

Universität
Basel

Juristische
Fakultät



Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen Erweiterte Präsentation zu Ergebnissen und Empfehlungen für den Workshop

Tagung «Beteiligung betroffener Personen in der Armutsprävention und –bekämpfung»

2. September 2021, Wankdorf

Gesine Fuchs gesine.fuchs@hslu.ch und **Melanie Studer**
melanie.studer@bfh.ch

Projektteam mit Marina Abbas, Kurt Pärli, Anne Meier, Nathalie
Blanchet, Nikola Koschmieder, Marion Ruch



Geplanter Ablauf Workshop

- **Nachfragen** aus Plenumsvortrag klären
- **Themenöffnung**: Was sind eigene Erfahrungen? Herausforderungen in der Arbeit? Was sind Handlungsmöglichkeiten?
- **Themenfokussierung** und Bildung von Kleingruppen (zwei oder 3), in denen die relevanten Fragen vertieft werden
- **Empfehlung**: sich die schwierigsten Herausforderungen aussuchen
- **Arbeit** in Kleingruppen
- **Plenum**: Austausch, Diskussion und Ergebnissicherung

Mögliche Themen/Schwerpunkte für den Workshop

- Fokus **Beratungsstellen**: Was brauchen sie? (vgl. ab Folie 13)
- Fokus **Armutsbetroffene**: Wie können sie gestärkt werden, sich für ihre Rechte einzusetzen? (vgl. ab Folie 25) - auch Frage für einen möglichen SNF-Antrag Agora zur Wissenschaftskommunikation
- Fokus **Politik**: Wie können die Empfehlungen politisch Mehrheiten gewinnen?

DIE STUDIE IM ÜBERBLICK



Fragestellung und Ziele

- **Problemanalyse:** gibt es derzeit Schwierigkeit, den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe zu gewährleisten?
- **Rechtsberatung und Ombudstätigkeit:** wie tragen juristische Beratungs-, Schlichtungs- und Vermittlungsdienste zum Rechtsschutz von Armutsbetroffenen bei?
- Braucht es eine Optimierung der bestehenden Angebote oder gibt es alternative **Handlungsansätze**?

Was heisst Rechtsschutz?

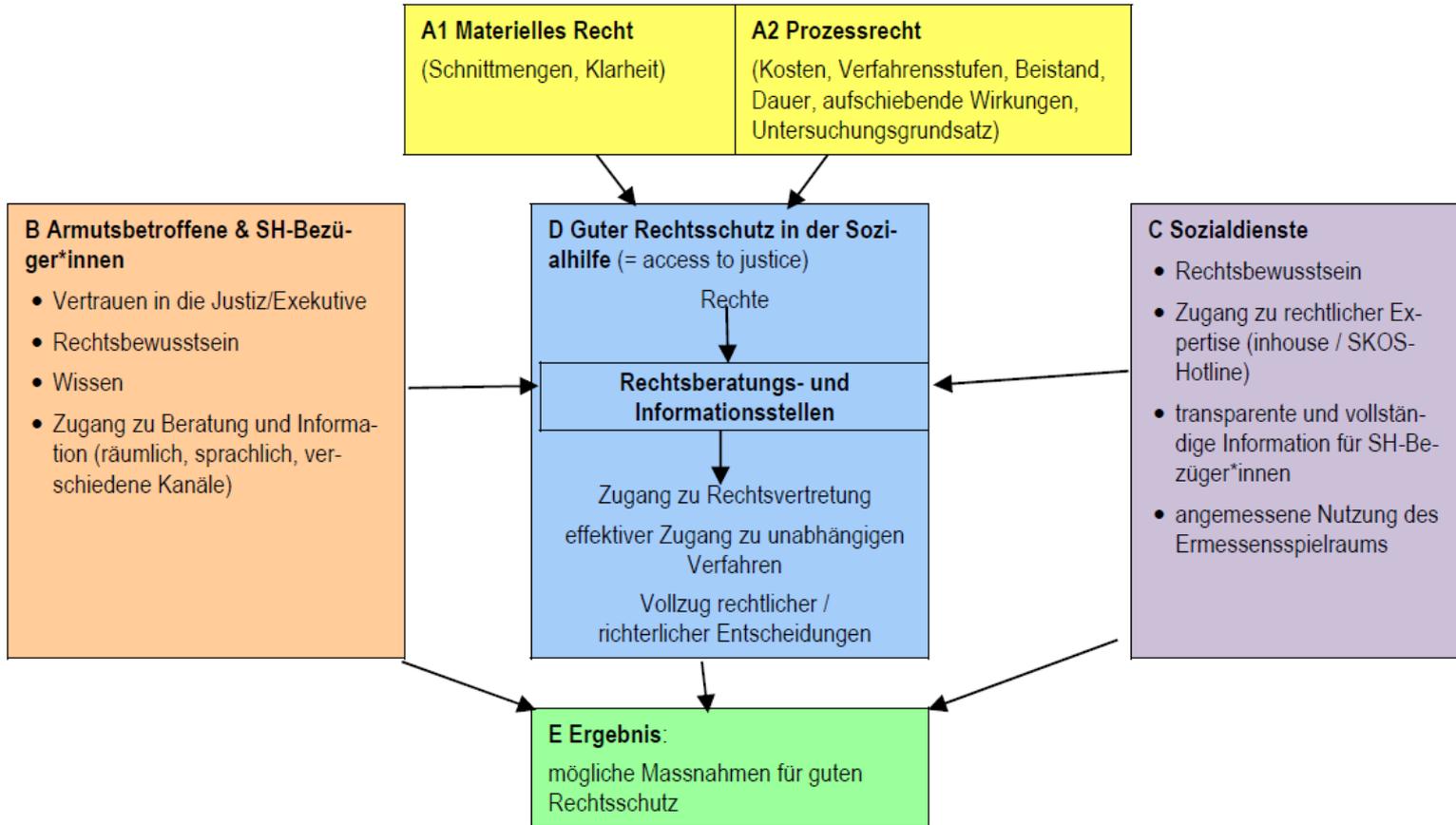
- Möglichkeit, in Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Zeit einen Entscheidung einer unbefangenen staatlichen Instanz zu erhalten
- Rechtsweggarantie in der Verfassung (Art. 29 BV)
- «Zugang zum Recht» in der Praxis untersuchen

Breiter Untersuchungsansatz

- Geltendes Recht (Verfassung, Prozessrecht, Sozialhilferecht)
- Recht in Aktion (z. B. Gerichtsurteile, tatsächliche Verfahrenabläufe, Gerichte/Einspracheinstanzen)
- Welche Beratungsstellen gibt es und was tun sie? (Online-Umfrage, Interviews)
- Rolle der Anwaltschaft (Online-Umfrage)
- Perspektiven der Betroffenen mit und ohne Erfahrung mit Einsprachen (Interviews)
- Schweizweit; vertiefte Untersuchungen in GE, FR, ZH, SG

Was tragen einzelne Faktoren und Akteur_innen zu gutem Rechtsschutz bei?

Abbildung 1: Modell der Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe



ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

Geltendes Recht

- Art. 29 BV und Art. 6 EMRK: Rechtsweggarantie
Gewährleistungspflicht des Staates, damit dies auch Realität wird
- Art. 12 BV: Recht auf Hilfe UND Beratung in Notlagen
- Effektiver Zugang zu **Information, Beratung, Vertretung nötig** inkl. unengeltliche Rechtspflege und -verbeiständung

Geltendes Recht in Aktion: kantonales Verfahrensrecht

- **Fristen:** z. T. nur 14 Tage
- **Formerfordernisse** niedrig, das ist positiv
- **Verfahrenskosten:** grosse Unterschiede, effektive Abschreckung möglich
- **Rechtsverbeiständung:** selten
- **Mündliche Anhörungen** selten, wären jedoch gut (Darlegung persönlicher Umstände)

«Im Sozialamt kann ich mich schon äussern. Aber im Gerichtsverfahren nirgends mehr. Ich meldete mich bei der Sozialhilfe ab, weil ich dann wieder verdiente. Und seither wurde ich nie angehört. Das ist doch gegen jedes Rechtsempfinden, dass du dich persönlich nicht verteidigen kannst. Und die Sozialhilfe kommt mit einem Riesen-Apparat, das ist eine Maschinerie.»

Geltendes Recht in Aktion 2

«Schleier der Intransparenz»

«Je dois à chaque fois relire. C'est nebuleux»

Das Sozialhilfegesetz ist «incomprehensible».

Zum Teil **fragliches Handeln der Sozialdienste:**

«Einfach, dass ich eine Einsprache machen kann. Aber zuerst muss ich noch einen anderen Zettel bestellen, damit ich eine Einsprache machen kann. Also das verstehe ich nicht ganz, wieso, sie sagte ja, um das geht es, wenn es dir nicht passt, kannst du eine Einsprache machen, wieso muss ich denn noch einen anderen Zettel bestellen, damit ich Einsprache einlegen kann».

Geltendes Recht: zum Teil lange Wege

Zürich (Beispiel Gemeinde Winterthur)¹⁵⁹

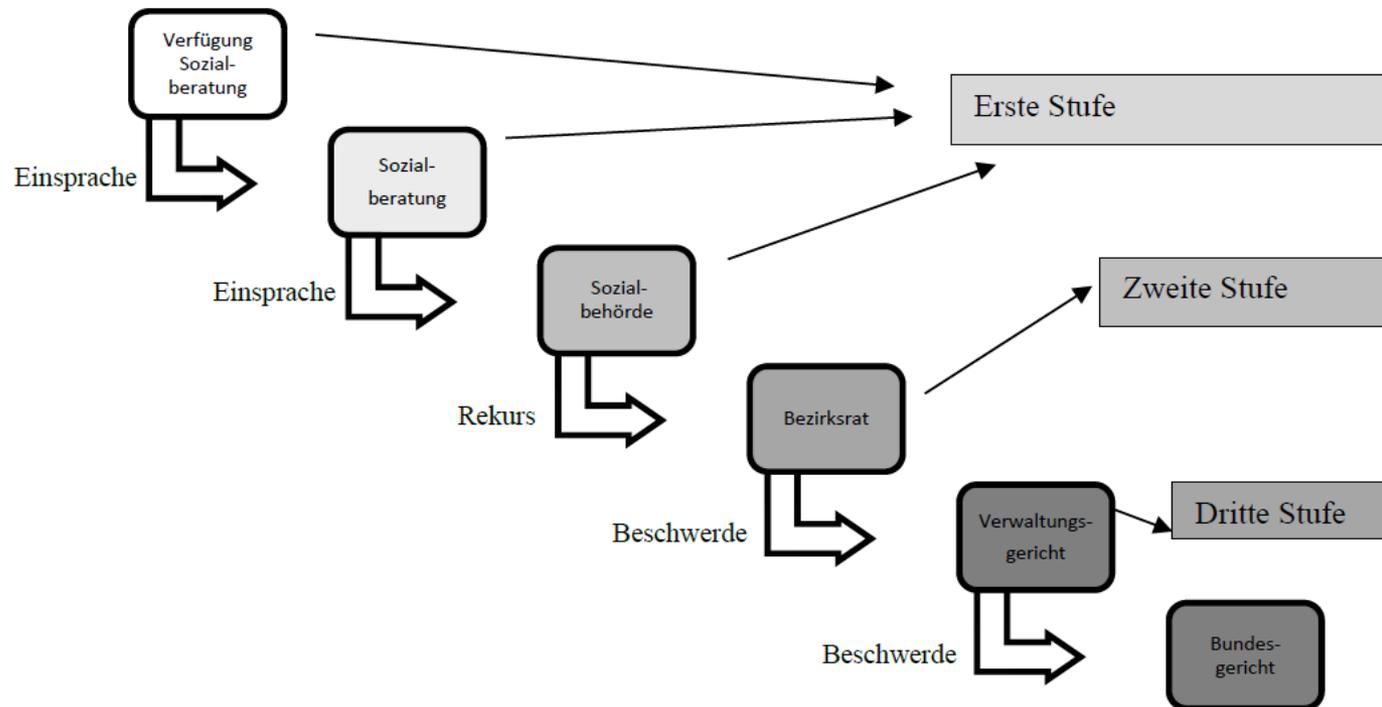
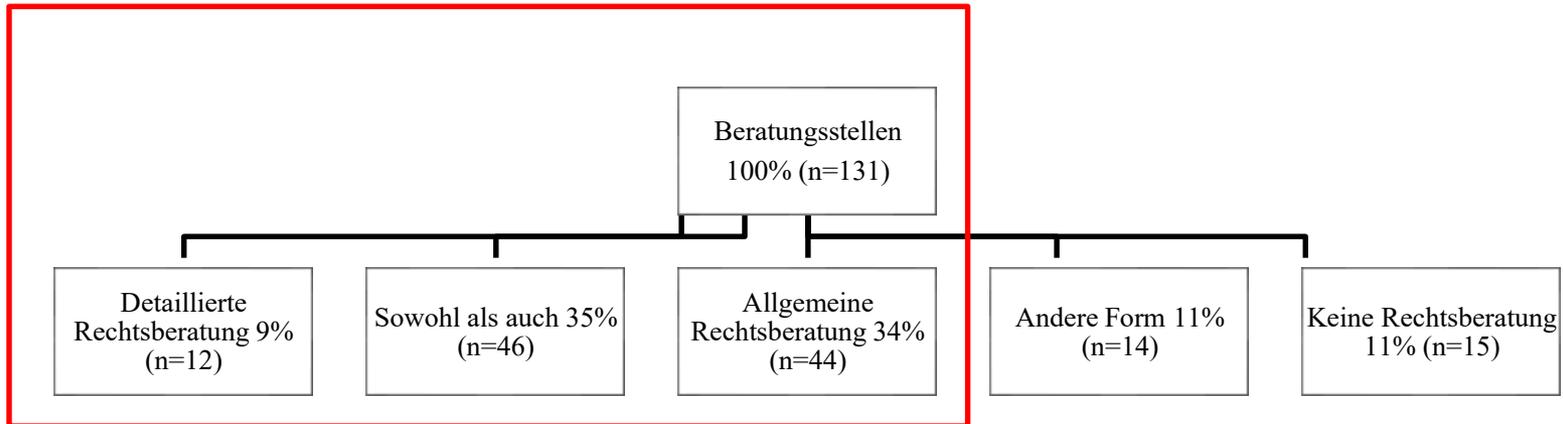


Abbildung 4: Verfahrensweg Winterthur

Beratungs- und Ombudsstellen als zentrale Element für den Rechtsschutz 1



Allgemeine Rechtsberatung: Allgemeines Informieren und Aufzeigen von Rechten und Pflichten, darunter auch Informationen über Ansprüche auf Sozialleistungen. Die rechtlichen Fragen können oftmals mit einmaligen, allgemeinen Informationen beantwortet werden.

Detaillierte Rechtsberatung: Sorgfältige, detaillierte und einzelfallbezogene Beratung von Ratsuchenden zu rechtlichen Fragen. Diese Form von Rechtsberatung beinhaltet oftmals auch die Beratung hinsichtlich der Erfolgchancen einer allfälligen Klage oder Beschwerde. Die Beratung ist oftmals nicht nach einem einmaligen Kontakt abgeschlossen

Beratungs- und Ombudsstellen als zentrale Element für den Rechtsschutz

- 102 befragte Stellen machen allgemeine oder detaillierte Rechtsberatung
- Davon **leisten 34 detaillierte Rechtsberatung im Sozialhilferecht**
- Dies sind **generelle** (z. B. Caritas), **themenspezifische** (z. B. Pro Infirmis) oder **öffentliche** Stellen (z. B. Spital)

Beratungs- und Ombudsstellen als zentrale Element für den Rechtsschutz 3 (Details)

Von den 102 befragten Stellen

- leisten 58 detaillierte RB
- davon **leisten 34 detaillierte Rechtsberatung im Sozialhilferecht**
- leisten 29 Stellen nur allgemeine RB im SHR
- **Profile** von Beratungsstellen:
 - generelle (z. B. UFS, Caritas),
 - themenspezifische (z. B. Pro Infirmis)
 - Beratungsstellen in öffentlicher Trägerschaft (z. B. Spital)
- Wichtig für **allgemeine Rechtsberatung**: Informationsvermittlung und Triage; Zugriff auf detaillierte Informationen wo nötig; «Trichter» für RB-Bedarf in Gesellschaft
- **Generelle Beratungsstellen** sehr wichtig für die Begleitung und Vertretung von Sozialhilfebeziehenden
- **Rechtsberatung eingebunden** in andere Beratungsangebote; Rechtsberatung als ein Pfeiler von Aktivitäten zum Sozialhilferecht

Zugänglichkeit

- Formale Zugangskriterien bei der Hälfte der Beratungsstellen SHR (z. B. schwierige finanzielle Verhältnisse)
- Zugang über Internet, Telefon, Flyer, Empfehlung
- Kurze Telefon- und Öffnungszeiten regulieren den Zugang zur Stelle z. T. stark (rechts: UFS)

Telefonberatung

Montag: 11 bis 14 Uhr

Mittwoch: 9 bis 12 Uhr

Am 25. August keine Beratung (siehe oben).

Tel. 043 540 50 41

Hinweis:

Aufgrund der vielen Anfragen ist das Beratungstelefon leider oft besetzt. Bitte probieren Sie es mehrmals und halten Sie die relevanten Dokumente bereit.
Danke!

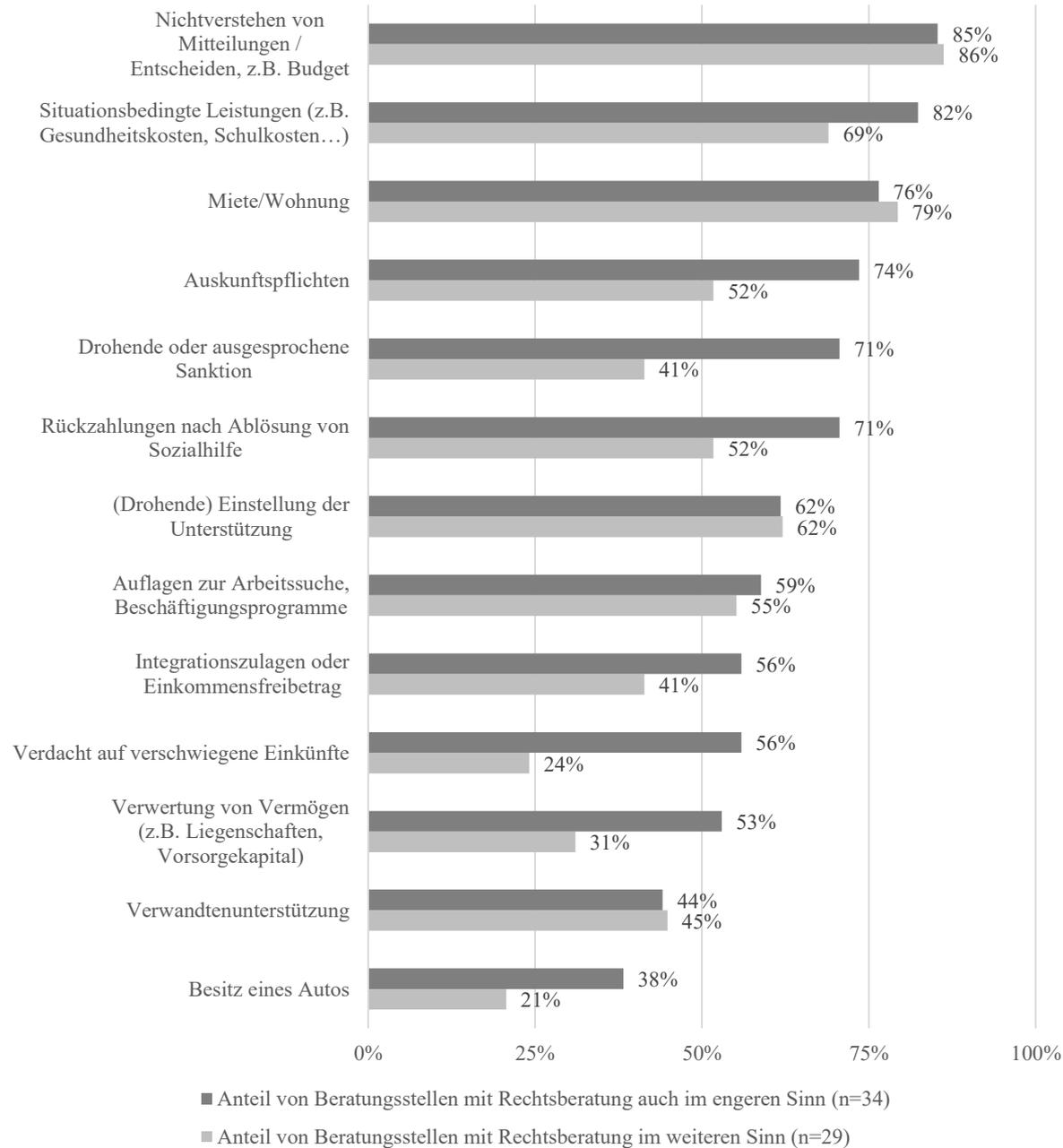
Zugänglichkeit: Strenge Triageregeln

«Bei der Beantwortung von Anfragen jeglicher Art, die an die Beratungsstelle herangetragen werden, ist eine **strikte Triage** vorzunehmen. Ergeben sich keine konkreten rechtlichen Fragen, sind Rechtsgebiete betroffen, die **nicht in unserem Tätigkeitsbereich liegen, oder können die für eine seriöse Beratung notwendigen Unterlagen nicht vorgelegt werden**, wird höchstens ein **kurzer sachdienlicher Ratschlag** abgegeben, an die zuständigen Behörden verwiesen oder auf allfällige andere Hilfsangebote aufmerksam gemacht. Wöchentlich werden eine **auf die Kapazitäten des Betriebs abgestimmte Anzahl persönlicher Termine für Erstgespräche angeboten**. Deren Vergabe erfolgt gestützt auf eine **Vorprüfung** nach internen Kriterien, die sich an den betroffenen Rechtsgütern, der persönlichen Schutzbedürftigkeit der hilfesuchenden Person und an den Möglichkeiten zu wirksamer rechtlicher Unterstützung orientieren.»

(Beratungsstelle SHR, aus der Online-Umfrage)

Tätigkeiten der Beratungsstellen

- Mehrheit bietet nicht nur Beratung, sondern auch Begleitung
- 10 von 34 Rechtsberatungs-Stellen SHR vertreten auch Klient*innen
- Vor allem mehrmaliger klassischer (tel./persönl.) Kontakt in der Beratung
- Sozialhilferechtliche Beratung: kontaktieren, begleiten, weiterleiten
- Weiterbegleitung oder Vertretung wird wesentlich durch Kapazitäten und Kompetenzen gesteuert



Fazit Beratungsstellen

- Differenzierte Landschaft mit anspruchsvollen Aufgaben
- Wesentlich für den Rechtsschutz
- Nachfrage übersteigt Angebot deutlich
- Stellen mit allgemeine und mit detaillierter Rechtsberatung sind beide wichtig für Armutsbetroffene.

Rechtsschutz durch die Anwaltschaft: manchmal nötig, doch prekär finanziert

- 84 Anwält_innen befragt, die im SHR vertreten; nur ein gutes Drittel spezialisiert
- Viele bemühen sich **aktiv** darum, **Hürden** für Armutsbetroffene zu **senken**
- **Anwaltliches Vorgehen:** Gespräche mit Sozialdienst, Beschwerden, Gerichtsverfahren

Anwaltschaft

- Für Betroffene **wichtige** soziale und juristische **Unterstützung**

Und dann wollten sie, dass meine WG-Partnerin mir einen Lohn bezahlt für das was ich zuhause mache. Ich musste ständig Formulare ausfüllen. Ich schloss eine Rechtsschutzversicherung ab. Und deswegen hat der A. B. einen Rekurs gemacht. Als ich den A. B. anstellte, wurde es schlagartig besser. Aber in den ersten drei Monaten machten sie mit mir was sie wollten.

- **Andere Akteure beurteilen unterschiedlich:** anwaltliche Vertretung möglicherweise eskalierend bzw. unnötig einerseits, andererseits die Kommunikation und Akzeptanz der Entscheidungen verbessernd sowie gut bei Einforderung von sv-rechtlichen Ansprüchen

Die Rechtsvertretung der Bezüger_innen wird häufiger. Ich weiss nicht, ob es ihnen hilft. Rechtsvertretung ist bei rein rechtlichen Argumenten wichtiger; geht es um Fakten, gelingt es der Person in der Regel, diese Fakten zu bringen. Einige Interventionen von Anwälten sind brilliant und bringen den Sozialdienst bei der Anwendung der Gesetze durchaus voran.(Einspracheinstanz)

Anwaltschaft 3: Starke Kritik an restriktiver Praxis der unentgeltlichen Rechtshilfe

Im Bereich des Sozialhilferechts herrscht ein eigentlicher NOTSTAND für die betroffenen Personen. Sie finden keine Anwälte ... weil die diesbezüglichen Aufwendungen nicht ersetzt werden. Die unentgeltliche Rechtspflege wird oft abgewiesen und wenn es gewährt wird, nur lächerlich bezahlt und der Aufwand wird unangemessen gekürzt. Jeder gute Anwalt hat genügend bezahlte Mandate, so dass er diese Anfragen mit einem vorgeschobenen Argument (keine zeitlichen Kapazitäten etc.) ablehnt. DIE ARMUTSBETROFFENEN PERSONEN KÖNNEN SICH IM MOMENT NICHT FÜR IHR RECHT WEHREN UND SIND DEN BEHÖRDEN OFT SCHUTZLOS AUSGELIEFERT. Wenn sich ein Anwalt für eine armutsbetroffene Person einsetzt, dann oftmals PRO BONO. Dieser Zustand ist unhaltbar, sowohl für die armutsbetroffenen Personen, als auch für die Anwälte und den Rechtsstaat!

(Aus der Online-Befragung, Hervorhebungen im Original)

Betroffene und Bedingungen des Rechtsschutzes 1

- **Vertrauenverhältnis beim Sozialdienst:** es überwiegt als despektierlich/misstrauisch wahrgenommen Behandlung des Sozialdienstes; häufig kaum Eingehen auf individuelle Situation (Beispiel Wohnsituation)
«Vorschussmisstrauen» - «Sie versuchen nicht unsere Situationen zu verbessern, sie versuchen unsere Probleme zu verschlechtern.»
- **Hilfreich:** feste Berater_in, feste Termine, Zeit
- Betroffene schätzen Qualität und Umfang der amtlichen **Informationen** sehr unterschiedlich ein. Angemessene Information kann Beschwerden verhindern

Betroffene und Bedingungen des Rechtsschutzes

- 10 Interviews SG/ZH, 5 Frauen – 5 Männer, eher besser gebildet, 25-67 Jahre, mit und ohne Rekuserfahrung, sehr vulnerable Lebensumstände
- **Vertrauenverhältnis beim Sozialdienst:** es überwiegt als despektierlich/misstrauisch wahrgenommen Behandlung des Sozialdienstes; häufig kaum Eingehen auf individuelle Situation (Beispiel Wohnsituation)
- «Vorschussmisstrauen» - «Sie versuchen nicht unsere Situationen zu verbessern, sie versuchen unsere Probleme zu verschlechtern.»
- **Hilfreich:** feste Berater_in, feste Termine, Zeit
- Amtliche **Informationen** an SH-Beziehende werden als ambivalent erlebt: Einschätzungen zur Informationsarbeit der Behörden sind sehr unterschiedlich; angemessene Information kann Beschwerden verhindern

Betroffene und Bedingungen des Rechtsschutzes

- **Rechtsbewusstsein** und Rechtswissen: sehr unterschiedlich, aber wächst mit der Zeit; Vertrauen in Exekutive und Judikative grundsätzlich vorhanden, Anwaltschaft und Beratungs-Stellen hilfreich
- Vorkommende **Rechtsmobilisierung** bestätigt, dass Vertrauen vorhanden ist. Fachliche Unterstützung durch Beratungsstelle/Anwaltschaft wichtig; anstrengend; Angst & Überforderung hindern; mündliches Verfahren wird vermisst
- Recherche und Zugänge zu **Rechtsberatung** häufig schwierig

Fazit: Sozialarbeiterische Begleitung als Voraussetzung

Hilfreich für eine gute Beziehung zwischen Sozialhilfebeziehenden und Sozialdiensten sind:

- Persönliche Kontakte sowie individuelle Hilfe und Beratung
- Transparente und verständliche Erläuterung von Regeln und Entscheidungen
- Verständliche schriftliche Korrespondenz
- Mitarbeitende richten ihr Handeln stärker an der Leitidee und dem Menschenbild der Sozialen Arbeit aus.
- **Voraussetzung:** gutes Personal, niedrigere Fall-Last

EMPFEHLUNGEN IM ÜBERBLICK

Recht

- Anspruch auf Beratung und Information auch durch bessere **Finanzierung unabhängiger Beratungsstellen**
- Die **unentgeltliche Rechtspflege** - Rechtsverteidigung eingeschlossen - muss **ausgebaut** werden, keine Verfahrenskosten

Behörden

- **Rechtsinformationen verbessern** (zugänglich, verständlich, adressatengerecht, mehrsprachig)
- **Mehr Zeit für Sozialarbeit** in den Sozialdiensten verbessert nicht nur die Reintegration, sondern beugt Konflikten vor

Beratungsstellen

- **Rechtsberatungsstellen stärken**, auch mittels öffentlicher Finanzierung
- **Zugangsschranken** zu unabhängiger Beratung abbauen, damit auch die Menschen in verletzbaren Situationen zur Rechtsberatung kommen können
- **Vernetzung** und Expertise der Rechtsberatungsstellen stärken

Weitere Informationen

Dossier Sozialinfo: <https://www.sozialinfo.ch/dossiers/zugang-zum-recht-in-der-sozialhilfe>

Studie bestellen

- https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_bbl/b2c/home.do

(kostenlos)

Download-Link: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.html>

Jeweils mit «Rechtsberatung» suchen