssli 2019: 146). Für Anordnungen von Gemeinden ist dies der Bezirksrat (vgl. ebd.). Der Rekurs muss zwei Elemente beinhalten: Einen Antrag und dessen Begründung. Gerügt werden können mit dem Rekurs sowohl materielle als auch formelle Mängel (vgl. ebd.: 148). Der Rekursinstanz kommt umfassende Kognition zu (vgl. ebd.: 149). Das bedeutet, die angefochtene Verfügung ist auf Rechtsfehler, Ermessensfehler und Defizite bei der Sachverhaltsfeststellung zu überprüfen (vgl. ebd.). Der Entscheid des Rekurses muss eine Umschreibung des Sachverhalts und eine Darlegung der wesentlichen Entscheidungsgründe beinhalten (vgl. ebd.: 150). Die Verfahrenskosten fallen grundsätzlich der unterliegenden Partei zu, wobei jene Personen, denen die finanziellen Mittel fehlen, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege geltend machen können. Darüber hinaus ist die Zusprechung einer Parteientschädigung möglich, sofern der Sachverhalt oder die Rechtslage hinreichend komplex für den Beizug einer rechtlichen Vertretung waren und die Anordnung offensichtlich nicht begründet war (vgl. ebd.).

### Verwaltungsgerichtsbeschwerde

«Das Verwaltungsgericht ist im Bereich Sozialhilfe Beschwerdeinstanz gegen Rekursentscheide des Bezirksamts über Art, Mass, Kürzung, Einstellung und Rückerstattung der wirtschaftlichen Hilfe.» (Kantonales Sozialamt Zürich 2021d: o.S.) Die Gründe für eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen (zum Beispiel Ermessensmissbräuche) oder Unangemessenheit (zum Beispiel bei falscher Sachverhaltsfeststellung) sein. Die Beschwerde muss einen Antrag und eine Begründung enthalten (vgl. ebd.). Fuchs et al. (2020: 146) haben je zwölf Urteile von Verwaltungsgerichten aus vier Kantonen untersucht. Im Kanton Zürich wurden die Verfahrenskosten überwiegend den Sozialhilfebeziehenden auferlegt und betragen zwischen Fr. 210.00 und Fr. 620.00 (vgl. ebd.: 50). Verfahren der dritten Stufe sind im Kanton Zürich damit mit einem erheblichen Kostenrisiko verbunden (vgl.



Fuchs et al. 2020: 50). Die Kosten eines Verfahrens können eine abschreckende Wirkung haben und dazu führen, dass der Rechtsweg nicht beschritten wird (vgl. ebd.: 51).

## **Fristen**

Rechtsmittelinstanzen treten nur auf ein Rechtsmittel ein, wenn dieses innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist eingeht (vgl. Fuchs et al. 2020: 48). Für Menschen, welche wenig Erfahrung in rechtlichen Belangen mitbringen und sich fachkundig beraten lassen möchten, können kurze Fristen deswegen zu einem Problem werden (vgl. Hobi 2018: 8). Der Kanton Zürich bestimmt für alle Rechtsmittel des kantonalen Rechts eine Frist von 30 Tagen (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 148). Davon ausgenommen sind Bereiche, welche gesetzlich abweichende Bestimmungen vorsehen (vgl. ebd.). In Angelegenheiten des Verwaltungsrechts sind 30-tägige Fristen üblich (vgl. Fuchs et al. 2020: 48).

## **Aufschiebende Wirkung**

Die Rechtsmittel in Verwaltungsverfahren haben in der Regel eine aufschiebende Wirkung (vgl. ebd.: 55). Das bedeutet, die Wirkung von Auflagen oder anderen Entscheiden entfaltet sich erst, wenn die Rechtsmittelfrist einer Verfügung abgelaufen ist. Die aufschiebende Wirkung kann einem Rechtsmittel jedoch entzogen werden. In diesen Fällen wirken Auflagen oder andere Entscheide sofort (vgl. ebd.). Fuchs et al. (2020: 56) führen mit Bezug auf den BGE 8C\_152/2019, E. 5.4.4. aus, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung im Bereich des Sozialhilferechts besonders relevant ist, weil Auflagen und Weisungen nicht selbständig anfechtbar sind. Erteilt ein Sozialdienst eine Auflage und ist die betroffene Person damit nicht einverstanden, kann sie erst nach Erhalt einer Kürzungsverfügung mit einem Rechtsmittel dagegen vorgehen. Wird diesem jedoch die aufschiebende Wirkung entzogen, tritt die Kürzung des Grundbedarfs sofort in Kraft. Daraus ergibt sich eine unmittelbare Prekarisierung der Situation (vgl. ebd.). Einsprachen, Rekursen und Beschwerden kommen im Kanton Zürich grundsätzlich die aufschiebende Wirkung zu, ein Entzug ist jedoch unter bestimmten Voraussetzungen möglich (vgl. Kantonales Sozialamt Zürich 2021d: o.S.). Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Bezirksrat die aufschiebende Wirkung bei Erhalt eines Rekurses von Amtes wegen wieder herstellen kann (vgl. Fuchs et al. 2020: 56).

## **5.3 Zwischenfazit 4**

Mit Bezug auf die vorhergehenden Ausführungen ist zu konstatieren, dass die rechtliche Situation im Kanton Zürich weitgehend gut ausgestaltet ist. Positiv zu erwähnen ist insbesondere, dass den Rekursinstanzen umfassende Kognition zukommt, womit die angefochtene Verfügung auf Rechtsfehler, Ermessensfehler und Defizite bei der Sachverhaltsfeststellung überprüft werden kann (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 149). Auch die im VRG vorgesehene 30-tägige Frist

für Rechtsmittel des kantonalen Rechts (vgl. ebd.: 148), darf gemeinhin als im Verwaltungsrecht üblich bezeichnet werden (vgl. Fuchs et al. 2020: 48). Bei Rechtsmitteln, denen die aufschiebende Wirkung entzogen wurde, kann der Bezirksrat bei Erhalt eines Rekurses von Amtes wegen eine Wiederherstellung vornehmen (vgl. Fuchs et al. 2020: 56). Alle diese Aspekte sind der Rechtssicherheit zuträglich.

Zu beanstanden ist indes, dass der Untersuchungsgrundsatz in der Praxis oft als Argument für die Ablehnung von URB-Gesuchen verwendet wird, weil einer Rechtsvertretung damit nicht mehr dieselbe Relevanz zukomme (vgl. Fuchs et al. 2020: 58). Zudem erscheint es hinsichtlich der Förderung von Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnissen und Anspruchswissen unplausibel, dass in bestimmten Fällen auf eine Begründung von Entscheiden im Verwaltungsverfahren verzichtet werden kann (vgl. Kantonale Sozialamt Zürich 2020: o.S.), ist diese doch gerade bei grossen Handlungsspielräumen mit schwerwiegenden Eingriffsbefugnissen von hoher Relevanz (vgl. ebd.).

Darüber hinaus ergeben sich Hinweise auf das Risiko materieller Kosten bei Rechtsmittelverfahren der dritten Stufe (vgl. Fuchs et al. 2020: 50). Weshalb dem so ist, ergibt sich aus den bisherigen Erkenntnissen nicht, können Personen, denen die finanziellen Mittel fehlen, doch Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege geltend machen (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 150). Für die Beantwortung der Fragestellung ist daraus abzuleiten, dass ein genauerer Blick auf die rechtliche und soziale Situation in der Praxis notwendig ist, um die Gegebenheiten im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe besser beurteilen zu können.

## 6 Rechtliche und soziale Situation in der Praxis

In den vorhergehenden Kapiteln wurden die Rechtssicherheit, der Zugang zum Recht und das Recht auf wirksamen Rechtsschutz beleuchtet. Die bisherigen Erkenntnisse ergaben, dass die Rechtssicherheit durch einen starken Zugang zum Recht und die ordentliche Umsetzung des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz in der Praxis gestärkt wird. Für die rechtliche Situation im Kanton Zürich konnten Hinweise auf das Risiko materieller Kosten bei Rechtsmittelverfahren der dritten Stufe festgestellt werden (vgl. Fuchs et al. 2020: 50), wobei sich die Ursache dafür aus den bisherigen Erkenntnissen nicht ergibt.

Dieses Kapitel richtet den Blick nun auf die rechtliche und soziale Situation in der Praxis und untersucht in Anlehnung an die bisherigen Erkenntnisse die Ausgestaltung des materiellen Rechts, die Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflichten, die materiellen Kosten und die sozialen Kosten. Der Fokus liegt dabei auf der Situation im Kanton Zürich, wobei sich einige Aspekte auf den gesamtschweizerischen Kontext beziehen.

### 6.1 Ausgestaltung des materiellen Rechts

Zippelius (2012: 81) führt mit Bezug auf Geiger aus, dass das Recht eine sichere Verhaltensordnung bieten soll. Für die Rechtssicherheit ist es demnach wichtig, dass die geltenden Rechtsnormen verstanden werden. Dazu sind unter anderem klar formulierte Gesetze und deutlich beschriebene Kompetenzen von Verwaltungsorganen notwendig. Die Gesetze und Gerichtspraxis sollen beständig und stabil sein (vgl. ebd.). Billigkeitsentscheide, welche im Ermessen von Behörden oder Gerichten gefällt werden, müssen wegen ihren nachteiligen Auswirkungen auf die Rechtssicherheit die Ausnahme bleiben (vgl. Forstmoser/Vogt 2012: 399-400). Es stellt sich daher die Frage, wie das materielle Sozialhilferecht ausgestaltet ist und welche Aspekte es hinsichtlich der Rechtssicherheit besonders prägen.

#### Individualisierungsprinzip und Einzelfallgerechtigkeit

Laut Wizent (2020: 34) ist das Sozialhilferecht «aus verschiedenen Gründen hochgradig konkretisierungsbedürftig, variabel und modulierbar, unübersichtlich, wertebeladen und politisch brisant». Dieser Sachverhalt ergibt sich unter anderem aus den verschiedenen Strukturprinzipien, welche die Sozialhilfe prägen (vgl. ebd.: 35). Die Ausrichtung am Individualisierungsprinzip ist eines davon (vgl. ebd.).

Das Individualisierungsprinzip sieht vor, dass jeder Fall einzeln und unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen ist (vgl. Schleicher 2016b: 272). Es steht damit in Korrelation zum bundesrechtlichen Gleichbehandlungsgebot, welches für Gleiches eine gleiche und für Ungleiches eine ungleiche Behandlung vorsieht (vgl. ebd.).

Insbesondere im Sozialhilferecht fordert die Rechtsordnung damit wesentlich zur Ausübung von Einzelfallgerechtigkeit auf (vgl. ebd.: 273). Laut Schaller (2016: 18) geht es dabei darum, «den Menschen in einer individuellen Notsituation richtig zu sehen und in jedem Einzelfall den materiell richtigen Entscheid zu finden». Aufgrund des grundrechtlichen Persönlichkeitsschutzes sind den persönlichen Verhältnissen und Bedürfnissen sowie dem Gebot der Menschlichkeit besondere Beachtung zu schenken (vgl. ebd.). Die Aufforderung nach Einzelfallgerechtigkeit widerspiegelt sich im Sozialhilferecht in einer geringen Normendichte, der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Gewährung grosser Ermessensspielräume (vgl. Schleicher 2016b: 272-273). Die Ausübung von Ermessen ist an die sozialarbeiterische Bereitschaft gebunden, für die eigenen Überlegungen und Lösungen die Verantwortung zu übernehmen und Entscheidungen auf einer der Situation entsprechenden Begründung basieren zu lassen (vgl. Kaufmann 2016: 23). Hinsichtlich der Rechtssicherheit sind nachteilige Auswirkungen der Einzelfallgerechtigkeit zu konstatieren (vgl. Schleicher 2016b: 273). So ist es für Menschen, die sich bei der Sozialhilfe anmelden möchten, zum Beispiel kaum vorhersehbar, wie hoch die materielle Unterstützung ausfallen und wie lange diese andauern wird (vgl. ebd.). Schleicher (2016b: 273) vermerkt dazu, dass diese «Perspektive der Unsicherheit» teilweise gewollt sei, um missbräuchlichem Sozialhilfebezug entgegenzuwirken.

Das Individualisierungsprinzip bewirkt weiter, dass die Bemessung der materiellen Hilfe genaue Kenntnisse über die spezifische Situation der Hilfesuchenden erfordert (vgl. ebd.). Damit verbunden sind Eingriffe in die Privatsphäre, unter anderem auch in die grundrechtlich geschützte persönliche Freiheit (vgl. ebd.). Je nachdem wie dieser Prozess erfolgt, erleben Sozialhilfebeziehende Gefühle der Entwürdigung und des Autonomieverlustes (vgl. Fuchs et al. 2020: 11).

### **Bezüge zu anderen Rechtsgebieten und Multidisziplinarität**

Die Komplexität des Sozialhilferechts ergibt sich darüber hinaus durch eine Vielzahl an Bezügen zu anderen Rechtsgebieten (vgl. Wizent 2020: 33). Für den Austausch von Informationen ist zum Beispiel das Datenschutzrecht relevant. Das Migrationsrecht kommt hinsichtlich der Asylsozialhilfe oder dem potenziellen Entzug einer Aufenthaltsbewilligung wegen Sozialhilfebezug zum Tragen. Muss eine Gefährdung des Kindeswohls gemeldet werden, wird das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht tangiert. Und ein unrechtmässiger Sozialhilfebezug führt zu einer Überschneidung mit dem Strafrecht (vgl. ebd.). Die Aufzählung liesse sich vielfältig weiterführen.

Darüber hinaus ist das Sozialhilferecht von einer hohen Multidisziplinarität geprägt (vgl. ebd.: 36). Hinter den Fragen des Rechts stehen oftmals soziale und philosophische Probleme, die eng miteinander verbunden sind. Gerade der Bereich der Sozialwissenschaften bringt diese

Multidisziplinarität durch die Armutsforschung, die Sozialpsychologie oder die Soziologie zum Ausdruck. Ebenso finden sich Berührungspunkte mit der Sozialphilosophie und der Gerechtigkeitsphilosophie (vgl. ebd.).

### **Viele relevante Rechtsquellen und fehlendes Bundesrahmengesetz**

In der Sozialhilfepraxis sind oftmals mehrere Rechtsquellen zu beachten (vgl. Hobi 2018: 12). Neben den verschiedenen kantonalen Sozialhilfegesetzen existieren kommunale Verordnungen, Reglemente, Weisungen und die Richtlinien der SKOS. Teilweise ergeben sich daraus Widersprüche und zusätzliche Kenntnisse über die konkrete Rechtspraxis und die Vorschriften des Prozessrechts werden nötig (vgl. ebd.). Im Kanton Zürich sind die gesetzlichen Grundlagen für die Sozialhilfe eher wenig detailliert (vgl. Fuchs et al. 2020: 59). Entsprechend hoch ist die Bedeutung des kantonalen Sozialhilfehandbuchs (vgl. ebd.). Viele Sozialbehörden erlassen zudem interne Weisungen, welche eine Spezifizierung der internen Umsetzung des Gesetzes – also der Anwendung in der Praxis – ermöglichen (vgl. ebd.: 60). Hobi (2018: 13) spricht von einem einzigartigen «Wildwuchs von kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Vorschriften auf Reglements-, Verordnungs-, Gesetzes- und Verfassungsebene».

Der Erlass eines Bundesrahmengesetzes fand indes politisch wiederholt keine Mehrheit (vgl. Fuchs et al. 2020: 11). Zuletzt reichte die Nationalrätin Katharina Prelicz-Huber am 16. Juni 2022 eine Motion für ein Rahmengesetz für die Existenzsicherung ein (vgl. Die Bundesversammlung – Das Schweizerische Parlament o.J.). In ihrem Votum machte Prelicz-Huber unter anderem auf die Unterschiede im Bereich des Grundbedarfs, der Rückerstattungspflicht, dem Vermögensfreibetrag und den Integrationszulagen aufmerksam und postulierte eine immer geringere Wirkung der SKOS-Richtlinien gegen die Heterogenität der Sozialhilfe. Die Motion sah eine minimale Rahmung und Harmonisierung der Sozialhilfe auf Bundesebene vor, womit Klarheit erwirkt werden sollte. Bundesrat Alain Berset sprach sich in seinem Votum für eine Ablehnung der Motion aus. Ein Rahmengesetz wäre mit einer erheblichen neuen finanziellen Belastung für den Bund verbunden und die Kantone würden bereits über Möglichkeiten verfügen, mit welchen sie Massnahmen zur Harmonisierung in der Sozialhilfe erlassen können. Trotz der teilweise erheblichen Unterschiede seien die Kantone gewillt, eine Harmonisierung anzustreben. Die Motion wurde in der Folge mit 117 zu 67 Stimmen abgelehnt (vgl. ebd.).

### **Föderalismus**

Aufgrund der 26 verschiedenen Sozialhilfegesetze unterscheidet sich die Organisation der Sozialhilfe je nach kantonalen und kommunalen Strukturen (vgl. Wizent 2020: 5). Die Sozialhilfe liegt zwar in der Kompetenz der Kantone (vgl. ebd.: 6), für den Vollzug und die Finanzierung sind indes überwiegend die Gemeinden zuständig (vgl. ebd.: 5). In der Folge kommt der Föderalismus auch bei der Ausrichtung von materiellen Leistungen zum Ausdruck, wie zum Beispiel bei

der Entscheidung über die Ausrichtung und Höhe einer Integrationszulage, der Zuweisung zu einem Beschäftigungsprogramm oder der Ausgestaltung der Mietzinsrichtlinien (vgl. Fuchs et al. 2020: 11).

Eine im April 2022 von der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW begonnene Studie untersucht derzeit die Sozialhilfeleistungen von 30 Sozialdiensten aus 5 Kantonen (vgl. Hochschule für Soziale Arbeit FHNW o.J.). Wie aus einem bisher unveröffentlichten Manuskript von Roulin und Hassler hervorgeht, wird selbst ein BVG-Vorbezug je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich angegangen. Wieviel finanzielle Mittel Sozialhilfebeziehenden im Alter zur Verfügung stehen, ist daher vom Unterstützungswohnsitz und vielfach sogar von der dort entscheidungsbefugten Person abhängig. Laut Neuenschwander et al. (2012: 162) führt die föderale Struktur der Sozialhilfe «zu einer ungleichen Verwaltungspraxis auf Ebene der Kantone und Gemeinden und damit zu einer Ungleichbehandlung von Bürgerinnen und Bürgern».

### **Intransparenz**

Wie bereits dargelegt, werden in vielen Gemeinden Behördenhandbücher und interne Weisungen angewendet (vgl. Hobi 2018: 12). Trotz dem grossen Einfluss dieser Instrumente auf die Praxis der Sozialhilfe werden diese nicht von allen Sozialdiensten veröffentlicht (vgl. Fuchs et al. 2020: 62). Fuchs et al. (2020: 62) kritisieren diesen Umstand. «Normen, die die Rechtsbeziehung zwischen dem Staat und Individuum regeln, sollten im dafür vorgesehenen demokratisch legitimierten Verfahren erlassen werden und öffentlich zugänglich sein.» (ebd.)

## **6.2 Staatliche Gewährleistungspflichten**

Der Staat ist durch seine Gewährleistungspflichten in der Verantwortung, die Realisierung der Menschenrechte zu garantieren und falls nötig umfassende Massnahmen dafür zu ergreifen (vgl. Kalin/Künzli 2013: 104). Er hat die Voraussetzungen zu schaffen für ein hinreichendes Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnisse und Anspruchswissen (vgl. Rudolf 2014: 21). Tatsächlich wissen viele Armutsbetroffene nur unzureichend über ihre Rechte und Leistungsansprüche Bescheid und kennen die Angebote im Kanton nicht (vgl. Fuchs et al. 2020: 109). Ohne die Unterstützung von Fachpersonen erleben sie die Mobilisierung ihrer Rechte oft als anstrengend und kräftezehrend (vgl. ebd.: 111).

Laut Hobi (2018: 3) gibt es für viele Spezialgebiete eine grosse Zahl an Rechtsberatungs- und Ombudsstellen. Diese sind zum Teil staatlich subventioniert und können unentgeltliche oder kostengünstige Beratung anbieten (vgl. ebd.: 3-4). Obwohl Sozialhilfebeziehende einen gesetzlichen Anspruch auf Rechtsberatung haben (vgl. ebd.: 4), gibt es bei der Finanzierung von Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung noch Verbesserungsbedarf (vgl. Fuchs et al.

2020: 80). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die unabhängige Fachstelle für Sozialhilfe-recht (UFS) seit 2020 im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts von der Stadt Zürich mit gesamthaft Fr. 225'000.00 finanziell unterstützt wird (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich 2020: o.S.). Mit dem Pilotprojekt sollen Möglichkeiten eruiert werden, um den Rechtszugang für Sozialhilfebeziehende einfacher zu gestalten. Die Stadt Zürich unterstützt damit als erste staatliche Instanz in der Schweiz mit öffentlichen Mitteln eine Rechtsberatungsstelle für Sozialhilfebeziehende (vgl. ebd.).

### **6.3 Materielle Kosten**

Zippelius (2012: 81) führt mit Bezug auf Geiger aus, dass das Bewusstsein über die Verlässlichkeit des Rechts und damit eine rasche und wirksame Rechtsdurchsetzung für die Rechtssicherheit relevant ist. Der Zugang zum Recht kann jedoch ungenutzt bleiben, wenn Betroffene mit hohen Aufwendungen für das Gericht und die anwaltliche Vertretung rechnen müssen (vgl. Rudolf 2014: 13). Wenn Menschen im Falle von Rechtsverletzungen nicht auf entsprechenden Schutz vertrauen können und offene Rechtsnormen nicht gerichtlich konkretisiert werden, verliert das Recht auf wirksamen Rechtsschutz seine Funktionen (vgl. Humanrights 2021: o.S.). Wie sieht es im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe mit den materiellen Kosten aus?

#### **Keine prozessualen Erleichterungen**

Laut Hobi (2018: 5) bestehen in vielen Rechtsgebieten so genannte prozessuale Erleichterungen. Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sieht zum Beispiel vor, dass kantonale Gerichtsverfahren im Bereich des Sozialversicherungsrechts kostenlos sind (vgl. ebd.). Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) regelt, dass private Organisationen finanziell unterstützt werden, wenn sie Beratungen für Hilfesuchende anbieten (vgl. ebd.: 6). Im Bereich des Sozialhilferechts gibt es mit einzelnen Ausnahmen keine solchen Erleichterungen (vgl. ebd.). Deswegen «tragen Armutsbetroffene gegenüber anderen Hilfsbedürftigen ein erhöhtes Kostenrisiko und erhalten nur ausnahmsweise die notwendige, spezialisierte Rechtsberatung und entsprechenden Rechtsbeistand» (Hobi 2018: 6).

#### **Aushebelung des Anspruchs auf unentgeltlichen Rechtsbeistand**

Wie bereits dargelegt, gehen aus dem Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege zwei Garantien hervor: Die unentgeltliche Prozessführung und der unentgeltliche Rechtsbeistand (vgl. Kiener et al. 2018: 525). Als Voraussetzung für den Zuspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistands kommen die Elemente der Bedürftigkeit und der fehlenden Aussichtslosigkeit zum Tragen. Zudem muss die Rechtsvertretung sachlich notwendig sein (vgl. ebd.: 528).

Der Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand ist im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe besonders wichtig, weil die Kosten weder im Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) berücksichtigt, noch über Rechtsschutzversicherungen abgedeckt sind (vgl. Heusser 2009: 36-37). Teilweise erteilen Rechtsschutzversicherungen den Sozialhilfebeziehenden aus Kulanz eine minimale Kostengutsprache (vgl. Hobi 2018: 4). Jedoch bleibt ein Grossteil der Kosten auch in diesen Einzelfällen ungedeckt (vgl. ebd.).

### **Unbestimmte Bedürftigkeit**

Heusser (2009: 37) erläutert mit Bezug auf den Entscheid VB.2007.00523 E.5 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, dass URB-Gesuche in enger Verbindung mit den materiellen Entscheiden der Sozialbehörde stehen. Geht aus einem solchen hervor, dass die Bedürftigkeit aufgrund nicht deklarerter Einkommens- und Vermögenswerte nicht nachweisbar ist, wird zu Recht auch das URB-Gesuch abgelehnt (vgl. ebd.).

### **Aussichtslosigkeit im Umkehrschluss**

Eine Bewilligung von URB-Gesuchen ist auch unsicher, wenn die Bedürftigkeit anerkannt ist, der Prozess jedoch verloren geht (vgl. Heusser 2009: 37). «Denn sehr häufig wird bei einem Unterliegen gleichzeitig Aussichtslosigkeit angenommen, wobei diese in einem unzulässigen Umkehrschluss einfach damit begründet wird, dass die angefochtene Verfügung ja rechtens gewesen sei.» (ebd.) Diese Praxis führt dazu, dass URB-Gesuche grundsätzlich nur bei Obiegen bewilligt werden und die Anwaltschaft bis dahin auf Erfolgsbasis arbeitet (vgl. ebd.: 38).

Dass im Kanton Zürich oft in den Endentscheiden über URB-Gesuche entschieden wird, be- anstanden auch Fuchs et al. (2020: 53). Mit Bezug auf das Urteil VB.2017.0066 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich führen Fuchs et al. (2020: 53) aus, dass trotz einem erheblichen Begründungsaufwand des Gerichts und einer umfassenden Auseinandersetzung mit der Argumentation des Anwalts die Beschwerde als aussichtslos erklärt wurde. Dies, obschon nicht von Beginn an klar war, dass die Gefahr eines Verlustes deutlich höher als die Chance auf Erfolg war (vgl. ebd.).

### **Notwendigkeit nicht anerkannt**

Ist die Bedürftigkeit anerkannt und erscheint das Verfahren nicht aussichtslos, werden URB-Gesuche häufig abgelehnt, weil eine anwaltliche Vertretung nicht als notwendig erachtet wird (vgl. ebd.). Massgebend ist an dieser Stelle der BGE 2P.234/2006 E. 5.1. Dieser führt aus, dass es in der Sozialhilfe primär darum gehe, die persönlichen Umstände darzulegen. Folglich sei zurückhaltend mit der Rechtsverteidigung umzugehen. Es müssen weitere Schwierigkeiten vorliegen, welche die betroffene Person alleine nicht bewältigen kann (vgl. ebd.).



Laut Heusser (2009: 38) entwickelte sich dieser Bundesgerichtsentscheid im Kanton Zürich zu einem sehr oft zitierten Leitentscheid, wobei die Anforderungen an die Fähigkeiten der beschwerdeführenden Partei laufend herabgesetzt wurden. Wenn Sozialhilfebeziehende schon einmal einen Brief verfasst oder eine Einsprache formuliert haben, muss die anwaltliche Vertretung ernsthaft von der Ablehnung des URB-Gesuchs ausgehen (vgl. ebd.: 39). Dies unabhängig davon, ob der Prozess gewonnen wird oder nicht (vgl. ebd.). Denn selbst bei teilweisem Obsiegen kann die Notwendigkeit mit der Begründung abgelehnt werden, dass die Bewerksstellung des Prozesses auch ohne anwaltliche Vertretung möglich gewesen wäre (vgl. ebd.: 38-39). Für eine Bewilligung des URB-Gesuchs sind daher im Kanton Zürich weitere Aspekte wie unzureichende Sprachkenntnisse oder psychische Beeinträchtigungen nötig (vgl. Fuchs et al. 2020: 53). Laut Hobi (2018: 11) trifft die Annahme über fehlende rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten in vielen strittigen Sozialhilfverfahren nicht zu, weil sich «schon bei der Würdigung der persönlichen Situation der Armutsbetroffenen Fragen der Beweiserhebung und Beweiswürdigung» stellen.

### **Verlustgeschäft für die Anwaltschaft**

Die zurückhaltende Anerkennung der Notwendigkeit führt in vielen Fällen dazu, dass keine Parteientschädigung ausgerichtet wird (vgl. Heusser 2009: 40). Denn die Notwendigkeit ist im Kanton Zürich eine Voraussetzung für diese. Und selbst wenn eine Parteientschädigung gesprochen wird, handelt es sich dabei in der Regel um Pauschalbeträge, welche die tatsächlichen Kosten nicht zu decken vermögen. Sozialhilfebeziehende sind aufgrund ihrer finanziellen Notlage nicht zur Begleichung der Kostendifferenz fähig. In der Konsequenz sind sozialhilfrechtliche Mandate in der Regel ein Verlustgeschäft für die Anwaltschaft (vgl. ebd.).

### **Berücksichtigung zusätzlicher Voraussetzungen für unentgeltliche Rechtspflege**

Obwohl die Voraussetzungen für die Bewilligung von unentgeltlicher Rechtspflege in Art. 29 Abs. 3 BV geregelt sind, gibt es bei der Bewilligung kantonal unterschiedliche Handhabungen (vgl. Fuchs et al. 2020: 52). Die Behörden der zweiten Stufe im Kanton Zürich berücksichtigen zum Beispiel die Kosten, welche durch eine unentgeltliche Rechtsverteidigung anfallen und mit Steuergeldern finanziert werden. Weil die Interessen des Fiskus jedoch bereits in der Ausgestaltung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege berücksichtigt wurden, ist diese zusätzliche Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen zu beanstanden (vgl. ebd.).

## **Risiko der Verfahrenskosten in Rechtsmittelverfahren der dritten Stufe**

Die Verfahrenskosten im Kanton Zürich fallen grundsätzlich der unterliegenden Partei zu, wobei jene Personen, denen die finanziellen Mittel fehlen, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege geltend machen können (Jaag/Rüssli 2019: 150). Aus dem Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege gehen wie bereits erwähnt zwei Garantien hervor: Die unentgeltliche Prozessführung und der unentgeltliche Rechtsbeistand (vgl. Kiener et al. 2018: 525). Als Voraussetzung für den Zuspruch der unentgeltlichen Prozessführung muss die Partei bedürftig und das von ihr gestellte Rechtsbegehren nicht aussichtslos sein (vgl. ebd.: 526). Mit der unentgeltlichen Prozessführung entfallen vorübergehend die Gebühren des Gerichts und des Verfahrens. Der Kostenvorschuss und die Kautionsleistung werden hinfällig (vgl. ebd.: 528). Die Entschädigung an die Partei, welcher der Sieg über das Verfahren zugesprochen wird, muss dennoch geleistet werden (vgl. ebd.).

Eine mögliche Erklärung für das erhebliche Kostenrisiko von Sozialhilfebeziehenden in Rechtsmittelverfahren der dritten Stufe könnte daher die Aussichtslosigkeit sein. Wird die Aussichtslosigkeit – wie zuvor dargelegt – in einem unzulässigen Umkehrschluss festgestellt (vgl. Heusser 2009: 37), hat dies nicht nur Einfluss auf die Bewilligung von URB-Gesuchen, sondern auch auf die Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung. Unklar bleiben würde vor diesem Hintergrund jedoch, weshalb laut Fuchs et al. (2020: 50) in Verfahren der zweiten Stufe im Kanton Zürich in der Regel keine Verfahrenskosten anfallen. Diesbezüglich wären weitere Untersuchungen notwendig.

## **Ablehnung von Sozialhilfemandaten**

Fuchs et al. (2020: 95) haben in einer Onlineumfrage 225 Anwältinnen und Anwälte befragt. Davon waren 84 im Sozialhilferecht vertreten und 27 darauf spezialisiert (vgl. ebd.: 96). Im Sozialhilferecht werden von den 84 Anwältinnen und Anwälten im Durchschnitt zehn Armutsbetroffene pro Jahr vertreten (vgl. ebd.: 98). Im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten ist das wenig. Dort kommt es im Durchschnitt zu mehr als doppelt so vielen Vertretungen pro Jahr (vgl. ebd.).

Damit wird ersichtlich, dass es sich beim Sozialhilferecht nicht um ein Massengeschäft handelt (vgl. ebd.). Ein Mandat in einem sozialhilferechtlichen Verfahren haben von den 84 Anwältinnen und Anwälten schon rund 50 Prozent einmal aus kapazitiven Gründen und knapp 40 Prozent aufgrund des Kostenrisikos abgelehnt (vgl. ebd.: 99). Die Abbildung 1 legt dies dar.

Gründe	Nennungen	Erläuterungen
Keine, bisher alle sinnvollen Mandate übernommen	21 (25%)	
Kapazitätsgründe	41 (49%)	
Unsicherheit, ob Kosten übernommen werden	32 (38%)	
Andere Gründe	21 (25%)	z.B. Aussichtslosigkeit (n=5); wegen Klient_in (z.B. nicht verlässlich, n=5)

Abbildung 1: Gründe Ablehnung Sozialhilfemandate (vgl. Fuchs et al. 2020: 99)

## 6.4 Soziale Kosten

Unter den sozialen Kosten sind die aus der Rechtsmobilisierung hervorgehenden sozialen und persönlichen Nachteile zu verstehen (vgl. Rudolf 2014: 13). Vor allem Betroffene in Abhängigkeitsverhältnissen befürchten oft negative Konsequenzen aus der Durchsetzung ihrer Rechte und erleben diese als psychische Belastung. Zu hohe soziale Kosten können den Zugang zum Recht auch durch die Angst erschweren, dass das soziale Umfeld von einem Verfahren Kenntnis erlangt (vgl. ebd.). Wie wirken sich die sozialen Kosten im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe aus?

### Abhängigkeitsverhältnis

Wie bereits dargelegt, führt die Aufforderung nach Einzelfallgerechtigkeit im Sozialhilferecht zu einer geringen Normendichte, der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Gewährung grosser Ermessensspielräume (vgl. Schleicher 2016b: 272-273). Laut Hobi (2018: 3) schrecken viele Sozialhilfebeziehende «davor zurück, den Entscheid der Sozialbehörde anzufechten, da sie auch in Zukunft von deren wohlwollender Ermessensausübung abhängig sein werden».

### Gesellschaftliche Stigmatisierung

Das Sozialhilferecht ist stark politisiert (vgl. Fuchs et al. 2020: 12). Der Fokus von Kritik und Vorstössen aus der Politik richtet sich auf die Beanstandung von Sozialhilfemissbrauch, redundanten Leistungen und einem durchwegs abträglichen Bild von Sozialhilfebeziehenden (vgl. ebd.). Damit gelangen Stichwörter wie "Sozialhilfebetrug" oder "Sozialhilfemissbrauch" regelmässig in die Schweizer Medienlandschaft und wirken dort prägend für die gesellschaftliche Wahrnehmung der Sozialhilfe (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich 2019: o.S.).

Um herauszufinden, welches Gesamtbild durch die mediale Berichterstattung über die Sozialhilfe entsteht, hat die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich den medialen Diskurs zur Sozialhilfe zwischen 2010 und 2019 untersucht (vgl. Rosenberger et al. 2019: 8). Dabei wurde konstatiert, dass der mediale Fokus sehr stark auf die materiellen Leistungen der Sozialhilfe gesetzt wird und die konkreten Lebenslagen der Sozialhilfebeziehenden kaum Beachtung finden (vgl. ebd.: 5). Der Auftrag der Sozialhilfe zur persönlichen Beratung wird kaum präsentiert. Es finden sich Beschreibungen von problematischen Einzelfällen, welche das System absichtlich ausnutzen wollen und dabei zu spät erwischt werden. Daraus entsteht eine skeptische Haltung, aus welcher zum Beispiel Kritik über die Höhe des Grundbedarfs oder die Frage nach dem Besitz eines Motorfahrzeugs erwächst (vgl. ebd.). Laut Rosenberger et al. (2019: 5) erscheint die Sozialhilfe damit «gemeinhin als ein technokratischer, entpersonifizierter «Verwaltungsakt», dessen ordnungsgemässer Vollzug von «Systemfehlern» beeinträchtigt wird». Wenn individuelle Aspekte Raum finden, dann in der Regel als Andeutung auf die Auswirkungen von persönlichem Verschulden (vgl. ebd.). Folglich entsteht der Eindruck, dass die Gesellschaft mit einer grossen Herausforderung konfrontiert ist, welche nur mit massiven Kraftanstrengungen der Verwaltung und Politik zu bewältigen ist (vgl. ebd.: 6).

Dass sich die gesellschaftliche Stigmatisierung der Sozialhilfe auf das Verhalten der Sozialhilfebeziehenden auswirkt, konnten Neuenschwander et al. schon vor rund elf Jahren im Rahmen einer Studie über die Kontaktaufnahme mit der Sozialhilfe nachweisen. Der Gang zum Sozialdienst ist demnach mit einer hohen Hemmschwelle verbunden, welche auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist (vgl. Neuenschwander et al. 2012: 156). Dazu gehören die Befürchtung, durch die Inanspruchnahme von Sozialhilfe an Unabhängigkeit zu verlieren und die Sorge, dass das soziale Umfeld von der Sozialhilfeunterstützung erfährt. Bei 55 Prozent der Befragten konnten starke oder eher starke Schamgefühle und Stigmatisierungsängste festgestellt werden (vgl. ebd.).

## **Psychische Belastung**

Die Durchsetzung der eigenen Rechte ist oftmals mit einer psychischen Belastung verbunden (vgl. Rudolf 2014: 13). Wie bereits dargelegt, gehören Sozialhilfebeziehende aufgrund ihrer aktuellen Notlage zu einer besonders vulnerablen Personengruppe, was sich auch auf die Fähigkeit auswirkt, ihre Rechte selber wahrzunehmen (vgl. Hobi 2018: 12).

## **6.5 Zwischenfazit 5**

Mit Bezug auf die vorhergehenden Ausführungen ist zu konstatieren, dass die Situation im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe in Bezug auf die Rechtssicherheit, den Zugang zum Recht

und das Recht auf wirksamen Rechtsschutz desolat ist. Die Ausgestaltung des materiellen Rechts, die Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflichten, die materiellen Kosten und die sozialen Kosten tragen wesentlich zu einem Zustand der Rechtsunsicherheit bei, prekarisieren sich gegenseitig und führen so zu einer gesamthaft kritischen Lage auf rechtlicher und sozialer Ebene. Die Abbildung 2 gibt einen Überblick zu diesem Kapitel und fasst die wesentlichen Erkenntnisse zusammen.

Für die Beantwortung der Fragestellung ist daraus abzuleiten, dass erhebliche Anpassungen in allen vier Bereichen erforderlich sind, um den Zugang zum Recht zu stärken und das Recht auf wirksamen Rechtsschutz ordentlich umzusetzen.



Abbildung 2: Übersicht Situation in der Sozialhilfe (eigene Darstellung)

## 7 Kantonaler Vergleich der Rechtsmittelverfahren

Da im Kanton Zürich URB-Gesuche nur bei Vorliegen weiterer Aspekte wie unzureichenden Sprachkenntnissen oder psychischen Beeinträchtigungen bewilligt werden (vgl. Fuchs et al. 2020: 53) und zumindest für Verfahren der dritten Stufe ein erhebliches Kostenrisiko besteht (vgl. ebd.: 50), sind weitere Untersuchungen im Bereich der Rechtsmittelverfahren angezeigt.

Hinsichtlich dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz ist es wichtig herauszufinden, wie gross die Erfolgchancen von Sozialhilfebeziehenden in den Rechtsmittelverfahren sind. Zudem ermöglicht ein Vergleich mit den Gegebenheiten in anderen Kantonen eine adäquatere Beurteilung der Situation im Kanton Zürich. Als Basis für diese Untersuchungen dient die im Jahr 2020 vom BSV herausgegebene und von Fuchs et al. verfasste Studie zur Rechtsberatung und dem Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, welche die Ausgestaltung des Rechtsschutzes in den Kantonen St. Gallen, Zürich (Stadt Winterthur), Fribourg und Genf verglichen hat (vgl. Fuchs et al. 2020: 37).

### 7.1 Vergleich in den Fallstudienkantonen

#### Verfahren der ersten Stufe

In der Stadt Winterthur umfasst das Verfahren der ersten Stufe zunächst eine Einsprache an die Sozialberatung und anschliessend eine Einsprache an die Sozialbehörde (vgl. ebd.: 39). Damit hat sich die Stadt Winterthur für einen zusätzlichen Verfahrensschritt entschieden, welcher im VRG nicht vorgesehen ist (vgl. ebd.: 41). In St. Gallen umfasst das Verfahren der ersten Stufe eine Einsprache an den Sozialdienst (vgl. ebd.: 38). Aufgrund der hohen Fallzahlen und dem niedrigen Begründungsbedarf werden in St. Gallen viele Verfügungen ohne Begründung erlassen. Erst wenn darauf Einsprache erhoben wird, formuliert der Rechtsdienst eine Begründung (vgl. ebd.: 41). In Fribourg umfasst das Verfahren der ersten Stufe eine Einsprache an die Commission Sociale (vgl. ebd.: 40). Da es in der Vergangenheit zu zahlreichen Einsprachen kam, ist Fribourg darum bemüht, mit den Sozialhilfebeziehenden vermehrt das Gespräch zu suchen (vgl. ebd.: 42). In Genf umfasst das Verfahren der ersten Stufe eine Einsprache an das Hospice Général (vgl. ebd.: 41).

Die Abbildung 3 veranschaulicht die jährlichen Einsprachen in der ersten Verfahrensstufe, den Ausgang für die Sozialhilfebeziehenden und den Weiterzug an die nächste Rechtsmittelinstanz (vgl. ebd.: 42).

	Einsprachen pro Jahr	Ausgang der Verfahren für SH-Beziehende	Weiterzug in nächste Instanz
<b>St. Gallen</b>	2018: 29  2019: 35	3 gutgeheissen (neu verfügt); 2 in Folge Rückzug abgeschrieben; 24 abgelehnt  2 gutgeheissen (neu verfügt); 3 Rückzüge; 30 abgelehnt	13/24 abgelehnten (davon 11 abgelehnt und 2 gutgeheissen; diese 2 wurden wiederum vom SD weitergezogen ans VerwG: 1 Beschwerde gutgeheissen; 1 pendent) 12/30 (davon 3 abgelehnt, 7 pendent und 2 gutgeheissen; diese 2 wurden wiederum vom SD ans VerwG weitergezogen und beide Beschwerden wurden gutgeheissen)
<b>Winterthur<sup>163</sup></b>	2018: 12 (vorgängige Einsprachen bei der Sozialberatung: 46)  2019: 8 (vorgängige Einsprachen bei der Sozialberatung: 47)	3 zugunsten SH-Empfänger_in <sup>164</sup> ; 9 abgelehnt  2 zugunsten SH-Empfängerin <sup>165</sup> , 6 abgelehnt	4/9 abgelehnten (davon 0 durch den Bezirksrat gutgeheissen)  6/6 abgelehnten (davon 0 durch den Bezirksrat gutgeheissen)
<b>Fribourg</b>	2017: 48 Einsprachen  2018: 22 Einsprachen (bei 99 Verfügungen mit Auflagen und Bedingungen)	3 gutgeheissen; 4 tw. gutgeheissen; 41 abgelehnt, nicht eingetreten oder zurückgezogen  1 gutgeheissen; 2 tw. gutgeheissen, 13 abgelehnt, nicht eingetreten oder zurückgezogen	6/45 (davon 3 gutgeheissen)  9/15 (davon 1 gutgeheissen und 3 tw. gutgeheissen)
<b>Genf</b>	2017: 291 Einspracheentscheide gefällt  2018: 303 Einspracheentscheide gefällt	151 ganz oder tw. abgelehnt; 140 gutgeheissen  130 ganz oder tw. abgelehnt; 173 gutgeheissen	60 (davon 48 abgelehnt oder nicht eingetreten)  34 (davon 26 abgelehnt oder nicht eingetreten)

Abbildung 3: Übersicht Einsprachen erste Stufe (vgl. Fuchs et al. 2020: 42)

Fuchs et al. (2020: 43) konstatieren mit Blick auf die Situation in der Stadt Winterthur, dass die Anzahl von Einsprachen bei der Sozialbehörde durch den zusätzlich eingeführten Verfahrensschritt stark reduziert wird. Im Jahr 2019 wurden von 47 Einsprachen an die Sozialberatung nur acht an die Sozialbehörde weitergezogen. Zudem wird deutlich, dass die Erfolgchancen der Sozialhilfebeziehenden im Rechtsmittelverfahren der ersten Stufe bescheiden sind. Lediglich in Genf gingen knapp 50 Prozent der Verfahren zu Gunsten der Sozialhilfebeziehenden aus. Laut einer Beratungsstelle in Genf kann dies auf Fehler in den Verfügungen zurückzuführen sein. Der Rechtsdienst des Hospice Général gibt jedoch zu bedenken, dass Einsprachen auch gutgeheissen werden, wenn sich die Sachlage während dem Verfahren ändert. Zum Beispiel durch die Nachreichung ausstehender Unterlagen, das Vorbringen neuer Argumente oder eine Verhaltensänderung (vgl. ebd.).

## Verfahren der zweiten Stufe

Das Verfahren der zweiten Stufe umfasst in der Stadt Winterthur einen Rekurs an den Bezirksrat, in St. Gallen einen Rekurs an das Departement des Innern, in Fribourg eine Beschwerde an das Kantonsgericht und in Genf eine Beschwerde an das Tribunal Administratif Cantonal (vgl. ebd.: 39-41). Die für den Rekurs oder die Beschwerde zuständigen Instanzen variieren also je nach Kanton (vgl. ebd.: 43). Zudem ist anzumerken, dass der Gang vor Gericht in Fribourg und Genf kostenlos ist (vgl. ebd.: 50).

Ein Blick auf Abbildung 4 zeigt, dass die jährliche Anzahl an Rechtsmitteln im Verfahren der zweiten Stufe ähnlich ist, obwohl die Anzahl an Sozialhilfebeziehenden in der Stadt Winterthur, St. Gallen, Fribourg und Genf stark divergieren (vgl. ebd.: 44). Laut Fuchs et al. (2020: 44) ist eine mögliche Erklärung dafür, dass die prozentuale Anzahl von Entscheiden, welche in Genf und Fribourg an die zweite Stufe weitergezogen werden, geringer ist. Dies lässt vermuten, dass der Zugang zu einem Gericht mit grösseren Hürden verbunden ist als zu einer anderen Instanz (vgl. ebd.).

	Fälle pro Jahr	Ausgang der Verfahren für SH-Beziehende	Weiterzug in nächste Instanz
<b>St. Gallen</b>	2017 19 Fälle 2018 26 Fälle	2017: 11 (tw.) erfolgreich 2018: 12 (tw.) erfolgreich	20 – 25%
<b>Winterthur</b>	2016-2018 13- 23 Fälle pro Jahr	20% Erfolg	5 – 10%
<b>Fribourg</b>	312 2005-18 22 pro Jahr	21% (teilw.) Erfolg	11%
<b>Genf</b>	454 total 2005-18, 34 pro Jahr	26% (teilw.) Erfolg	11%

Abbildung 4: Statistik Rechtsmittel zweite Stufe (vgl. Fuchs et al. 2020: 44)

In den kantonalen Verfahrensgesetzen von Fribourg und Genf wurde die gerichtliche Prüfung auf Rechtsfehler beschränkt und die Prüfung der Angemessenheit exkludiert (vgl. ebd.). Der Bezirksrat der Stadt Winterthur und das Departement des Innern in St. Gallen sind indes trotz umfassender Kognition zurückhaltend hinsichtlich einer Prüfung der Angemessenheit, um die Autonomie der Gemeinden zu wahren. Damit kommt in der Praxis eine zum Teil selbstauferlegte Zurückhaltung zum Tragen, welche sich einschränkend auf die Überprüfung der Angemessenheit auswirkt (vgl. ebd.). Auf schriftliche Anfrage beim Bezirksrat Winterthur vom 10. April 2023 wurde die Auskunft erteilt, dass die Berücksichtigung der Gemeindeautonomie massgebend und die daraus ergehende Kognitionseinschränkung in der Praxis anerkannt sei.



## **Verfahren der dritten Stufe**

Das Verfahren der dritten Stufe umfasst in der Stadt Winterthur und St. Gallen eine Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht, in Fribourg und Genf hingegen bereits eine Beschwerde an das Bundesgericht (vgl. ebd.: 39-41). In der Urteilsanalyse von Fuchs et al. (2020: 44-45) zeigte sich, dass die Erfolgchancen auch in Verfahren der dritten Stufe für Sozialhilfebeziehende moderat sind (vgl. ebd.: 45). Von gesamthaft 48 Urteilen fielen nur sechs vollumfänglich und 14 teilweise zu Gunsten der Sozialhilfebeziehenden aus. Eine anwaltliche Vertretung war bei 44 Prozent der Urteile involviert, allerdings deutlich häufiger in der Westschweiz als in St. Gallen und Zürich. Aufgrund der geringen Anzahl und hohen Diversität der Urteile konnte kein direkter Einfluss durch die anwaltliche Vertretung festgestellt werden (vgl. ebd.). Anzumerken ist diesbezüglich, dass eine grössere Studie von Studer et al. (2020: 65-66) mit 220 untersuchten Urteilen aus 19 verschiedenen Kantonen belegen konnte, dass «die Korrelation zwischen anwaltlicher Vertretung und Prozessergebnis klar und statistisch signifikant» ist. Die Studie setzte sich mit sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnissen auseinander und nahm in diesem Rahmen Urteilsanalysen vor (vgl. Fuchs et al. 2020: 45).

## **7.2 Zwischenfazit 6**

Mit Bezug auf die vorhergehenden Ausführungen ist zu konstatieren, dass die Erfolgchancen von Sozialhilfebeziehenden in Rechtsmittelverfahren aller Stufen moderat sind. Wie das Prozessergebnis ausfällt, ist jedoch wesentlich davon abhängig, ob eine anwaltliche Vertretung involviert ist oder nicht (vgl. Studer et al. 2020: 66).

Wie bereits dargelegt, anerkennt der BGE 130 II 449 E. 4.1 S. 452 die Beschränkung der Überprüfungsbefugnis auf eine reine Rechtskontrolle oder Willkürüberprüfung als Rechtsverweigerung. Gerade in Ermessensfragen darf die Rechtsmittelinstanz den Entscheidungsspielraum der Vorinstanz respektieren, hat jedoch eine Korrektur von unangemessenen Entscheidungen vorzunehmen oder eine Auswahl an angemessenen Lösungen zur Verfügung zu stellen (vgl. ebd.). Vor diesem Hintergrund ist es zu beanstanden, dass die Rekursinstanzen in der Regel keine oder nur eine begrenzte Überprüfung der Angemessenheit vornehmen (vgl. Fuchs et al. 2020: 46).

Deutlich wird auch der schmale Grat zwischen der Niederschwelligkeit und Qualität des Rechtsschutzes. Die Einführung eines zusätzlichen Verfahrensschrittes in der Stadt Winterthur bewirkt, dass eine Beurteilung durch das kantonale Verwaltungsgericht erst mit dem vierten Rechtsmittel möglich wird (vgl. Fuchs et al. 2020: 46). Dafür erfolgen Entscheide rasch, womit Sozialhilfebeziehende schnell über ihre Rechte und Pflichten im Bilde sind. In anderen Kantonen sind bis zum Verwaltungsgericht nur zwei Rechtsmittel nötig (vgl. ebd.). «Was für

den Rechtsschutz besser ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden: Einerseits ist eine rasche Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht an sich ein Indikator für «guten» Rechtsschutz; andererseits wird dadurch das Verfahren rasch formalisiert, was abschreckend wirken kann.» (ebd.).

## 8 Beratungs- und Ombudsstellen

Nachdem der Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes umfassend abgebildet wurde, widmet sich dieses Kapitel nochmals der Bedeutung und den Aufgaben von Beratungs- und Ombudsstellen im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe. Damit sollen der Zugang zum Recht ausserhalb der Gerichte beleuchtet und die bisherigen Erkenntnisse abgerundet werden.

### 8.1 Beratungsstellen

Die bestehende Forschung von Heusser und Hobi belegt eine erhebliche Nachfrage von Armutsbetroffenen nach zugänglicher Rechtsberatung (vgl. Fuchs et al. 2020: 67). Betroffene berichten immer wieder von langen Warteschlangen mit bis zu 20 Personen sowie von zu knappen Öffnungs- und Telefonzeiten (vgl. ebd.: 84). Die UFS, welche pro Jahr rund 1'000 Fälle bearbeitet, kann aus Kapazitätsgründen lediglich die Hälfte der gesamten Anfragen beantworten (vgl. Hobi 2018: 4). Fuchs et al. (2020: 67) bestätigen diesen Sachverhalt im Rahmen ihrer Studie zur Rechtsberatung und zum Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe. An einer Onlineumfrage in der Romandie und der Deutschschweiz haben 102 Beratungsstellen teilgenommen, welche in detailliertem oder allgemeinem Umfang Rechtsberatung anbieten. Bei 56 Prozent suchen Armutsbetroffene häufig bis sehr häufig und bei 84 Prozent mindestens gelegentlich die Beratungsstelle auf (vgl. ebd.). Die Beratungslandschaft in der Schweiz ist sehr vielfältig, wie Abbildung 5 aufzeigt (vgl. ebd.: 68).

Häufigkeit der Rechtsberatung für Armutsbetroffene	Stelle bietet auch detaillierte Rechtsberatung an		Stelle bietet nur allgemeine Rechtsberatung an	
	mit Sozialhilferecht	ohne Sozialhilferecht	mit Sozialhilferecht	ohne Sozialhilferecht
Häufig/ Sehr häufig n=58	<b>17 Generell</b> (z.B. UFS <sup>214</sup> , Sozialwerk Pfarrer Sieber, Centre social protestant Internetcafé Planet 13,)  <b>9 Themenspezifisch</b> (z.B. Opferhilfe, Pro Infirmis)  <b>4 öffentlich</b> (z.B. Psychiatrie, Spital, Gefängnis)	9 Themenspezifisch (z.B. Inclusion Handicap, Procap, BFSUG, Opferhilfe, Gewerkschaft)	<b>6 Generell</b> (z.B. Caritas, Beobachter, Fachstelle für aufsuchende Sozialarbeit)  <b>4 Themenspezifisch</b> (z.B. Pro Infirmis, Arche für Familien)  <b>6 öffentlich</b> (Spital, Gefängnis)	2 Themenspezifisch (Pro Senectute BIF)  1 öffentlich (Gefängnis)
Selten/ Gelegentlich n=41	<b>3 Themenspezifisch</b> (Opferberatungsstelle, Frauenzentrale, Schuldenberatung)  <b>1 öffentlich</b> (Spital)	2 Generell (Caritas, Rechtsberatung vom roten Kreuz)  11 Themenspezifisch (VPOD, Blaues Kreuz Mieterverband, Berufsverband Pflege)  2 öffentlich (Gericht)	<b>4 Generell</b> (Heilsarmee, Croix Bleue)  <b>6 Themenspezifisch</b> (z.B. Pro Senectute, Suchtberatung, Info-Punkt Alter, Fachstelle für Gehörlose)  <b>3 öffentlich</b> (Spital)	1 Generell  7 Themenspezifisch (Pro Senectute, Anlaufstelle Alter und Gesundheit, Solidarité femmes - centre LAVI, Budget- und Schuldenberatung)  1 öffentlich (Gericht)
	n=34	n=24	n=29	n=12

Abbildung 5: Übersicht Beratungslandschaft (vgl. Fuchs et al. 2020: 68)

Von den 34 Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung im Sozialhilferecht sind acht auf Sozialhilferecht spezialisiert (vgl. Fuchs et al. 2020: 78). Ihre Beratungen gehen oft über einen ersten Kontakt hinaus und umfassen auch die Rechtsvertretung von Sozialhilfebeziehenden. Dazu gehören zum Beispiel die UFS, das Internetcafé Planet13, Action Bern, die interprofessionelle Gewerkschaft der Arbeiterinnen und Arbeiter (IGA) sowie das Frauenhaus Winterthur (vgl. ebd.).

Wie Abbildung 6 veranschaulicht, haben viele Sozialhilfebeziehende grosse Unklarheiten bezüglich der Mitteilungen und der Entscheide der Sozialdienste. Von den 34 Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung im Sozialhilferecht geben 85 Prozent an, regelmässig die Korrespondenz und Entscheide der Sozialdienste zu erklären. Das Nichtverstehen von Mitteilungen und Entscheiden kann damit als Top-Thema in der Beratung bezeichnet werden (vgl. ebd.). «Ausserdem fällt auf, dass in der Beratung finanzielle Fragen und Verhaltensfragen beide wichtig sind – situationsbedingte Leistungen und Mietfragen sind sehr häufig Beratungsthema, gefolgt von den Auskunftspflichten und möglichen Sanktionen.» (ebd.: 74).

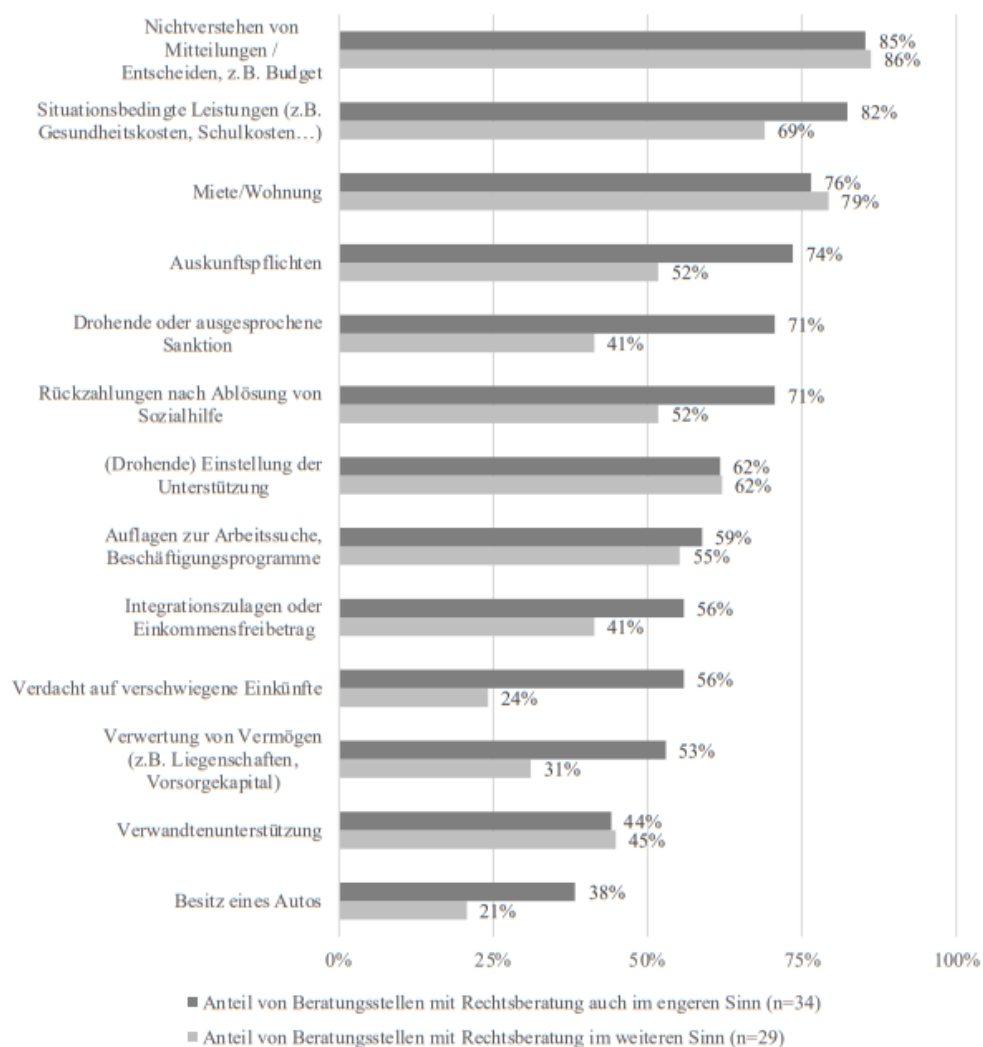


Abbildung 6: Themen der Rechtsberatung (vgl. Fuchs et al. 2020: 73)

## 8.2 Ombudsstellen

Auch den Ombudsstellen und anderen Akteuren des nicht-gerichtlichen Bereichs kommt eine wichtige Rolle zu (vgl. Kiener 2017: 33). Sie vermitteln in Konfliktsituationen, was aussergerichtliche Einigungen ermöglichen kann (vgl. ebd.). Darüber hinaus können die Bedürfnisse der Ratsuchenden im Ombudsverfahren oftmals besser berücksichtigt werden, als das in formellen Verfahren der Fall ist (vgl. Kaufmann 2017: 21). «Ombudsstellen stehen im Dienste der Durchsetzung von Recht und Billigkeit staatlichen Handelns, der für Bürgerinnen und Bürger leicht zugänglichen und nachvollziehbaren Wahrnehmung ihrer Rechte sowie der Förderung einer guten Verwaltungsführung.» (ebd.) In diesem Sinne arbeiten sie allparteilich und nehmen keine rechtlichen Vertretungen von Sozialhilfebeziehenden vor (vgl. Fuchs et al. 2020: 90). Im Gegensatz zu Beratungsstellen verfügen Ombudsstellen jedoch über Kompetenzen gegenüber der Verwaltung, welche mit ihnen zusammenarbeiten muss (vgl. ebd.).

Tatsächlich betrifft ein grosser Teil der Fälle von öffentlichen Ombudsstellen die Sozialhilfe (vgl. ebd.: 91). Wie Abbildung 7 aus dem Jahresbericht 2021 der Ombudsstelle der Stadt Zürich veranschaulicht, betrafen über 27 Prozent der neuen Anfragen das Sozialdepartement (vgl. Ombudsstelle Stadt Zürich 2022: 67). Über 60 Prozent wurden davon der Abteilung Soziale Dienste zugeordnet (vgl. ebd.: 69).

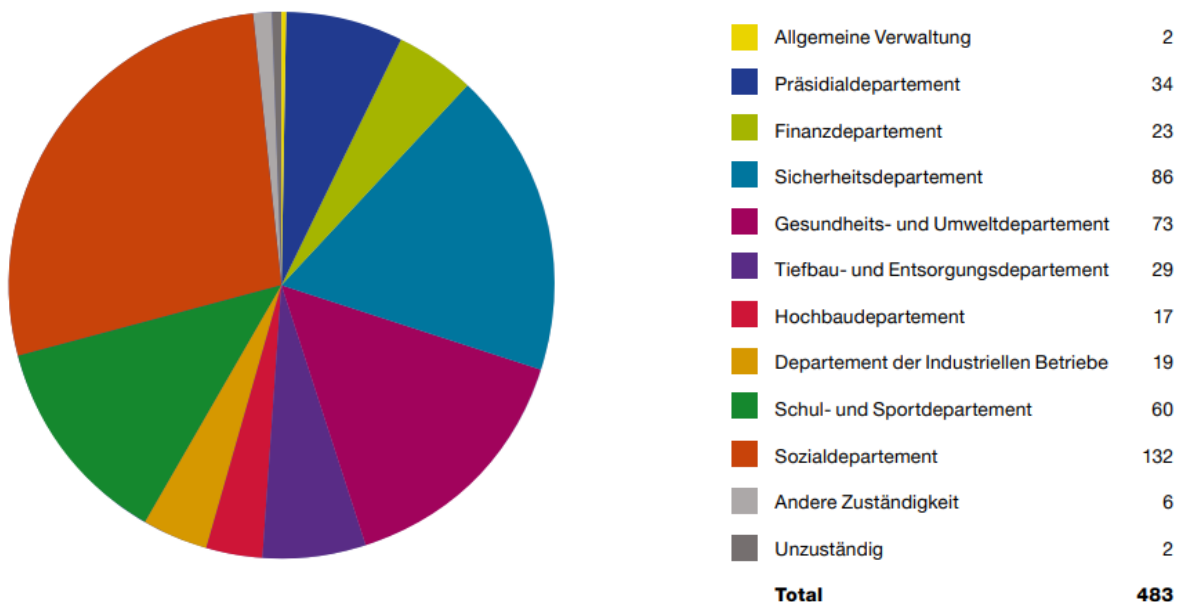


Abbildung 7: Anfragen Sozialdepartement (vgl. Ombudsstelle Stadt Zürich 2022: 67)

### 8.3 Zwischenfazit 7

Mit Bezug auf die vorhergehenden Ausführungen ist zu konstatieren, dass Sozialhilfebeziehende bereits seit Jahren ein erhebliches Bedürfnis nach Rechtsberatung zum Ausdruck bringen und diesem in der Praxis bis anhin nur unzulänglich entsprochen wird. Dabei kommt den Beratungs- und Ombudsstellen hinsichtlich der Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe eine grundlegende Bedeutung zu. Zippelius (2012: 81) erläutert mit Bezug auf Geiger, dass Rechtssicherheit unter anderem das Wissen über den Inhalt der geltenden Rechtsnormen umfasst und das Recht eine sichere Verhaltensordnung bieten soll. Wenn Sozialhilfebeziehende jedoch die Mitteilungen und Entscheide der Sozialdienste nicht verstehen (vgl. Fuchs et al. 2020: 78), braucht es Anlaufstellen, über welche diese Verhaltenssicherheit wieder hergestellt werden kann.

Gerade im Hinblick auf die in vorhergehenden Kapiteln dargelegten Problematiken bei den materiellen Kosten ergibt sich die Notwendigkeit für mehr niederschwellig zugängliche Beratungsstellen, welche auf Sozialhilferecht spezialisiert sind und Sozialhilfebeziehende kostenlos rechtlich vertreten können.

## 9 Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

### 9.1 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Zu Beginn dieser Bachelor-Thesis wurde dargelegt, dass Zippelius (2012: 81) mit Bezug auf Geiger ausführt, dass Rechtssicherheit eine sichere Verhaltensordnung bieten soll. Rechtssicherheit umfasst das Wissen über den Inhalt der geltenden Rechtsnormen und das Bewusstsein über die Verlässlichkeit des Rechts. Dazu sind unter anderem klar formulierte Gesetze und eine rasche und wirksame Rechtsdurchsetzung erforderlich (vgl. ebd.). Rechtssicherheit kann durch die Art der Gestaltung des Rechts und unseren Umgang damit gestärkt werden (vgl. C. Schuhr 2014: 2). Es wurde erkannt, dass Rechtssicherheit zu den zentralen Prinzipien der Rechtsordnung gehört und mit verschiedenen Ansprüchen des Rechts in direkter Wechselwirkung steht. Erst durch diese Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Ansprüchen des Rechts wird der Erlass von guten Regelungen möglich (vgl. C. Schuhr 2014: 2). Rechtssicherheit ist als Teil eines Systems zu begreifen, dessen Bestandteile sich gegenseitig bedingen und regulieren.

Die Auseinandersetzung mit dem Zugang zum Recht zeigte, dass die Wirksamkeit des Rechts von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird. Es wurde erkannt, dass der Staat für den Ausbau der Rahmenbedingungen und die Realisierung der Menschenrechte verantwortlich ist und der sozialen Realität der Betroffenen für die Nutzung bestehender Angebote die gleiche Wichtigkeit zukommt. Dies führte zur Erkenntnis, dass dem Zugang zum Recht eine Stärkung der Rechtssicherheit immanent ist. Wenn Betroffene hinreichend über ihre Rechte und deren Durchsetzungsmöglichkeiten informiert sind und diese aufgrund der Rahmenbedingungen in der Praxis wirksam realisieren können, wird die Rechtssicherheit gestärkt. Für den Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe konnten die Ausgestaltung des materiellen Rechts, die Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflichten, die materiellen Kosten und die sozialen Kosten als besonders wichtige Bereiche festgelegt werden.

Dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz konnte sodann die gleiche Wichtigkeit zugeordnet werden. Es wurde erkannt, dass das Recht auf wirksamen Rechtsschutz eine materielle Grundlage für die wirksame Durchsetzung des Rechts bildet und die Bedeutung des gerichtlichen Rechtsschutzes für die Qualität des Rechtsstaates anerkennt. Für die Beantwortung der Fragestellung wurde daraus abgeleitet, dass die Rechtssicherheit durch einen starken Zugang zum Recht und die ordentliche Umsetzung vom Recht auf wirksamen Rechtsschutz in der Praxis gestärkt wird.

Ein Blick in die rechtliche Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren und der Rechtspflege im Kanton Zürich gab daraufhin ein positives Bild wieder. Es wurde festgestellt, dass Rekursinstanzen umfassende Kognition zukommt (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 149) und die im VRG vorgesehene 30-tägige Frist für Rechtsmittel des kantonalen Rechts (vgl. ebd.: 148) im Verwaltungsrecht üblich ist (vgl. Fuchs et al. 2020: 48). Bei Rechtsmitteln, denen die aufschiebende Wirkung entzogen wurde, kann der Bezirksrat bei Erhalt eines Rekurses von Amtes wegen eine Wiederherstellung vornehmen (vgl. Fuchs et al. 2020: 56). Beanstandet wurde indes, dass der Untersuchungsgrundsatz in der Praxis oft als Argument für die Ablehnung von URB-Gesuchen verwendet wird, weil einer Rechtsvertretung damit nicht mehr dieselbe Relevanz zukomme (vgl. Fuchs et al. 2020: 58). Zudem erschien es hinsichtlich der Förderung von Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnissen und Anspruchswissen unplausibel, dass in bestimmten Fällen auf eine Begründung von Entscheiden im Verwaltungsverfahren verzichtet werden kann (vgl. Kantonale Sozialamt Zürich 2020: o.S.). Zuletzt ergaben sich Hinweise auf das Risiko materieller Kosten bei Rechtsmittelverfahren der dritten Stufe (vgl. Fuchs et al. 2020: 50), was aus den bisherigen Erkenntnissen nicht erklärt werden konnte.

Eindrücklich zeigte sich daraufhin, dass die Situation hinsichtlich der Rechtssicherheit, dem Zugang zum Recht und dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe desolat ist. Bei der Ausgestaltung des materiellen Rechts fordert das Individualisierungsprinzip die Rechtsordnung wesentlich zur Ausübung von Einzelfallgerechtigkeit auf (vgl. Schleicher 2016b: 273). Diese Einzelfallgerechtigkeit bietet bei adäquater und professioneller Ausübung Chancen, weil sie den Blick auf die individuell richtige Lösung lenkt (vgl. Schaller 2016: 18). Neben diesem Aspekt gehen jedoch zahlreiche Nachteile daraus hervor. Die geringe Normendichte, die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Gewährung grosser Ermessensspielräume sind der Rechtssicherheit abträglich (vgl. Schleicher 2016b: 272-273). Die Eingriffe in die Privatsphäre, unter anderem in die grundrechtlich geschützte persönliche Freiheit (vgl. ebd.: 273), können bei Betroffenen zu Gefühlen der Entwürdigung und des Autonomieverlustes führen (vgl. Fuchs et al. 2020: 11). Darüber hinaus führen das Individualisierungsprinzip und die Einzelfallgerechtigkeit laut Schleicher (2016b: 273) regelmässig zu einer «Perspektive der Unsicherheit». Hinzu kommt der laut Hobi (2018: 13) einzigartige «Wildwuchs von kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Vorschriften auf Reglements-, Verordnungs-, Gesetzes- und Verfassungsebene». Die Komplexität wird damit nicht nur für die Professionellen der Sozialen Arbeit erhöht, sondern es dürfte sich auch für Sozialhilfebeziehende massiv erschweren, sich hinreichendes Wissen über den Inhalt der geltenden Rechtsnormen anzueignen. Dass es in der Schweiz 26 verschiedene Sozialhilfegesetze gibt und sich die Organisation der Sozialhilfe je nach kantonaler und kommunaler Struktur unterscheidet (vgl. Wizen 2020: 5), verstärkt diesen Zustand der Rechtsunsicherheit noch mehr.



Tatsächlich wissen viele Armutsbetroffene nur unzureichend über ihre Rechte und Leistungsansprüche Bescheid und kennen die Angebote im Kanton nicht (vgl. Fuchs et al. 2020: 109). Der Staat, welcher für die Schaffung der Voraussetzungen eines hinreichenden Rechtsbewusstseins, von Rechtskenntnissen und Anspruchswissen in der Verantwortung ist (vgl. Rudolf 2014: 21), zeigt sich bei der Finanzierung und Subventionierung von auf das Sozialhilferecht spezialisierten Rechtsberatungsstellen zurückhaltend. Die Stadt Zürich war im Jahr 2020 die erste staatliche Instanz in der Schweiz, welche mit öffentlichen Mitteln eine Rechtsberatungsstelle für Sozialhilfebeziehende unterstützte (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich 2020: o.S.). Dies, obwohl Sozialhilfebeziehende einen gesetzlichen Anspruch auf Rechtsberatung haben (vgl. Hobi 2018: 4).

Besonders zu beanstanden sind zudem die materiellen Kosten, mit denen Sozialhilfebeziehende bei der Durchsetzung ihrer Rechte rechnen müssen. Bis auf einzelne Ausnahmen gibt es im Bereich des Sozialhilferechts keine prozessualen Erleichterungen (vgl. Hobi 2018: 6). Die Kosten eines sozialhilferechtlichen Verfahrens sind weder im Grundbedarf für den Lebensunterhalt berücksichtigt noch über Rechtsschutzversicherungen abgedeckt (vgl. Heusser 2009: 36-37). Es ist davon auszugehen, dass bei einer Ablehnung von URB-Gesuchen wegen Aussichtslosigkeit auch die unentgeltliche Prozessführung abgelehnt wird. Für Verfahren der dritten Stufe besteht im Kanton Zürich zumindest ein erhebliches Kostenrisiko (vgl. Fuchs et al. 2020: 50). URB-Gesuche werden darüber hinaus im Kanton Zürich nur bei Vorliegen weiterer Aspekte wie unzureichenden Sprachkenntnissen oder psychischen Beeinträchtigungen bewilligt (vgl. Fuchs et al. 2020: 53). Weil die Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung nur zurückhaltend anerkannt wird, sind Mandate in sozialhilferechtlichen Verfahren für die Anwaltschaft in der Regel ein Verlustgeschäft (vgl. Heusser 2009: 40). Durch eine Onlinebefragung von 84 Anwältinnen und Anwälten, die im Sozialhilferecht vertreten sind (vgl. Fuchs et al. 2020: 95), zeigte sich, dass knapp 40 Prozent aufgrund des Kostenrisikos schon einmal ein Mandat in einem sozialhilferechtlichen Verfahren abgelehnt haben (vgl. ebd.: 99). Zudem berücksichtigen die Behörden im Kanton Zürich bei der Bewilligung von unentgeltlicher Rechtspflege zusätzliche Voraussetzungen, wie zum Beispiel die Kosten, welche durch eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung anfallen und mit Steuergeldern finanziert werden (vgl. ebd.: 52). Dies, obschon die Interessen des Fiskus bereits in der Ausgestaltung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege berücksichtigt wurden (vgl. Fuchs et al. 2020: 52).

Bei den staatlichen Gewährleistungspflichten besteht viel ungenutztes Potenzial, insbesondere bei der Finanzierung und Subventionierung von auf das Sozialhilferecht spezialisierten Rechtsberatungsstellen. Anerkannt wurden jedoch die Bestrebungen der Stadt Zürich mit ihrem finanziellen Beitrag an die UFS (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich 2020: o.S.). Kritisch angemerkt wurde, dass der Staat auch durch die Leistung finanzieller Beiträge nicht aus seiner

Gesamtverantwortung entlassen wird (vgl. Wizen 2020: 8). Es kann und darf nicht zu einer Abschiebung von Sozialhilfebeziehenden auf Institutionen des privaten Bereichs kommen, zumal diese für die Ausübung staatlicher Aufgaben nicht hinreichend legitimiert sind (vgl. ebd.). Die Unabhängigkeit von Beratungsstellen und privaten Hilfswerken ist von politischer Relevanz, da diese als unabhängige Dritte besser auf Fehlentwicklungen hinweisen können (vgl. Knöpfel et al. 2016: 42).

Neben all diesen Aspekten gehören Sozialhilfebeziehende aufgrund ihrer aktuellen Notlage zu einer besonders vulnerablen Personengruppe, was sich auch auf die Fähigkeit auswirkt, ihre Rechte selber wahrzunehmen (vgl. Hobi 2018: 12). Aufgrund der Ausgestaltung des materiellen Rechts stehen Sozialhilfebeziehende in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Sozialdienst und schrecken deswegen oft vor einer Anfechtung eines Entscheides zurück (vgl. Hobi 2018: 3). Für die Beantwortung der Fragestellung wurde daraus abgeleitet, dass erhebliche Anpassungen in allen vier Bereichen erforderlich sind, um den Zugang zum Recht zu stärken und das Recht auf wirksamen Rechtsschutz ordentlich umzusetzen.

Anschliessend wurden weitere Untersuchungen im Bereich der Rechtsmittelverfahren vorgenommen, um herauszufinden, wie hoch die Erfolgchancen von Sozialhilfebeziehenden in den Rechtsmittelverfahren sind und um einen Vergleich zu den Gegebenheiten in anderen Kantonen zu erhalten. Dabei wurde erkannt, dass die Erfolgchancen von Sozialhilfebeziehenden in Rechtsmittelverfahren aller Stufen moderat sind. Das Prozessergebnis ist jedoch wesentlich davon abhängig, ob eine anwaltliche Vertretung involviert ist oder nicht (vgl. Studer et al. 2020: 66). Es stellte sich heraus, dass die Rekursinstanzen im Kanton Zürich in der Regel keine oder nur eine begrenzte Überprüfung der Angemessenheit vornehmen (vgl. Fuchs et al. 2020: 46). Dies, obschon sie über umfassende Kognition verfügen (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 149). Dieser Sachverhalt wurde mit Bezug auf den BGE 130 II 449 E. 4.1 S. 452 beanstandet, welcher die Beschränkung der Überprüfungsbefugnis auf eine reine Rechtskontrolle oder Willkürüberprüfung als Rechtsverweigerung anerkennt. Zudem wurde deutlich, dass der Grat zwischen Niederschwelligkeit und Qualität des Rechtsschutzes schmal ist und eine abschliessende Beurteilung darüber, was besser ist, nicht möglich ist (vgl. Fuchs et al. 2020: 46).

Zuletzt wurde eine Auseinandersetzung mit der Bedeutung und den Aufgaben von Beratungs- und Ombudsstellen vorgenommen. Dabei zeigte sich, dass Sozialhilfebeziehende bereits seit Jahren ein erhebliches Bedürfnis nach Rechtsberatung zum Ausdruck bringen und diesem in der Praxis bis anhin nur unzulänglich entsprochen wird. Es wurde erkannt, dass mehr niederschwellig zugängliche Beratungsstellen, welche auf Sozialhilferecht spezialisiert sind und Sozialhilfebeziehende kostenlos rechtlich vertreten können, notwendig sind.

## **9.2 Beantwortung der Fragestellung**

Zu Beginn dieser Bachelor-Thesis wurde die Frage gestellt, wie die Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich gestärkt werden kann. Basierend auf den Erkenntnissen wird die Rechtssicherheit durch einen starken Zugang zum Recht und die ordentliche Umsetzung des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz in der Praxis gestärkt. Dafür sind Anpassungen in der Ausgestaltung des materiellen Rechts, der Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflichten, den materiellen Kosten und den sozialen Kosten notwendig.

### **Ausgestaltung des materiellen Rechts**

Wie zuvor dargelegt, ist die heutige Ausgestaltung des materiellen Sozialhilferechts von einer erheblichen Komplexität geprägt, welche die Aneignung von Wissen über den Inhalt der geltenden Rechtsnormen massiv erschwert. Strukturprinzipien wie das Individualisierungsprinzip und die Einzelfallgerechtigkeit, die föderale Organisation der Sozialhilfe und die Intransparenz bei den zur Anwendung kommenden Instrumenten sind nur einige Elemente, welche der Klarheit und Vorhersehbarkeit des Rechts abträglich sind. Die Frage nach der Stärkung der Rechtssicherheit im Kontext der gesetzlichen Sozialhilfe erweist sich in diesem Lichte als eine rechtliche Grundsatzfrage. Soll im Hinblick auf die Ansprüche des modernen Rechtsstaats Schweiz an einem Zustand der Rechtsunsicherheit festgehalten und weiterhin auf kantonale und kommunale Lösungen gesetzt werden? Die Erkenntnisse dieser Bachelor-Thesis weisen alle auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Überarbeitung des materiellen Sozialhilferechts und die Einführung einer gesamtschweizerischen Organisationsstruktur hin. Dabei wäre die Einführung von prozessualen Erleichterungen zwingend zu berücksichtigen. Angemerkt werden soll hierbei, dass die einheitliche Regelung des materiellen Teils der gesetzlichen Sozialhilfe für mehr Rechtssicherheit die Notwendigkeit der Sozialen Arbeit in diesem Praxisfeld nicht ausschliesst. Im Gegenteil: Sind die Fragen der materiellen Existenzsicherung geklärt, erwächst für die Soziale Arbeit das Potenzial, ihre Ressourcen stärker und umfassender in die persönliche Hilfe zu investieren und ihrem Auftrag zur Integration und Ermächtigung (vgl. AvenirSocial 2010: 10) noch umfassender nachzukommen.

### **Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflichten**

Die Stadt Zürich hat im Jahr 2020 als erste staatliche Instanz der Schweiz mit öffentlichen Mitteln eine Rechtsberatungsstelle für Sozialhilfebeziehende unterstützt (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich 2020: o.S.) und damit die Wichtigkeit des Zugangs zum Recht deutlich gemacht. Es ist jedoch noch unklar, wie sich die Finanzierung und Zusammenarbeit nach Abschluss des Pilotprojektes dieses Jahr weiterentwickeln wird. Die Rechtssicherheit im Kontext

der gesetzlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich kann daher durch ähnliche Bestrebungen weiterer staatlicher Instanzen gestärkt werden. Die Auswertung des Pilotprojekts der Stadt Zürich könnte dafür eine geeignete Basis bilden. Zudem sind hinsichtlich dem seit Jahren bestehenden Bedürfnis von Sozialhilfebeziehenden nach Rechtsberatung mehr niederschwellig zugängliche Beratungsstellen nötig. Diese sollen auf Sozialhilferecht spezialisiert sein und Sozialhilfebeziehende kostenlos rechtlich vertreten können. Der Staat hat die Voraussetzungen für ein hinreichendes Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnisse und Anspruchswissen zu schaffen (vgl. Rudolf 2014: 21) und bleibt in der Gesamtverantwortung (vgl. Wizent 2020: 8).

### **Materielle Kosten**

Das VRG sieht vor, dass die Verfahrenskosten grundsätzlich der unterliegenden Partei zufallen, wobei jene Personen, denen die finanziellen Mittel fehlen, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege geltend machen können (vgl. Jaag/Rüssli 2019: 50). In einer Studie von Studer et al. (2020: 66) zeigte sich, dass «die Korrelation zwischen anwaltlicher Vertretung und Prozessergebnis klar und statistisch signifikant» ist. In der Praxis kommen im Kanton Zürich jedoch Mechanismen zur Anwendung, welche die unentgeltliche Rechtsvertretung faktisch aushebeln und sozialhilferechtliche Verfahren für die Anwaltschaft zu einem Verlustgeschäft machen (vgl. Heusser 2009: 34). Dabei wäre hinsichtlich der moderaten Erfolgchancen von Sozialhilfebeziehenden in Verfahren aller Stufen eine anwaltliche Vertretung dringend nötig. Zudem berücksichtigen die Behörden im Kanton Zürich bei Gesuchen um unentgeltliche Rechtspflege weitere Faktoren, welche in Art. 29 Abs. 3 BV nicht vorgesehen sind (vgl. Fuchs et al. 2020: 52). Sozialhilfebeziehende tragen damit bei Rechtsmittelverfahren der dritten Stufe im Kanton Zürich ein erhebliches Kostenrisiko (vgl. ebd.: 50). Darüber hinaus ist die Berücksichtigung der Gemeindeautonomie und die daraus ergehende Kognitionseinschränkung in Rechtsmittelverfahren der zweiten Stufe zu beanstanden, weil dies dazu führt, dass die Rekursinstanzen keine oder nur eine begrenzte Überprüfung der Angemessenheit vornehmen (vgl. Fuchs et al. 2020: 46). Der Kanton Zürich ist daher für eine Stärkung der Rechtssicherheit angehalten, die bestehende Praxis zur Bewilligung von unentgeltlicher Prozessführung und unentgeltlicher Rechtsverbeiständung zu revidieren und an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen. Die vom Gesetzgeber zugestandene Kognition ist in Rechtsmittelverfahren der zweiten Stufe voll auszuschöpfen.

### **Soziale Kosten**

Die sozialen Kosten schliessen an die Ausgestaltung des materiellen Sozialhilferechts an. Laut Hobi (2018: 3) schrecken nämlich viele Sozialhilfebeziehende «davor zurück, den Entscheid der Sozialbehörde anzufechten, da sie auch in Zukunft von deren wohlwollender Ermes-

sensausübung abhängig sein werden». Dass Sozialhilfebeziehende eine derartige Abhängigkeit in der Erfüllung ihrer Grund- und Menschenrechte erleben, kann ein moderner Rechtsstaat nicht akzeptieren. Es verdeutlicht die Notwendigkeit einer grundlegenden Überarbeitung des materiellen Sozialhilferechts auf gesamtschweizerischer Ebene. Darüber hinaus wären anschliessend an die Erkenntnisse der Untersuchung der ZHAW zum medialen Diskurs zur Sozialhilfe geeignete Massnahmen und Projekte zur Aufklärung und De-Stigmatisierung der Sozialhilfe angezeigt.

### **9.3 Schlussfolgerungen**

In diesem Sinne wird deutlich, dass die Realisierung von Rechtssicherheit in der Praxis mehr bedingt als eine materiell-gesetzliche Grundlage, eine solche jedoch unabdingbar ist. «Rechtssicherheit zu fördern, läuft auf eine aktive Gestaltung von Recht und des Umgangs mit Recht hinaus.» (C. Schuhr 2014: 2) Wie die gesetzliche Sozialhilfe sich in den kommenden Jahren weiterentwickeln möchte, wird sich zeigen. Dass es neue Formen der Gestaltung und einen adäquateren Umgang mit dem Recht braucht, erscheint im Lichte dieser Erkenntnisse und der bestehenden Forschung jedoch unbestritten. Den Kantonen und Gemeinden wurde mit der Gewährleistung der Existenzsicherung eine wichtige und wertvolle Aufgabe übertragen, der es an Herausforderungen und Chancen nicht mangelt. Dieses Potenzial sollte mit viel sozialarbeiterisch-juristischem Engagement genutzt und zum Wohle der Betroffenen weiterentwickelt werden.

Als Ausblick auf die weitere Forschung wäre es in diesem Sinne interessant, ob sich die Kosten der gesetzlichen Sozialhilfe durch ein Bundesrahmengesetz mittel- bis langfristig wirklich zu Ungunsten des Fiskus auswirken würden, oder ob sich durch das zusätzlich freiwerdende sozialarbeiterische Potenzial Kosteneinsparungen ergeben würden. Zudem wäre eine Erörterung darüber spannend, wie die multidisziplinäre Kooperation zwischen der Sozialen Arbeit und der Anwaltschaft im Sinne der Rechtssicherheit für Sozialhilfebeziehende ausgebaut werden kann und welche Rolle dabei der Staat einnehmen könnte.

## 10 Literaturverzeichnis

- Akkaya, Gülcan (2015). Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe. Ein Leitfaden für die Praxis. Luzern: Interact Verlag
- AvenirSocial (Hg.) (2010). Berufskodex soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis. URL: [https://avenirsocial.ch/union\\_brochures/kostenpflichtig-berufskodex-soziale-arbeit-schweiz/](https://avenirsocial.ch/union_brochures/kostenpflichtig-berufskodex-soziale-arbeit-schweiz/) [Zugriffsdatum: 2. Dezember 2022]
- BGE 114 Ia 278 E. 3b S. 279f. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F114-IA-278%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F114-IA-278%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 117 Ia 297 E. 2 S. 298f. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F117-IA-297%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F117-IA-297%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 120 Ia 48 E. 2b / bb S. 51. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F120-IA-48%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F120-IA-48%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 127 I 196 E. 2b S. 198. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F127-I-196%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F127-I-196%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 127 V 431 E. 2b / cc S. 435. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F127-V-431%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F127-V-431%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 128 II 139 E. 2a S. 142. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F128-II-139%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F128-II-139%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 128 I 225 E. 2.4.2 F S. 228ff. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F128-I-225%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F128-I-225%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F129-I-232%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F129-I-232%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]

- BGE 129 I 249 E. 3 S. 253. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F129-I-249%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F129-I-249%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 130 II 449 E. 4.1 S. 452. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F130-II-449%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F130-II-449%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 132 V 443 E. 3.3 S. 445. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F132-V-443%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F132-V-443%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 141 III 369 E. 4.1 S. 371f. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F141-III-369%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-III-369%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 142 III 138 E. 5.1 S. 139f. URL: [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F142-III-138%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F142-III-138%3Ade&lang=de&type=show_document) [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- BGE 2P.234/2006 E. 5.1. URL: [https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight\\_docid=aza%3A%2F%2F14-12-2006-2P-234-2006&lang=de&type=show\\_document&zoom=YES&](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F14-12-2006-2P-234-2006&lang=de&type=show_document&zoom=YES&) [Zugriffsdatum: 11. Mai 2023]
- C. Schuhr, Jan (2014). Projektskizze: Rechtssicherheit durch Rechtswissenschaft. In: Rechtssicherheit durch Rechtswissenschaft. Tübingen: Mohr Siebeck
- Die Bundesversammlung – Das Schweizerische Parlament (2022). Motion Prelicz-Huber Katharina. Für ein Rahmengesetz zur Sicherung des Existenzminimums. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=57530> [Zugriffsdatum: 27. April 2023]
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1996). Entscheid Nr. 17748/91 Ziff. 38. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-58067%22%7D> [Zugriffsdatum: 20. April 2023]
- Forstmoser, Peter/Vogt, Hans-Ueli (2012). Einführung in das Recht. Fünfte, vollständig überarbeitete und stark erweiterte Auflage. Bern: Stämpfli Verlag AG
- Fuchs, Gesine/Abbas, Marina/Studer, Melanie/Koschmieder, Nikola/Pärli, Kurt/Meier, Anne/Blanchet, Nathalie/Ruch, Marion (2020). Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe. Forschungsbericht Nr. 18/20. Bern: BBL

- Heusser, Pierre (2009). Rechtsschutz: Für die Schwächsten zu schwach. In: Plädoyer 1/09
- Hobi, Tobias (2018). Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Rechtsverteidigung. Unter besonderer Berücksichtigung sozialhilferechtlicher Verfahren. In: Jusletter vom 19. März 2018
- Hochschule für Soziale Arbeit FHNW (o.J.). Vergleich von Sozialhilfeleistungen in der Schweiz (HarmSoz). URL: <https://irf.fhnw.ch/handle/11654/33369> [Zugriffsdatum: 1. Dezember 2022]
- Humanrights.ch (2021). Zugang zum Recht: Der fehlende Rechtsschutz in der Schweiz. URL: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/zugang-zum-recht/zugang-recht-rechtsschutz-schweiz> [Zugriffsdatum: 18. Februar 2023]
- Jaag, Tobias/Rüssli, Markus (2019). Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich. 5. Auflage. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG
- Kälin, Walter/Künzli, Jörg (2013). Universeller Menschenrechtsschutz. Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene. 3., vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn
- Kantonales Sozialamt Zürich (2021a). Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit. Kapitel 6.1.02. URL: <https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch/flexdata-definition/6-grundlagen-der-wirtschaftlichen-hilfe/6-1-einleitung-des-verfahrens-um-ausrichtung-wirtschaftlicher-hilfe/6-1-02-pruefung-der-oertlichen-und-sachlichen-zustaendigkeit.html> [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- Kantonales Sozialamt Zürich (2021b). Sachverhaltsabklärung. Kapitel 6.2.02. URL: <https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch/flexdata-definition/6-grundlagen-der-wirtschaftlichen-hilfe/6-2-anspruchspruefung-wirtschaftliche-hilfe/6-2-02-sachverhaltsabklaerung.html> [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- Kantonales Sozialamt Zürich (2021c). Leistungskürzung als Sanktion. Kapitel 14.2.01. URL: <https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch/flexdata-definition/14-auf-lagen-leistungskuerzung-als-sanktion-und-leistungseinstellung/14-2-leistungskuerzung-als-sanktion/14-2-01-leistungskuerzung-als-sanktion.html> [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- Kantonales Sozialamt Zürich (2021d). Rechtsmittelverfahren im kantonalen Sozialhilferecht. Kapitel 1.2.02. URL: <https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch/flexdata-definition/1-grundlagen/1-2-verwaltung-und-rechtsmittelverfahren-im-kanton-zuerich/1-2-02-rechtsmittelverfahren-im-kantonalen-sozialhilferecht.html> [Zugriffsdatum: 10. April 2023]



- Kantonales Sozialamt Zürich (2020). Verfügung bzw. Anordnung. Kapitel 1.2.01. URL: <https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch/flexdata-definition/1-grundlagen/1-2-verwaltung-und-rechtsmittelverfahren-im-kanton-zuerich/1-2-01-verfuegung-bzw-anordnung.html?search=ver%C3%BCgungen> [Zugriffsdatum: 8. April 2023]
- Kaufmann, Claudia (2016). Ermessen ist Auftrag und Kompetenz, keine Frage des Beliebens. In: ZESO 04/16. Ermessen in der Sozialhilfe – Freiheit und Pflicht. URL: <https://skos.ch/zeitschrift-zeso/archiv/2016> [Zugriffsdatum: 27. April 2023]
- Kaufmann, Claudia (2017). Einleitung Zugang zum Recht: vielfältig und anspruchsvoll. In: Kaufmann, Claudia/Hausammann, Christina (Hg.). Zugang zum Recht. Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag
- Kiener, Regina (2017). Das Recht auf effektiven Rechtsschutz. In: Kaufmann, Claudia/Hausammann, Christina (Hg.). Zugang zum Recht. Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag
- Kiener, Regina/Kälin, Walter/Wytenbach, Judith (2018). Grundrechte. 3. Auflage. Bern: Stämpfli Verlag AG
- Knöpfel, Carlo (2017). Schlusskommentar. In: Kaufmann, Claudia/Hausammann, Christina (Hg.). Zugang zum Recht. Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag
- Knöpfel, Carlo/Frei, Patricia/Janett, Sandra (2016). Hilfswerke und öffentliche Sozialhilfe - von der Komplementarität zur Subsidiarität? Eine Studie im Auftrag der Hilfswerke Caritas, Heilsarmee und Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK). Schlussbericht. URL: <https://www.sozialhilfieberatung.ch/download-list/materialien> [Zugriffsdatum: 31. März 2023]
- Neuenschwander, Peter/Hümbelin, Oliver/Kalbermatter, Marc/Ruder, Rosmarie (2012). Der schwere Gang zum Sozialdienst. Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialdienste erleben. Zürich: Seismo Verlag
- Ombudsstelle Stadt Zürich (2022). Jahresbericht 2021. URL: [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/ombudsstelle/publikationen\\_u\\_merkblaetter/jahresberichte.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/publikationen_u_merkblaetter/jahresberichte.html) [Zugriffsdatum: 14. Mai 2023]
- Rosenberger, Nicole/Dreesen, Philipp/Krasselt, Julia/Klopfstein, Nadine/Bubenhofer, Noah/Kehl, Konstatin/Gabriel, Rainer (2019). Bericht Linguistische Diskursanalyse zu

- «Sozialhilfe». URL: [https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/publikationen/studien-und-analysen/linguistische-diskursanalyse-zur-sozialhilfe.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/publikationen/studien-und-analysen/linguistische-diskursanalyse-zur-sozialhilfe.html) [Zugriffsdatum: 11. Mai 2023]
- Rudolf, Beate (2014). Rechte haben – Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Essay Nr. 15. Berlin: Bunter Hund
- Schaller, Iris (2016). Massgebend ist der Mensch in seiner individuellen Notsituation. In: ZESO 04/16. Ermessen in der Sozialhilfe – Freiheit und Pflicht. URL: <https://skos.ch/zeitschrift-zeso/archiv/2016> [Zugriffsdatum: 27. April 2023]
- Schleicher, Johannes (2016a). Einleitung. In: Mösch Payot, Peter/Schleicher, Johannes/Schwander, Marianne (Hg.). Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte. 4., aktualisierte Auflage. Bern: Haupt Verlag
- Schleicher, Johannes (2016b). Sozialhilferecht. In: Mösch Payot, Peter/Schleicher, Johannes/Schwander, Marianne (Hg.). Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte. 4., aktualisierte Auflage. Bern: Haupt Verlag
- Schwander, Marianne (2016). Recht und Rechtsordnung. In: Mösch Payot, Peter/Schleicher, Johannes/Schwander, Marianne (Hg.). Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte. 4., aktualisierte Auflage. Bern: Haupt Verlag
- Sozialdepartement Stadt Zürich (2020). Medienmitteilung vom 19. November 2020. Zürich finanziert neu Rechtsberatung für Armutsbetroffene. URL: [https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen\\_aktuell/2020/november/201119a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2020/november/201119a.html) [Zugriffsdatum: 10. Mai 2023]
- Sozialdepartement Stadt Zürich (2019). Publikation Linguistische Diskursanalyse zur Sozialhilfe. URL: [https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/publikationen/studien-und-analysen/linguistische-diskursanalyse-zur-sozialhilfe.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/publikationen/studien-und-analysen/linguistische-diskursanalyse-zur-sozialhilfe.html) [Zugriffsdatum: 11. Mai 2023]
- Soziale Sicherheit CHSS (2021). Sozialhilfe: Handlungsbedarf bei Rechtschutz und –beratung? URL: <https://soziale-sicherheit-chss.ch/de/sozialhilfe-handlungsbedarf-bei-rechtschutz-und-beratung/> [Zugriffsdatum: 20. November 2022]
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2022). Sozialbericht des Kantons Zürich 2021. URL: <https://www.zh.ch/de/soziales/bevoelkerungszahlen/finanzielle-situation-bevoelkerung.html> [Zugriffsdatum: 20. April 2023]

Studer, Melanie/Fuchs, Gesine/Meier, Anne/Pärli, Kurt (2020). Arbeiten unter sozialhilferech-  
lichen Bedingungen – Schlussbericht. URL: [https://thirdlabourmarket.ius.unibas.ch/wp-  
content/uploads/sites/39/2020/07/20200721\\_schlussbericht\\_de\\_final\\_pdf.pdf](https://thirdlabourmarket.ius.unibas.ch/wp-content/uploads/sites/39/2020/07/20200721_schlussbericht_de_final_pdf.pdf)

Thole, Werner (2012). Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. 4. Auflage. Wies-  
baden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (2021). Rechenschaftsbericht 2021. URL:  
[https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/gerichte/Rechen-  
schaftsbericht\\_2021.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/gerichte/Rechen-<br/>schaftsbericht_2021.pdf) [Zugriffsdatum: 20. April 2023]

Wizent, Guido (2020). Sozialhilferecht. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG

Zippelius, Reinhold (2012). Grundbegriffe der Rechts- und Staatssoziologie. 3., neubearbei-  
tete Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck