

Fördern und Fordern in der Sozialhilfe

Varianten für Untertitel:

- Vom Konsens zur Auflage
- Sozialarbeiterisches Handeln von konsensuellem Vorgehen bis zur Durchsetzung von Pflichten

Erarbeitet von der Kommission Rechtsfragen der SKOS (Nadine Zimmermann und Paola Stanic)

Version 1.1. (interner Entwurf z.H. von OE und RiP, noch nicht formatiert und lektoriert)

1 Inhalt

1. Einleitung:.....	3
1.1. Rechtlicher Rahmen	3
1.2. Existenzsicherung	3
1.3. Mitwirkung	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.4. Integrationsauftrag.....	4
1.5. Konsensuale Elemente im Beratungsprozess.....	4
1.6. Prävention	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.7. Auflagen, Weisungen und Sanktionen	6
2. Unterstützte Personen in der Sozialhilfe.....	6
3. (Sozialarbeiterische) Zielvereinbarungen.....	8
4. Zwischen konsensualem Vorgehen und der (hoheitlichen) Durchsetzung von Pflichten.....	9
4.1. Zu beachtende Elemente	9
4.1.1. Sprachliche Missverständnisse und Überforderung	9
4.1.2. Komplexe Lebenslage - Trauma oder Schock.....	9
4.1.3. Beeinträchtigung der psychischen Gesundheit.....	10
4.2. Zum Schluss	10
5. Auflagen und Weisungen	11
5.1. Ausgangslage	11
5.2. Zulässigkeit von Auflagen und Weisungen.....	11
5.2.1. Gesetzmässigkeit.....	11
5.2.2. Verhältnismässigkeit	12
5.2.3. Rechtsgleichheit und Willkürverbot.....	13
5.2.4. Rechtliches Gehör und Begründungspflicht.....	13
6. Sanktionen.....	13
6.1. Das Wesen der Sanktionen	13
6.2. Voraussetzungen	13
6.3. Kürzungsumfang und -dauer	14
7. Qualitätssichernde Elemente	14
7.1. Sorgfältige Abklärung	14
7.2. Regelmässige Beratungsgespräche	15
7.3. Weitere (organisatorische) Instrumente.....	15
7.4. Meldung von unrechtmässigem Leistungsbezug in der Sozialhilfe.....	16

Management Summary - Folgt

1. Einleitung

1.1. Rechtlicher Rahmen

Die Sozialhilfe ist Teil der öffentlichen Verwaltung und hat verschiedene Ziele. Neben der Existenzsicherung, die den Betroffenen die Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ermöglichen soll, gehören auch die berufliche und soziale Integration, die Beratung und Begleitung von betroffenen Personen auf ihrem Weg in die wirtschaftliche Selbständigkeit oder die Prävention zu den Hauptaufträgen der Sozialhilfeorgane. Die Bundesverfassung¹ gibt dem Auftrag der Sozialhilfe den Rahmen. Die Sozialhilfeorgane müssen die verfassungsmässigen Grundrechte inklusive Verfahrensrechte² der Betroffenen wahren³. Die Betroffenen haben nicht nur Mitwirkungspflichten, sondern auch Mitwirkungsrechte. Sie haben den Anspruch von den Behörden so informiert zu werden, sodass ihnen die Mitwirkung am Verfahren möglich ist, sie dürfen Akteneinsicht nehmen, sich äussern und sich gegen Behördenentscheide durch das Ergreifen eines Rechtsmittels wehren.

1.2. Existenzsicherung

Die Existenzsicherung orientiert sich an den konkreten Bedürfnissen im Einzelfall. Daraus ergibt sich einerseits ein Ermessen der Sozialhilfeorgane, andererseits aber auch das Erfordernis, die Verhältnisse der betroffenen Person genau abzuklären und zu überprüfen. Der Bedarf an Hilfe muss individuell ermittelt werden. Die Behörde muss im Einzelfall abklären, welche Unterstützung erforderlich ist. Die Sozialhilfe orientiert sich als einziges soziales Sicherungssystem vollumfänglich an den realen Gegebenheiten der betroffenen Person. Dabei ist die aktuelle Hilfebedürftigkeit unabhängig von ihren Ursachen massgeblich. Bedürftigkeit im Sinne der Sozialhilfe meint nicht nur den Mangel an verfügbaren Geldmitteln, sondern umfasst auch den Mangel an Wissen und Können oder den Mangel an persönlicher Hilfe in belastenden Lebenslagen⁴.

1.3. Prävention

Die Sozialhilfe gewährleistet das soziale Existenzminimum und soll der betroffenen Person nicht nur das Überleben sichern, sondern auch die Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben ermöglichen. Die Förderung der beruflichen und sozialen Integration hat auch stark präventive Aspekte und dient der Ursachenbekämpfung. Es geht in der Sozialhilfe auch darum, eine stabilisierende Wirkung zu erzielen und einer (weiteren) Desintegration der Betroffenen mit gezielten Massnahmen entgegenzuwirken.

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

² Art. 29 ff. BV.

³ vgl. dazu [SKOS-Richtlinien \(SKOS-RL\) A.2](#) Erläuterungen a).

⁴ vgl. dazu [SKOS-RL B](#).

1.4. Integrationsauftrag

«Der Integrationsauftrag in der Sozialhilfe basiert auf der Überzeugung, dass allen Mitgliedern der Gesellschaft die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährt sein soll.»⁵ Die Sozialhilfe stellt Angebote bereit, um die berufliche und soziale Integration zu fördern⁶ und sie unterstützt wo nötig auch bei qualifizierenden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe stützt sich auf drei Säulen, nämlich die Existenzsicherung, die Integration und die Bildung⁷. In den letzten Jahren lag ein Fokus in der Sozialhilfe auf dem Aufbau von Massnahmen und Programmen, die die rasche berufliche Integration zum Ziel haben. Nicht immer ist aber die berufliche Integration ein von Anfang an realistisches Ziel. Werden Betroffene in für ihre Situation nicht geeignete Programme vermittelt, wird die Massnahme zwar Kosten verursachen, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zum erhofften Erfolg führen.

Ein wichtiger Bestandteil des Beratungsprozesses in der Sozialhilfe ist deshalb, eine von Anfang an sorgfältige Abklärung der Situation der betroffenen Person. Mit dem Blickwinkel, dass diese Expertin über sich selbst ist, müssen die Sozialhilfeorgane auch im Zusammenhang mit der Integrationsplanung individuell abklären, wo die betroffene Person steht, welche Ziele realistisch sind und welcher Weg für die Zielerreichung eingeschlagen werden kann. Neben verschiedenen Unterlagen, welche Auskunft über Ausbildung, beruflichen Werdegang oder gesundheitliche Einschränkungen geben, sind auch die Motivation der betroffenen Person, ihre familiäre Situation, ihr soziales Netzwerk oder allfällige Integrationshemmnisse für die Planung der Beratung und Unterstützung wesentlich.

Nicht jede Massnahme ist für jede Person sinnvoll. Manchmal brauchen Betroffene auch Zeit, um einen nächsten Schritt zu machen. Gerade für psychisch angeschlagene Personen oder für solche in mehrfach schwierigen Lebensumständen kann es sein, dass es länger geht, bis an konkreten Integrationschritten gearbeitet werden kann. Nicht immer ist eine berufliche Integration (noch) möglich, sondern in einigen Fällen geht es vor allem darum, einer weiteren Desintegration möglichst entgegenwirken zu können.

1.5. Konsensuale Elemente im Beratungsprozess

Motivation ist eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Beratungsprozess. Motivation kann nicht angeordnet werden, sondern sie ist ein innerer Prozess. Im Zusammenhang mit der Integrationsplanung ist es wichtig, gemeinsam und auf Augenhöhe mit der betroffenen Person Ziele zu definieren. Die Ziele müssen klar und realistisch sein und vor allem zeitnah erreicht werden können. Auch der Weg zur Zielerreichung muss klar sein. Es ist wichtig, dass die einzelnen, konkreten Schritte zur Zielerreichung festgehalten werden.

Konsensuale Elemente sind den hoheitlichen Auflagen vorgelagert. Auflagen sind nur dann nötig, wenn jemand nicht bereit ist zu kooperieren, obwohl er in der Lage dazu wäre. Das ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, wonach eine hoheitliche Anordnung auch erforderlich sein muss. Bei mehreren möglichen Eingriffen ist immer die geringste noch wirksame Massnahme zu wählen. Wenn also das gleiche Resultat mit einer mildereren Massnahme erreicht werden kann, muss diese ge-

⁵ SKOS, [Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe, Fokus Soziale Integration](#) (Grundlagenpapier Soziale Integration, Bern, Oktober 2023), S. 3.

⁶ SKOS-RL A.2 Abs. 1 und 2.

⁷ [Grundlagenpapier Soziale Integration](#), S. 3.

wählt werden. Gibt es einen Verhandlungsspielraum, kann beispielsweise mit Zielvereinbarungen gearbeitet werden. Gibt es zwar keinen Verhandlungsspielraum, kooperiert die betroffene Person aber von sich aus, ist ebenfalls keine Auflage nötig.

1.6. Mitwirkung

a. Mitwirkungsrechte

Die Sozialhilfeorgane sind verpflichtet, die Betroffenen im Rahmen ihrer Verfahrensrechte am Verfahren zu beteiligen. Das ergibt sich nicht nur aus dem grundrechtlich geschützten Gehörsanspruch, sondern auch aus dem Schutz der Menschenwürde. Die betroffene Person ist als Individuum ernst zu nehmen und muss in den Entscheidungsprozess, der sie persönlich betrifft, einbezogen werden. Sie muss ihre Sicht der Dinge äussern können und ihre Argumente müssen in die Entscheidung einbezogen werden.

Die Mitwirkungsrechte sind aber nicht nur verfahrensleitender Natur. Die Sozialhilfeorgane müssen die Betroffenen auch bei der Abklärung und Planung der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe mitwirken lassen. Es steht ihnen im Hilfsprozess ein umfassendes Mitspracherecht zu. Dieses erstreckt sich auf alle Bereiche, die im Rahmen der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe berührt werden⁸.

Bei Entscheidungen der betroffenen Person, die Auswirkungen auf die materielle Unterstützung haben, steht dem Sozialhilfeorgan zwar ein Mitspracherecht zu. Nicht jede gewünschte Massnahme muss finanziert werden, sondern das Sozialhilfeorgan verfügt über gewisse Handlungs- und Ermessensspielräume. Diese Spielräume muss das Sozialhilfeorgan pflichtgemäss ausschöpfen, indem es dort, wo es Ermessen hat, auch Ermessen walten lässt⁹. Durch den Sozialhilfebezug wird die betroffene Person aber nicht in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

b. Mitwirkungspflichten

Die betroffene Person ist in vielen Bereichen zur Mitwirkung verpflichtet. Das gilt namentlich in Bezug auf die Abklärung der massgeblichen Verhältnisse. Sie muss wahrheitsgetreu Auskunft zu ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Situation geben. Dazu gehören beispielsweise auch Angaben über ihren Gesundheitszustand, den beruflichen Lebenslauf oder über weitere involvierte Stellen. Die Mitwirkungspflicht ist immer auf den konkreten Einzelfall bezogen ausgestaltet und findet ihre Grenze in der Zumutbarkeit und der Verhältnismässigkeit¹⁰. Das bedeutet auch, dass sich die Mitwirkungspflichten nur auf die Abklärungen beziehen, die für den aktuellen Auftrag der Sozialhilfe erforderlich sind. Die betroffene Person muss das ihr Mögliche und Zumutbare unternehmen, um ihre Notlage abzuwenden bzw. zu beheben. Das ergibt sich aus dem in der Sozialhilfe geltenden Subsidiaritätsprinzip¹¹. Was für die betroffene Person nicht möglich und nicht zumutbar ist, kann von vornherein nicht eingefordert werden.

⁸ [SKOS-RL A.4.1.](#)

⁹ [SKOS-RL A.4.2.](#)

¹⁰ [SKOS-RL A.4.1](#) Abs. 4 und 5.

¹¹ [SKOS-RL A.3](#) Abs. 2.

1.7. Auflagen, Weisungen und Sanktionen

Wo konsensuale Elemente nicht erfolgreich sind, kennt das Sozialhilferecht die Möglichkeit, mit Auflagen, Weisungen und Sanktionen zu arbeiten (Die beiden Begriffe Auflagen und Weisungen sind Synonyme und haben im Zusammenhang mit der Sozialhilfe dieselbe Bedeutung.). Mit der Auflage bzw. der Weisung wird die betroffene Person unter Androhung von Sanktionen aufgefordert etwas zu tun oder zu unterlassen. Die Auflage bzw. Weisung muss konkret ausgestaltet sein, das heisst, die betroffene Person muss nachvollziehen können, was weshalb von ihr erwartet wird und sie muss in der Lage sein, die Auflage zu erfüllen. Die Auflage muss geeignet sein, einen mit der Sozialhilfe verfolgten Zweck zu erfüllen und sie muss verhältnismässig sein. Da es sich um eine hoheitliche Anordnung handelt, hat die betroffene Person das Recht, sich vorab zur Auflage zu äussern und ihre Argumente müssen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Erfüllt sie die Auflage nicht, muss vor der Verfüngung einer Sanktion nochmals geprüft werden, ob die Auflage für die betroffene Person erfüllbar gewesen wäre. Betreffend Höhe und Dauer der Kürzung ist einerseits die Schwere des Verschuldens der betroffenen Person für die Nichterfüllung massgeblich, andererseits darf die maximale Kürzungshöhe und -dauer nicht überschritten werden. Ausserdem müssen die Auswirkungen der Sanktionen insbesondere auf mitbetroffene Kinder und Jugendliche in die Erwägungen einbezogen werden.

Da die Kürzung letztlich eine Strafe für die betroffene Person darstellt, muss die Situation im Einzelfall sorgfältig abgeklärt werden, damit nur jene Klientinnen und Klienten sanktioniert werden, die sich den legitimen Forderungen der Sozialhilfeorgane verweigern, obwohl sie in der Lage wären, zu kooperieren und ihre Pflichten zu erfüllen.

2. Unterstützte Personen in der Sozialhilfe

Sozialhilfebeziehende sind eine heterogene Gruppe. Ihr wichtigstes gemeinsames Merkmal ist, dass sie zur Deckung des sozialen Existenzminimums auf Unterstützung angewiesen sind. Ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden sind Kinder (0 bis 17 Jahre): Sie bilden die Hauptgruppe der unterstützten Personen¹². Haushalte von Alleinerziehenden nehmen fünfmal häufiger Sozialhilfe in Anspruch als die übrigen Haushalte¹³. Weiter ging im Jahr 2021 ca. ein Drittel (31,6%) der Sozialhilfebeziehenden einer bezahlten Tätigkeit nach. Ein weiteres Drittel (32,7%) ist erwerbslos und auf Stellensuche. Die übrigen 35,7% sind aus verschiedenen Gründen aktuell nicht in der Lage, einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nachzugehen¹⁴.

Viele Sozialhilfebeziehende haben in Bezug auf die Arbeitstätigkeit eine lange Geschichte der Prekariisierung hinter sich, bevor sie in die Sozialhilfe eintreten. Rund die Hälfte der Personen in der Sozialhilfe verfügt lediglich über einen obligatorischen Schulabschluss¹⁵. Nicht selten haben die Betroffenen schon zahlreiche Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung hinter sich, die nicht zu einer nachhalti-

¹² Charta Sozialhilfe Schweiz: Sozialhilfe in Kürze, 2019, S.6.

¹³ Statistischer Sozialbericht der Schweiz 2023, S. 54, [Statistischer Sozialbericht Schweiz 2023 | Publikation | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#), 19.12.2023.

¹⁴ Statistischer Sozialbericht der Schweiz 2023, S. 56, [Statistischer Sozialbericht Schweiz 2023 | Publikation | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#), 19.12.2023.

¹⁵ Bundesamt für Statistik, [Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2022](#), S. 2.

gen Integration in den ersten Arbeitsmarkt geführt haben. Manche haben keinen Anspruch auf Arbeitslosentaggelder oder sie wurden ausgesteuert. Häufig stehen mögliche Ansprüche gegenüber der Invalidenversicherung im Raum, aber die Betroffenen sind alleine nicht in der Lage, diese geltend zu machen.

Eine lückenhafte soziale Absicherung im Vorfeld zum Sozialhilfebezug zeigt sich insbesondere bei Familien mit Kindern und bei Personen mit gesundheitlichen Problemen. Die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Invalidenversicherung und das Fehlen einer Sozialversicherung bei krankheitsbedingtem Erwerbsausfall erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass gesundheitlich angeschlagene Personen Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.

Zwar kann mehr als ein Drittel der Fälle innerhalb des ersten Bezugsjahres abgeschlossen werden¹⁶. Dennoch gibt es viele Hindernisse für die Wiedereingliederung von Sozialhilfebeziehenden.

- Ein Budget am Existenzminimum zwingt die meisten Sozialhilfebeziehenden dazu, sich ständig mit den materiellen Aspekten des Lebens zu beschäftigen, was mittelfristig zu Erschöpfung führen kann. Eine Folge der Knappheit der Mittel ist in vielen Fällen eine Überschuldung¹⁷. Dies belastet die Betroffenen nicht nur im Alltag, sondern kann auch die physische und psychische Gesundheit beeinträchtigen.¹⁸
- Frauen oder Alleinverdienende sind mit einer Vielzahl von Verpflichtungen konfrontiert, die sie daran hindern können, einen existenzsichernden Verdienst zu erzielen.
- Eine kürzlich durchgeführte Studie zeigt, dass der Gesundheitszustand von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern demjenigen von IV-Rentnerinnen und -Rentnern ähnelt. Er liegt weit unter demjenigen der Allgemeinbevölkerung¹⁹. 18% der Sozialhilfebeziehenden schätzen ihren Gesundheitszustand als schlecht oder sehr schlecht ein, was nur auf 1% der Allgemeinbevölkerung zutrifft. Sozialhilfebeziehende leiden auch doppelt so häufig an chronischen Krankheiten (45 % gegenüber 20 % der Allgemeinbevölkerung) und fühlen sich viel häufiger von Einschränkungen im täglichen Leben beeinträchtigt (18 % gegenüber 2 % in der Allgemeinbevölkerung).²⁰
- In vielen Fällen fehlt es den Betroffenen an einer konkreten Arbeitsmarktfähigkeit, also der Fähigkeit mit den vorhandenen oder noch zu erwerbenden Kompetenzen eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden.

¹⁶ [2021_10_GP_Langzeitbezug.pdf \(skos.ch\)](#), S. 5, 19.10.2023.

¹⁷ [2021_04_GP_Schulden_und_Sozialhilfe.pdf \(skos.ch\)](#), S. 5 ff., 19.10.2023.

¹⁸ REISO - Précarités - Quand les dettes affectent la santé, 19.10.2023.

¹⁹ Dorian Kessler (et al.): [Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden](#) - Analysen zu Gesundheitszustand, - Verhalten, -Leistungsanspruchnahme und Erwerbsintegration. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit, 2021., 15.08.2023.

²⁰ Dorian Kessler (et al.): [Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden](#) - Analysen zu Gesundheitszustand, - Verhalten, -Leistungsanspruchnahme und Erwerbsintegration. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit, 2021, S.33.

3. (Sozialarbeiterische) Zielvereinbarungen

Die freiwillige persönliche Hilfe zielt darauf ab, Menschen in belastenden Lebenslagen durch individualisierte Massnahmen zu stabilisieren und zu stärken²¹. Ein Instrument dafür ist die Zielvereinbarung²². Damit können individualisierte Massnahmen zur Erreichung der im konkreten Einzelfall vereinbarten Ziele geplant werden. Mit individuellen Zielen kann eine Stabilisierung der Situation der betroffenen Person erreicht werden und sie wirken sich positiv auf ihre Handlungsfähigkeit aus.

Aus fachlicher Optik kann mit Zielvereinbarungsgesprächen im Idealfall ein Vertrauensverhältnis zwischen Sozialhilfebeziehenden und Sozialarbeitenden aufgebaut werden. Die Zusammenarbeit an den gemeinsam vereinbarten Zielen wird verbindlich festgelegt. Die Fachperson ist für die Gestaltung des Zielvereinbarungsgesprächs verantwortlich. Sie muss gegenüber der betroffenen Person Transparenz über institutionelle bzw. rechtlich vorgegebene Bedingungen schaffen, die Verhandlungsspielräume aufzeigen und Ziele eruieren, welche für die sozialhilfebeziehende Person bedeutsam und realistisch sind²³. Die betroffene Person partizipiert an diesem Prozess, kann ihre Wünsche und Bedürfnisse einbringen und kennt ihre Wahlmöglichkeiten.

Zwar ist das übergeordnete Ziel der Sozialhilfe die wirtschaftliche Selbständigkeit der Betroffenen. Gerade am Anfang der Unterstützung ist das aber häufig nicht ein Ziel, welches in einem überschaubaren Zeitraum erreicht werden kann. Personen, die Sozialhilfe beantragen, befinden sich oft in einer komplexen Lebenslage. Vielfach benötigen sie zuerst Unterstützung zur Stabilisierung ihrer Situation²⁴. Sie müssen die vereinbarten Ziele als machbar und genügend sinn- und anspruchsvoll einschätzen²⁵. Das gelingt, wenn die individuellen Ressourcen, die persönliche und familiäre Situation und der Gesundheitszustand der betroffenen Person im Zielvereinbarungsprozess angemessen berücksichtigt werden. Ziele können sich im Laufe der Zeit je nach Situation weiterentwickeln. Die berufliche Integration kann ein kurzfristiges oder ein längerfristiges Ziel sein. In bestimmten Situationen kann es die angemessenste Lösung sein, der Unterstützungseinheit Zeit zu geben oder die soziale Integration zu fördern²⁶.

Besonders hervorzuheben ist, dass psychische Erkrankungen den Beratungsprozess und die Beziehungsarbeit erschweren können. Diese Problematik ist bei Sozialhilfebeziehenden deutlich häufiger anzutreffen als in der Allgemeinbevölkerung: Im Vergleich leiden Sozialhilfebeziehende sechsmal mehr unter hohem psychischem Stress (18% gegenüber 3%) und siebenmal mehr unter schweren depressiven Symptomen (14% gegenüber 2%)²⁷.

²¹ [SKOS-RL B.1.](#)

²² Auf Deutsch spricht man im Bereich der Sozialhilfe i.d.R. von Zielvereinbarungen. Der Begriff «Integrationsvereinbarung» wird häufig im Zusammenhang mit der Integrationsvereinbarung nach Art. 58b Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) verwendet. Auf Französisch wird der Ausdruck «convention d'intégration» auch im Bereich der Sozialhilfe verwendet. Bei den hier beschriebenen Zielvereinbarungen bzw. Convention d'intégration handelt es sich um auf freiwilliger Ebene ausgehandelte Vereinbarungen und nicht um Eingliederungsverträge, deren Durchsetzung auch hoheitlich erfolgen kann.

²³ Peter Kobel und Jessica Mauchle, [Partizipation beim Vereinbaren von Zielen?](#), S. 44.

²⁴ SKOS, [Grundlagenpapier Fokus Soziale Integration](#), Oktober 2023, S. 4.

²⁵ Kathrin Junker in Knoten & maschen, BFH-Blog zur Sozialen Sicherheit, [Ziele wirken, wenn sie bedeutsam sind](#), 29. Dezember 2023.

²⁶ SKOS, [Grundlagenpapier Fokus Soziale Integration](#), Oktober 2023, S. 5.

²⁷ Dorian Kessler (et al.): [Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden](#) - Analysen zu Gesundheitszustand, - Verhalten, -Leistungsanspruchnahme und Erwerbsintegration. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit, 2021, S.34.

4. Zwischen konsensuellem Vorgehen und der (hoheitlichen) Durchsetzung von Pflichten

Bei pflichtwidrigem Verhalten der Klientinnen und Klienten ist es die Aufgabe der Sozialarbeitenden, das richtige Mass zwischen der Unterstützung in einer Notlage (persönliche Hilfe) und der Kontrolle von Pflichten zu finden. In diesem Spannungsfeld orientiert sich die Fachperson am Berufskodex der Sozialen Arbeit in der Schweiz²⁸ und richtet ihr Handeln nach dessen Grundsätzen aus. Auch in diesem Zusammenhang ist die soziale Begleitung von zentraler Bedeutung.

Wenn sich die Frage stellt, ob man von einer auf Konsens basierenden sozialen Begleitung zu einer auf Zwangselementen beruhenden übergehen soll, muss man das Ziel im Auge behalten, den Zwang so gering wie möglich zu halten - nicht nur wegen der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, sondern auch, weil Zwang ein wesentlich weniger wirksamer Hebel ist als die Motivation²⁹. Darüber hinaus erweist er sich in vielen Fällen als kontraproduktiv.³⁰

4.1. Zu beachtende Elemente

Unterschiedliche Gründe für ein als unangemessen empfundenen Verhalten erfordern unterschiedliche Massnahmen. Die folgenden Abschnitte dienen als Beispiele und Hinweise und stellen keinesfalls eine abschliessende Liste aller möglichen Problemstellungen dar:

4.1.1. Sprachliche Missverständnisse und Überforderung

Zunächst sollte geprüft werden, ob die sozialhilfebeziehende Person wirklich verstanden hat, was von ihr erwartet wird und ob sie in der Lage ist, beispielsweise administrative Aufgaben zu erfüllen oder ob sie sich überfordert fühlt.

Wenn sprachliche Hindernisse vorliegen, kann eine Vertrauensperson der betroffenen Person oder – wo dies nicht angezeigt ist – ein Kulturübersetzer bzw. eine Kulturübersetzerin beigezogen werden. Ist jemand in administrativen Belangen überfordert, ist es einerseits angezeigt, mehr Zeit für die Beratung zu nehmen. Auch hier kann der Beizug einer Vertrauensperson oder eine professionelle Übersetzung helfen. Bei Personen, die Mühe haben, sich in einer Landessprache zu verständigen, können Sprachkurse oder Kurse zur Vermittlung von Grundkenntnissen zu guten Ergebnissen führen und auch die soziale und berufliche Integration der betroffenen Person fördern.

4.1.2. Komplexe Lebenslage - Trauma oder Schock

Wie bereits erwähnt, befinden sich die Betroffenen häufig in sehr komplexen Lebenslagen, bevor sie die Tür zu einem Sozialdienst öffnen (siehe oben, Ziffer 2). In manchen Situationen beeinflusst die allgemeine Situation, in der sich die betroffene Person befindet, ihre Fähigkeit, so zu handeln, dass sie die an sie gerichteten Anforderungen erfüllen kann.

²⁸ [SCR Berufskodex De A5 db 221020.pdf \(avenirsocial.ch\)](#).

²⁹ AvenirSocial, [Sanktionen in der Sozialhilfe](#), 19.12.2023.

³⁰ Verena Tobsch (et al.), Hartz Plus: Die Auswirkungen von Harz-IV-Sanktionen, eine Studie im Auftrag von Sanktionsfrei e.V., S. 92.: (...) Sanktionen «haben nicht nur erhebliche finanzielle – existenzielle – Auswirkungen, sondern können auch erhebliche soziale und gesundheitliche Auswirkungen zur Folge haben. Sie fördern die soziale Isolation der Betroffenen und erzeugen einen immensen Druck, können psychische Erkrankungen verursachen oder verstärken. Die mit dem Instrumentarium der Sanktionierung generell intendierten Wirkungen auf das Verhalten und die Verhaltensdisposition mit dem Ziel erwerbsfähige Empfänger:innen von Hartz IV zur Arbeitsaufnahme zu aktivieren, lässt sich in dem hier vorliegenden Datenmaterial nicht aufzeigen. Vielmehr zeigen die Befunde dieser Studie, dass die mit Hartz IV verbundenen Restriktionen die Interviewpartner:innen eher „lähmt“ ihre Wünsche nach gesellschaftlicher Teilhabe, nach Erwerbstätigkeit oder nach gesellschaftlicher Anerkennung und sozialem Wohlbefinden, zu realisieren.»

So kann die betroffene Person über einen oder mehrere Aspekte ihrer persönlichen Situation besorgt sein, die zwar nicht direkt in den Zuständigkeitsbereich des Sozialdienstes fallen, aber ihre Gedanken durchdringen und ihre Handlungsfähigkeit beeinträchtigen. Sie kann beispielsweise befürchten, dass ihre Aufenthaltsgenehmigung nicht verlängert wird, sich Sorgen um die Schulbildung oder den Gesundheitszustand ihrer Kinder machen oder sie hat Schulden gemacht und weiss nicht, wie sie diese zurückzahlen soll. Persönliche Hilfe, eventuell begleitet von der Unterstützung eines spezialisierten Dienstes, kann die Person in die Lage versetzen, diesen Zustand zu überwinden und dadurch besser mit dem Sozialdienst zusammenzuarbeiten.

4.1.3. Beeinträchtigung der psychischen Gesundheit

«Krank sein macht arm - arm sein macht krank»³¹ - dieses Sprichwort ist leider immer noch aktuell. Tatsächlich sind insbesondere psychische Gesundheitsschäden bei Sozialhilfebeziehenden häufiger als in der Allgemeinbevölkerung³². Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung können jedoch Schwierigkeiten haben, ihren administrativen Verpflichtungen nachzukommen oder ein strukturiertes Integrationsprogramm zu absolvieren³³. In solchen Situationen mit Zwangsmassnahmen zu arbeiten, wäre nicht nur kontraproduktiv, sondern würde auch gegen zahlreiche Verfassungsbestimmungen verstossen (Schutz der Menschenwürde, Gleichheitsgebot, Schutz vor Diskriminierung, Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Recht auf Hilfe in Notlagen, genauer gesagt das Recht auf Hilfe und persönlichen Beistand). Aus Sicht des Sozialdienstes geht es darum, die Verstärkung eines nicht konformen Verhaltens zu vermeiden und zu versuchen, eine Situation zu deeskalieren.

Es gibt verschiedene Kantone bzw. Sozialdienste, welche Fachstellen betreiben, die Sozialhilfebeziehende, deren psychische Gesundheit beeinträchtigt ist, bei ihrer sozialen und beruflichen Integration begleiten und die Sozialarbeitenden in diesem Prozess unterstützen. Im Anhang sind einige Beispiele für eine gute Praxis aufgeführt.

4.2. Zwischenfazit

Ganz allgemein gibt es viele Instrumente, die im Rahmen der persönlichen Hilfe eingesetzt werden und gute Ergebnisse in der Beratung erzielen können, wie z. B. der motivationale Ansatz oder das Coaching. Persönliche Hilfe kann auch in der Überweisung an bestimmte Dienste, die bei den Sozialdiensten selber angegliedert sind, oder an darauf spezialisierte Fachpersonen innerhalb der Einrichtungen bestehen. Die Bedeutung der Investition in eine angemessene Beratung und Begleitung wurde unter anderem in einer Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) nachgewiesen, die im Sozialdienst Winterthur durchgeführt wurde. Die überzeugenden Ergebnisse, welche sich durch die Erhöhung der Beratungsleistung auf die berufliche Integration erzielen liessen, haben mehrere Dienste dazu veranlasst, zusätzliches Fachpersonal der Sozialen Arbeit einzustellen³⁴.

³¹ So lautet der Titel eines Films, der im Auftrag der SKOS gedreht wurde: [Film «Krank sein macht arm» | Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS](#), 24.10.2023.

³² Dorian Kessler (et al.): [Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden](#) - Analysen zu Gesundheitszustand, - Verhalten, -Leistungsanspruchnahme und Erwerbsintegration. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit, 2021, S.34.

³³ Shirin Hatam: [Inadaptation du système de soutien aux réalités intérieures de la maladie psychique](#), Artias Dossier des Monats April 2023, 24.10.2023.

³⁴ Miryam Eser Davolio (et. al), [Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten](#), ZHAW, November 2017.

5. Auflagen und Weisungen

5.1. Ausgangslage

Nicht immer führen konsensuale Instrumente zum Erfolg. Wenn die betroffene Person eine Pflicht hat, die im Rahmen der Sozialhilfe eingefordert werden soll, steht dafür das Instrument der Auflage zur Verfügung. Bei der Auflage handelt es sich um einen hoheitlichen Akt, mit welchem der betroffenen Person Pflichten auferlegt werden. Die rechtliche Situation der betroffenen Person wird beeinflusst und häufig werden auch ihre verfassungsmässigen Grundrechte (z.B. die persönliche Freiheit³⁵) tangiert. Die Auflage ist grundsätzlich auch der erste notwendige Schritt für eine allfällige Leistungskürzung (nachfolgend Ziffer 6).

5.2. Zulässigkeit von Auflagen und Weisungen

Auflagen und Weisungen (nachfolgend Auflagen) sind im Verwaltungsrecht dann zulässig, wenn sie nicht sachfremd sind. Sie müssen immer einem Ziel dienen, für welches es eine rechtliche Grundlage gibt. Mit einer sozialhilferechtlichen Auflage muss ein mit den Zielen der Sozialhilfe³⁶ übereinstimmender Zweck verfolgt werden. Die Auflage soll folglich der Klärung der Bedürftigkeit dienen, die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit der betroffenen Person fördern oder die zweckentsprechende Verwendung der Sozialhilfeleistungen sicherstellen. Ausserdem muss eine Auflage immer verhältnismässig sein.³⁷

Mit einer Auflage kann von der betroffenen Person ein bestimmtes Tun oder Unterlassen verlangt werden³⁸. Grundsätzlich gibt es zwei Arten von Auflagen. Die einen Auflagen zielen auf eine Verbesserung der Lage der betroffenen Person ab. Bei den anderen handelt es sich um verfahrensleitende Anordnungen, mit welchen beispielsweise die Mitwirkungspflichten durchgesetzt werden sollen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Auflage in Art und Umfang an den individuellen Ressourcen und den persönlichen Verhältnissen der betroffenen Person orientiert. So sind nicht alle unterstützten Personen in der Lage, einen aktiven Beitrag zur Minderung der Bedürftigkeit zu leisten. Gründe dafür können psychische oder physische Beeinträchtigungen oder auch die familiäre Situation sein³⁹.

Soweit Auflagen eine konkrete Verhaltensänderung der betroffenen Person anstreben, greifen sie – unterschiedlich stark – in deren Grundrechte ein. Solche Auflagen haben die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbständigkeit der betroffenen Person zum Ziel, sie dienen der gesetzmässigen Verwendung der Sozialhilfegelder oder es geht um die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität. Da dabei die Grundrechte tangiert sind, müssen die Voraussetzungen für eine Grundrechtseinschränkung erfüllt sein.

5.2.1. Gesetzmässigkeit

Auflagen und Weisungen stellen einen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Person dar. Sie müssen sich daher auf eine gesetzliche Grundlage stützen, welche in den kantonalen Sozialhilfegesetzen und den dazugehörigen Verordnungen zu finden ist.

³⁵ Bundesgerichtsurteil 8C_930/2015 vom 15.04.2016, E.6.3: «Die persönliche Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV schützt neben der körperlichen und geistigen Integrität die Bewegungsfreiheit einer Person und statuiert das Recht, die wesentlichen Aspekte des Lebens selber zu gestalten.»

³⁶ [SKOS-RL A.2.](#)

³⁷ [SKOS-RL F.1.](#)

³⁸ [SKOS-RL F.1.](#) Erläuterung a).

³⁹ [SKOS-RL F.1](#) Erläuterung c).

5.2.2. Verhältnismässigkeit

Damit eine Auflage verhältnismässig ist, müssen drei Elemente erfüllt sein:

- 1) Die Auflage bzw. Weisung muss geeignet sein, den mit ihr verfolgten Zweck zu erfüllen.

Es braucht also Klarheit darüber, welches Ziel mit der konkreten Auflage erfüllt werden soll und weshalb genau diese Auflage geeignet ist, den verfolgten Zweck zu erfüllen.

Beispiel: Eine unterstützte Person hat keine Arbeitsstelle. Die Auflage, eine Stelle zu suchen, hat das Ziel, dass die unterstützte Person eine bezahlte Arbeit findet und von der Sozialhilfe abgelöst werden kann oder durch das Erzielen eines Lohns weniger Sozialhilfe beziehen muss. Die Auflage ist dann geeignet, wenn die unterstützte Person genügend gesund und arbeitsmarktfähig ist, also mit ihren vorhandenen Kompetenzen die Möglichkeiten und Chancen hat, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Ist sie für die Partizipation am Arbeitsmarkt nicht gesund genug oder ist sie nicht arbeitsmarktfähig, ist die Auflage nicht geeignet, den verfolgten Zweck zu erfüllen und somit unzulässig⁴⁰.

- 2) Die Auflage bzw. Weisung muss erforderlich sein

Das bedeutet, dass ohne diese Auflage das verfolgte Ziel nicht erreichbar ist. Die Auflage muss also nötig sein. Rechtlich gesehen muss immer die geringste noch wirksame Massnahme gewählt werden. Wenn das gleiche Resultat auch anders erreicht werden kann, ist die Auflage nicht erforderlich. Wenn also eine betroffene Person in Bezug auf den verfolgten Zweck kooperativ ist und die Massnahme freiwillig umsetzt, ist die Auflage nicht erforderlich. Entsprechend gehen konsensuale Elemente wie beispielsweise das Abschliessen einer Zielvereinbarung der hoheitlichen Anordnung vor.

Beispiel: Eine im Rahmen eines Familiennachzugs neu in der Schweiz lebende Frau wird gemeinsam mit der Familie unterstützt. Sie möchte so schnell wie möglich eine Stelle finden, kann aber noch kein Deutsch / kein Französisch / kein Italienisch. Sie freut sich über das Angebot der Sozialhilfe, sie in einen Intensivsprachkurs zu vermitteln und füllt das Anmeldeformular sofort aus. Die Auflage ist in dieser Situation nicht erforderlich und damit unzulässig.

- 3) Die Auflage bzw. Weisung muss angemessen sein.

Eine Auflage ist dann angemessen, wenn der mit der Auflage angestrebte Zweck und das öffentliche Interesse an einer Durchsetzung höher zu gewichten sind als das Interesse der betroffenen Person.

Beispiel: Eine alleinerziehende Mutter wohnt zusammen mit ihrer elfjährigen Tochter in einer Wohnung, die das kommunale Mietzinsmaximum von Fr. 1400 um Fr. 190 übersteigt. Die Mutter arbeitet 80% im Gastgewerbe, einer Tätigkeit mit Abend- und Wochenendarbeiten. Die Tochter wird von einer benachbarten Familie während ihrer Abwesenheiten unentgeltlich betreut. Die Tochter ist im Quartier gut verwurzelt. Ein Umzug würde höchstwahrscheinlich zu zusätzlichen, die Wohnkosteneinsparungen übersteigenden Betreuungskosten der Tochter führen. In diesem Fall überwiegt das Interesse der unterstützten Person und ihrer Tochter, weiterhin in der bisherigen Wohnung leben zu dürfen, das

⁴⁰ vgl. Wizent, SH-Recht, Rz. 761, m.H.

Interesse der Sozialhilfe, keine Wohnkosten finanzieren zu müssen, die das kommunale Mietzinsmaximum übersteigen. Die Auflage ist nicht angemessen und damit unzulässig.

5.2.3. Rechtsgleichheit und Willkürverbot

Auflagen und Weisungen müssen dem Gebot der Rechtsgleichheit Rechnung tragen. Das Gleichbehandlungsgebot setzt nicht voraus, dass identische Sachverhalte vorliegen, sondern nur, dass die im Hinblick auf die zu erlassende oder anzuwendende Norm wesentlichen Tatsachen gleich sind. Ausserdem darf die Anordnung nicht willkürlich, also nach sachfremden Kriterien, erfolgen.

5.2.4. Rechtliches Gehör und Begründungspflicht

Die betroffene Person muss die Gelegenheit haben, sich vorgängig einer Anordnung/Auflage zu äussern. Der Entscheid über die Auflage muss zudem begründet werden. In der Begründung muss auch auf die Argumente der betroffenen Person eingegangen werden. Sie muss wissen, weshalb – trotz ihrer allenfalls anderen Einschätzung – etwas von ihr verlangt wird, welche Ziele verfolgt werden und was sie tun muss, damit die Auflage erfüllt ist und mit welcher Folge (z.B. Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt) sie zu rechnen hat, wenn sie die Auflage nicht erfüllt. Die Begründung des Auflagenentscheides ist auch dann nötig, wenn gegen die Auflage selber noch kein Rechtsmittel ergriffen werden kann. Grundsätzlich sind Auflagen so genannte verfahrensleitende Zwischenentscheide, welche nicht in Rechtskraft erwachsen, weshalb in einigen Kantonen erst ein Rechtsmittel gegen den Kürzungsentscheid ergriffen werden kann.

6. Sanktionen

6.1. Das Wesen der Sanktionen

Die Leistungskürzung als Sanktion kann den repressiven Sanktionen zugeordnet werden. Mittels Sanktionen soll im Einzelfall Druck auf die sozialhilfebeziehende Person ausgeübt werden, um diese zu veranlassen, ihre Pflichten zu erfüllen. Die Pflichten werden unter Kürzungsandrohung in Form einer Auflage und auf den Einzelfall bezogen konkretisiert (vgl. Ziffer 5). Man erhofft sich bereits von der Androhung der Sanktionen eine präventive Wirkung. Die Androhung, dass Leistungen gekürzt werden können, falls sich die betroffene Person nicht wie gewünscht verhält, soll dazu führen, dass diese die Auflage erfüllt, sodass keine Kürzung notwendig wird. Sanktionen sind das letzte Mittel und sie kommen dann zur Anwendung, wenn vorausgehende, weniger einschneidende Massnahmen keinen Erfolg bringen. Das ist eine Folge des Verhältnismässigkeitsprinzips.

6.2. Voraussetzungen

Die Sanktionierung in der Sozialhilfe untersteht den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Prinzipien: Gesetzmässigkeit, Grundsatz der Rechtsgleichheit, Grundsatz von Treu und Glauben und der Verhältnismässigkeit (vgl. dazu vorstehend Ziffer 5.2.1 ff.).

Die Sanktionierung stellt für die betroffene Person einen massiven Eingriff in ein elementares soziales Recht, nämlich in das Existenzminimum, dar. Je nach Situation erfolgt mit der Sanktionierung ein Eingriff in weitere Grundrechte, wenn auch deren Schutzbereich berührt ist (z.B. der Schutz des Privat-

und Familienlebens, Wirtschaftsfreiheit)⁴¹. Aus diesem Grund müssen die konkreten Verhältnisse im Einzelfall immer nochmals geprüft werden. Ausserdem muss die betroffene Person die Gelegenheit erhalten, sich zu äussern. Die Gründe, die sie für die Nichterfüllung der Auflage vorbringt, müssen in die Entscheidung einbezogen werden.

Folgende Fragen, welche zum ersten Mal bereits bei der Erteilung einer Auflage oder Weisung zu stellen sind, helfen bei der Entscheidungsfindung:

- War die Auflage nötig für die Anspruchsprüfung oder war sie geeignet, die Situation der betroffenen Person persönlich oder finanziell zu verbessern?
- War die Auflage für die betroffene Person zumutbar?
- Weshalb hat die betroffene Person die Auflage nicht erfüllt? Gibt es nachvollziehbare Gründe? Konnte sie objektiv betrachtet die Auflage erfüllen? Oder war es ihr aufgrund ihrer psychischen oder physischen Verfassung nicht möglich, der Auflage Folge zu leisten? Gibt es nachvollziehbare Hinderungsgründe?

6.3. Kürzungsumfang und -dauer

Sind die Voraussetzungen für eine Kürzung grundsätzlich gegeben, stellt sich die Frage nach dem Umfang der Kürzung innerhalb des erlaubten Rahmens. Dieser ist in [Kapitel F.2 der SKOS-Richtlinien](#) festgehalten.⁴²

Auch bei der Festlegung von Kürzungsumfang und –dauer stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit:

- Wie schwer wiegt das Verschulden der betroffenen Person?
- Sind Kinder von der Kürzung betroffen?

Die Leistungskürzung muss sowohl in Bezug auf die Höhe als auch auf die Dauer verhältnismässig sein. Ausserdem müssen berechnete Interessen von anderen Personen, welche mit der zu sanktionierenden Person in einer Unterstützungseinheit leben, berücksichtigt werden. Grundsätzlich soll nur die Person, die eine zumutbare Auflage nicht erfüllt hat, bestraft werden. Mit Blick auf die grundrechtlichen Garantien von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung, soll ihr Bedarf jedenfalls von der Kürzung ausgenommen werden⁴³.

7. Qualitätssichernde Elemente

7.1. Sorgfältige Abklärung

Bei der Abklärung des Sozialhilfeanspruchs gilt die Untersuchungsmaxime. Das heisst, dass das Sozialhilfeorgan den Sachverhalt von Amtes wegen klären muss. Die betroffene Person ist im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Mitwirkung verpflichtet und muss ihre Verhältnisse mit Blick auf die Anspruchsprüfung vor und während des Sozialhilfebezugs offenlegen und entsprechende Unterlagen beibringen.

⁴¹ Wizen, SH-Recht, Rz. 750 ff.

⁴² Einige Sozialhilfegesetze sehen die Leistungseinstellung als Sanktion vor (z.B. SHG Kanton Zürich (LS 851.1), § 24a), wobei das absolute Existenzminimum nach Art. 12 BV bei Fortbestehen der Notlage grundsätzlich zu gewährleisten ist.

⁴³ [SKOS-RL F.2](#). Erläuterung b).

Damit sie weiss, was von ihr erwartet wird, ist eine sorgfältige Aufklärung der betroffenen Person über ihre Rechte und Pflichten notwendig. Das Sozialhilfeorgan stellt sicher, dass die betroffene Person ihre Rechte und Pflichten auch versteht. In den meisten Kantonen gibt es dazu Informationsbroschüren in verschiedenen Sprachen.

Bei der Ermittlung der Bedürftigkeit kommen in der Regel normierte Abläufe zum Tragen. So wird die sorgfältige Erstabklärung durch eine standardisierte Abfrage der Einkommens- und Vermögensverhältnisse erleichtert, indem beispielsweise neben den aktuellen Kontoauszügen auch jene der letzten paar Monate eingefordert werden und routinemässige Abfragen der Datenbanken von Steuerverwaltung, Einwohnerdiensten, der Sozialversicherungsanstalten betreffend AHV/IV/EO-Beiträgen und der Motorfahrzeugkontrolle getätigt werden. Als Beilagen zum Unterstützungsantrag werden sodann alle Unterlagen eingefordert, die für die Anspruchsprüfung im zu beurteilenden Einzelfall notwendig sind (z.B. Mietvertrag, Krankenversicherungspolice, Lohnbelege, Aussteuerungsbescheide, allfällige Unterlagen zu Liegenschaftsbesitz). Mit der Unterzeichnung des Unterstützungsantrags bestätigt die betroffene Person, dass sie wahrheitsgemäss Auskunft gegeben hat und über keine weiteren Einnahmen und Vermögensquellen verfügt.

Zwar sind unterstützte Personen schon von Gesetzes wegen verpflichtet, Änderungen ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse unaufgefordert mitzuteilen. Es macht aber Sinn, anlässlich der Beratungsgespräche die aktuellen Verhältnisse regelmässig zu thematisieren. Ausserdem müssen die Fälle immer wieder systematisch überprüft werden, indem die für die Anspruchsprüfung notwendigen Unterlagen aktualisiert werden.

7.2. Regelmässige Beratungsgespräche

Wie oft Beratungsgespräche stattfinden sollen, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab und von den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Eine auf den Einzelfall ausgerichtete Beratung unterstützt die Betroffenen auf ihrem Weg und schafft Verbindlichkeit. Gerade bei der Arbeit mit konsensualen Elementen wie Zielvereinbarungen, ist es wichtig, die Ziele gemeinsam mit der betroffenen Person regelmässig zu überprüfen. Erreichte (Zwischen-)Ziele motivieren und die Einordnung, weshalb ein Ziel (noch) nicht erreicht werden kann, hilft bei der weiteren Planung. Regelmässige Beratungsgespräche ermöglichen es den Sozialhilfeorganen, das Wissen um die persönliche, familiäre und wirtschaftliche Situation der betroffenen Person aktuell zu halten.

7.3. Weitere (organisatorische) Instrumente

Die meisten Sozialdienste kennen neben der Berichterstattung an bzw. die Überprüfung durch vorgesetzte Behörden weitere Instrumente, mit welchen Einzelfälle mit einem Aussenblick durch nicht mit dem Einzelfall befasste Personen oder Stellen überprüft und objektiviert werden können. Hier einige Beispiele:

- Vieraugenprinzip: Dieses unterstützt die fallführende Person ihre Entscheidungen zu objektivieren, indem sie diese für eine nicht in die Beratung des Einzelfalls involvierte Fachperson so dokumentieren muss, dass sie nachvollziehbar und überprüfbar werden.
- Vertiefte Fallprüfung: Interne Kontrollsysteme können vorsehen, dass beispielsweise besonders teure oder besonders langjährige Fälle systematisch durch eine von der Fallführung unabhängige

- Stelle vertieft geprüft werden. Zusätzlich werden häufig auch zufällig oder nach bestimmten Eigenschaften (z.B. Fälle mit Kindern) ausgewählte Stichproben einer vertieften Prüfung unterzogen.
- Beratungspersonenwechsel: Gerade bei langjährigen Unterstützungsfällen kann mit einem Beratungspersonenwechsel erreicht werden, dass der Fall nochmals neu angeschaut wird, sodass allenfalls neue Impulse gesetzt werden können.

7.4. Meldung unrechtmässiger Leistungsbezug in der Sozialhilfe

Wird festgestellt, dass eine Person unrechtmässig Sozialhilfe bezogen hat, werden die zu Unrecht bezogenen Unterstützungsleistungen zurückgefordert. Steht ein strafrechtlich relevantes Verhalten im Sinne von Art. 148a StGB⁴⁴ im Raum, erfolgt bei einer kantonalen Anzeigepflicht eine Strafanzeige.⁴⁵ Das Sozialhilfeorgan muss den Sachverhalt darlegen. Ob das Verhalten der betroffenen Person den Tatbestand des unrechtmässigen Bezugs von Leistungen der Sozialhilfe im Sinne von Art. 148a StGB erfüllt, wird durch die Strafverfolgungsbehörden ermittelt und durch das Gericht festgestellt⁴⁶. Einige Kantone kennen auch die Bussenmöglichkeit gestützt auf das kantonale Sozialhilfegesetz.

P.Stanic/N.Zimmermann 8.1.24 (V1.0) A.Loosli/ M.Kaufmann 17.1.24 (V 1.1.)

⁴⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0.

⁴⁵ Betr. korrektes Einreichen einer Strafanzeige («nur» bei begründetem strafrechtlichen Verdacht etc.) ggf. Hinweis auf: SKOS, Umsetzung der Ausschaffungsinitiative per 1. Oktober 2016. Auswirkungen und Empfehlungen für die Sozialhilfe. Aktualisiert mit Empfehlungen der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) vom 24. November 2016, S. 6.

⁴⁶ Zur neueren Rechtsprechung und zur Gewichtung der Schwere der Straftat, siehe BGE 149 IV 273 und https://artias.ch/artias_veille/obtention-illicite-de-prestations-dune-assurance-sociale-ou-de-laide-sociale-art-148a-cp-nouveaux-criteres-pour-definir-les-cas-de-peu-de-gravite/, 18.01.2024.

Anhang 1: Best practice Beispiele

Kanton Genf: Coordination santé-social hospice général

2013 wird die Koordination Gesundheit und Soziales (coordination santé-social CSS), einer der Zweige des Bereichs für interinstitutionelle Zusammenarbeit, im Hospice général gegründet. In diesem Jahr befasst sich eine interne Arbeitsgruppe mit den Bedürfnissen der Mitarbeitenden bei der Begleitung von Personen, die in ihrer psychischen Gesundheit beeinträchtigt sind. Ihre Überlegungen führen zur Einstellung von zwei PsychologInnen (heute auch ergänzt durch die Sozialarbeitende), die die Funktion von Koordinatorinnen und Koordinatoren für Gesundheit und Soziales innerhalb der Institution übernehmen.

Der allgemeine Auftrag dieser Funktion besteht darin, Beziehungen zu fördern und Brücken zwischen dem Hospice général und den Institutionen des Gesundheitswesens zu bauen, um eine möglichst angemessene psycho-medizinisch-soziale Betreuung für die Betroffenen zu gewährleisten (sowohl im Sozial- als auch im Asylbereich).

Zu diesem Zweck werden vier Arbeitsbereiche eingerichtet:

- die direkte Unterstützung und Förderung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angesichts blockierender Situationen im Zusammenhang mit einer psychischen Problematik bei den Sozialhilfebeziehenden,
- die Koordination mit den im psychosozialen Bereich tätigen Institutionen und Vereinen, um die Aktivierung der Betroffenen zu erleichtern,
- die Schaffung von Diskussionsräumen über psychische Problematiken mit externen Partnern;
- und schließlich die Konzeption von Partnerschaften, um Sozialhilfebeziehenden geeignete Massnahmen zur sozialen Eingliederung vorzuschlagen.

Da die soziale Eingliederung ein wichtiger Schwerpunkt dieser angepassten sozialen Betreuung innerhalb der Institution ist, hat die CSS beispielsweise ein massgeschneidertes Programm für Sozialhilfebeziehende entwickelt, die mit Störungen im Zusammenhang mit Suchtverhalten leben (mit oder ohne psychiatrische Komorbiditäten). Diese Zielgruppe kann eine besondere Herausforderung darstellen, insbesondere wenn es darum geht, sie bei einem sozio-professionellen Projekt zu begleiten. Auch ist es für die Betroffenen manchmal schwierig, eine regelmässige medizinische Betreuung zu akzeptieren oder zu beginnen. Selbst wenn eine solche stattfindet, genügt sie nicht immer, um eine nachhaltige Verhaltensänderung zu bewirken.

In Zusammenarbeit mit der Suchtabteilung des HUG und dem Verein Genève roule schlägt die CSS vor, dass diese Personen eine Wiedereingliederungsmassnahme (in Bereichen wie Verwaltung, Empfang, Mechanik oder Reinigung) durchführen und gleichzeitig von einer in Suchtfragen ausgebildeten Krankenschwester beim Jobcoaching betreut werden. Die Vereinigung der Aktionen des Pflege- und Sozialpersonals, die direkt in der Stadt - am Ort der Aktivität - angesiedelt ist, möchte auf diese Weise den Nutzerinnen und Nutzern eine weitere Möglichkeit bieten, ihren Platz in der sozio-professionellen Welt schrittweise (wieder) einzunehmen.

Kanton Waadt, Einrichtung «Ressort»

Im Bereich der sozial-beruflichen Eingliederung gibt es im Kanton Waadt die Einrichtung "Ressort", bei der ein mobiles Psychiatrieteam mit Ärzten, Sozialdiensten und der Invalidenversicherung zusammenarbeitet⁴⁷. Dieser Dienst wurde im Zuge der fünften IV-Revision geschaffen und wurde von zwei Stellen im Jahr 2006 auf 16,8 Stellen im Jahr 2018 aufgestockt. Im Bereich der Sozialhilfe besteht das

⁴⁷ Danièle Spagnoli: "Ressort": Eingliederung und psychische Gesundheit, in: Soziale Sicherheit CHSS, 01.06.2018, [«Ressort»: Eingliederung und psychische Gesundheit - Soziale Sicherheit CHSS](#), 24.10.2023.

Mandat darin, die psychische Gesundheit bestimmter Sozialhilfebeziehender zu beurteilen und sie dann gegebenenfalls zu einer geeigneten spezialisierten Versorgung zu begleiten. Die Betroffenen werden durch Fachpersonen der beruflichen Wiedereingliederung bei ihrer beruflichen Integration begleitet mit einer Philosophie, die sie in den Mittelpunkt des Prozesses stellt. Dies ermöglicht es, die unterschiedlichen zeitlichen Bedürfnisse zu berücksichtigen, die durch psychische Störungen verursacht werden und ein Hindernis für die berufliche Eingliederung darstellen.

Stadt Luzern: Konzept «Arbeit und Bildung»

folgt

Stadt Zürich: Strategie «Arbeitsmarkt 2025» - Text aus Medienmitteilung vom 20.9.2021

Bei der beruflichen und sozialen Integration von Sozialhilfebeziehenden orientiert sich die Stadt Zürich seit Juli 2018 an einer neuen Strategie, welche die realistischen Arbeitsmarktchancen der Betroffenen anerkennt und die nachhaltige Qualifizierung der Menschen ins Zentrum stellt. Die Einführungsphase der Strategie wurde von einer Evaluation begleitet, deren Ergebnisse nun vorliegen.

Kernelement der neuen Strategie ist ein Paradigmenwechsel, der eine individuellere Begleitung der Klientinnen und Klienten sowie deren Befähigung und Motivation ins Zentrum rückt, gleichzeitig aber auch die realistischen Chancen der Betroffenen auf eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt berücksichtigt. So können diejenigen Menschen, die über entsprechende Ressourcen verfügen, gezielt gefördert und bei der Verbesserung ihrer Arbeitsmarktfähigkeit unterstützt werden – mit dem Ziel, den Wiedereintritt in den 1. Arbeitsmarkt zu schaffen. Diejenigen, die aufgrund fehlender Qualifikationen oder gesundheitlicher Beeinträchtigungen kaum Aussicht auf eine existenzsichernde Beschäftigung haben, können die Angebote und Programme zur sozialen Integration freiwillig besuchen. Dies aber ohne den Druck, ein unrealistisches Ziel erreichen zu müssen. Denn der überwiegende Teil der arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden in der Stadt Zürich findet nicht aufgrund fehlender Motivation keine Stelle, sondern weil die Anforderungen des Arbeitsmarkts schlicht zu hoch sind.

Im Fokus der neuen Strategie stehen die 18- bis 64-jährigen Sozialhilfebeziehenden, die eine Arbeitsfähigkeit und Verfügbarkeit von mindestens 50 Prozent (im März 2021 waren dies 1427 Personen beziehungsweise rund 15 Prozent aller Sozialhilfebeziehenden) aufweisen. Um diese Menschen möglichst ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechend begleiten zu können, werden sie nach dem Durchlaufen der vierwöchigen sogenannten Basisbeschäftigung in eine von vier Zielgruppen eingeteilt. Bei der Einteilung sind vor allem ihre objektive Arbeitsmarktfähigkeit sowie die individuelle Handlungsbereitschaft massgebend. Je nach Zielgruppe stehen dann unterschiedliche Massnahmen und Wirkungsziele im Vordergrund. So werden etwa Personen mit einem grossen Veränderungswillen und einer hohen Arbeitsmarktfähigkeit durch gezielte Qualifizierung primär auf einen Stellenantritt im 1. Arbeitsmarkt vorbereitet. Mit Erfolg: Gut 30 Prozent der Sozialhilfebeziehenden mit dieser Ausgangslage haben im Evaluationszeitraum den Weg zurück ins Erwerbsleben geschafft. Teilnahmezwang und allfällige Sanktionen gibt es hingegen nur noch für Personen, die trotz intakter Arbeitsmarktchancen zu wenig Engagement für einen Stellenantritt im ersten Arbeitsmarkt zeigen. In den letzten drei Jahren gehörten total nur rund 50 Personen vorübergehend dieser Zielgruppe an.

Die Evaluation der neuen Strategie hat ergeben, dass sich alle zentralen Elemente des Modells in der Praxis bewähren und sich der zielgruppenspezifische Ressourceneinsatz als richtig erweist. Eine wich-

tige Erkenntnis ist zudem, dass es trotz der neuen Freiwilligkeit zu keinem Einbruch bei den Teilnehmerzahlen in den Integrationsprogrammen gekommen ist. Die berufliche und soziale Integration funktioniert auch ohne Zwang. Raphael Golta, Vorsteher des Sozialdepartements, zieht ein entsprechendes Fazit: «Drei Jahre sind vergangen, seit die Teilnahme an der beruflichen und sozialen Integration für Sozialhilfebeziehende in der Stadt Zürich freiwillig ist. Dieser Entscheid war richtig. Zwang und Druck bringen nichts, wenn ein Ziel unerreichbar ist. Und sind auch gar nicht nötig, denn die Betroffenen wollen ja etwas leisten und ihre finanzielle Unabhängigkeit wiedererlangen.»

Anhang 2: Studien

Die Auswirkungen von Harz-IV-Sanktionen

Eine Studie aus Deutschland hat sich 2022 mit den Wirkungen von Sanktionen im Zusammenhang mit Hartz IV befasst⁴⁸. Für die Studie haben die Autorinnen und Autoren drei Jahre lang über 500 Personen siebenmal pro Jahr befragt. Die Hälfte der Gruppe musste keine finanziellen Verluste durch Sanktionen hinnehmen, weil allfällige Kürzungen durch den Verein «Sanktionsfrei» ausgeglichen worden wären. Die andere Hälfte bekam diesen Ausgleich nicht und wäre von einer Sanktion entsprechend getroffen worden. Die Studie kommt zum Schluss, dass sich «die mit dem Instrumentarium der Sanktionierung generell intendierten Wirkungen auf das Verhalten und die Verhaltensdisposition mit dem Ziel erwerbsfähige Empfänger:innen von Hartz IV zur Arbeitsaufnahme zu aktivieren» mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht aufzeigen lasse.⁴⁹ Die Studie stellt auch fest, «dass Sanktionen (oder deren finanzieller Ausgleich) weder zu einer Verbesserung noch zu einer Verschlechterung der Lebenssituation von Menschen führt, die Hartz IV beziehen(...)»⁵⁰.

Qualitativ stellt die Studie fest, dass Sanktionen erhebliche soziale und gesundheitliche Auswirkungen zur Folge haben können. Die Leistungskürzung und damit die Reduktion der zur Verfügung stehenden Mittel vermindert die Möglichkeiten an der gesellschaftlichen Teilhabe und verstärkt die soziale Ausgrenzung. Sie erzeugen einen grossen Druck und können allfällige psychische Erkrankungen verstärken. Zwar liegen den Ergebnissen im qualitativen Teil der Studie lediglich Gespräche mit einer sehr kleinen Referenzgruppe zu Grunde. Die Erkenntnisse decken sich aber im Kern mit jenen aus anderen Studien⁵¹.

⁴⁸ Verena Tobsch (et al.), Hartz Plus: Die Auswirkungen von Harz-IV-Sanktionen, eine Studie im Auftrag von Sanktionsfrei e.V.

Kritisch äussert sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung betreffend das Forschungsdesign: Die untersuchten Personen stellen eine hoch selektive Gruppe von Personen dar, die häufiger sanktioniert würden als die Grundgesamtheit der ALG-II-Beziehenden, der quantitative Teil der Studie beruhe auf einer sehr geringen Anzahl von Beobachtungen (...) und der qualitative Teil der Studie weise methodische Mängel auf (Joachim Wolff (et. Al.), 13/2022 [Studie «Hartz Plus»: Einschätzung des IAB](#)).

⁴⁹ Verena Tobsch (et al.), Hartz Plus: Die Auswirkungen von Harz-IV-Sanktionen, eine Studie im Auftrag von Sanktionsfrei e.V., S. 92 f.

⁵⁰ Verena Tobsch (et al.), Hartz Plus: Die Auswirkungen von Harz-IV-Sanktionen, eine Studie im Auftrag von Sanktionsfrei e.V., S. 66.

⁵¹ Z.B. Dieter Haller (et al.) [Wirkungen der Sozialhilfe](#), in BFH impuls Januar 2014, S. 15, 17 und 19. Kritisch im Zusammenhang mit Integrationsmassnahmen auch Melanie Studer, Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse: zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit, Rz. 1299 ff.; Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2. Aufl. Zürich/St. Gallen, Rz. 858 ff., 865 f. (nachfolgend Wizent, SH-Recht).

Welfare conditionality <http://www.welfareconditionality.ac.uk/>

Das Projekt Welfare Conditionality wurde zwischen 2013 und 2018 in Grossbritannien durchgeführt mit folgenden «key findings» : folgt

Anhang 3 : Literaturverzeichnis

Folgt.