

# Wie sieht Armut aus?

Wohlfühl  
sich  
Kauf  
Kauf  
KOTT AN  
DIE HAAR  
ZU DEN  
TUNX



www.im-fall.ch

## Sanktionen in der Sozialhilfe

MRZ-Veranstaltungsreihe  
Existenzsicherung und  
Menschenrechte

**Prof. Eva Maria Belser**

# Beispiel 1 (BGE 130 I 70, «Schaffhausner Taglohnfall»)

- Die Stadt S. spricht X einen monatlichen Unterstützungsbetrag zu und macht die Zahlung von der Auflage abhängig, dass X am städtischen Taglohnprogramm teilnehme.
- X weigert sich. Die Stadt kürzt daraufhin den Betrag um 30 % und droht an, die Unterstützung komplett einzustellen, wenn X sich weiterhin weigere, an Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen teilzunehmen.

## Beispiel 2 (BGE 139 I 218, «Berner Citypflege»)

- Der Informatiker R. wird seit Oktober 2009 vom Sozialdienst finanziell unterstützt. Am 28. Februar 2011 weist ihn die Gemeinde an, sich am 1. März bei der Citypflege zur Arbeitsaufnahme zu melden.
- Am 8. März 2011 ermahnt die Gemeinde R., die Weisung zu befolgen und die nach wie vor offene Arbeitsstelle anzutreten.
- Am 21. März 2011 verfügt die Gemeinde - wie zuvor angedroht - die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe per 31. März 2011.

## Beispiel 3 (8C\_500/2012, «Berikon»)

- L bezieht seit 4 Jahren Sozialhilfe in der Gemeinde X.
- Die Zusammenarbeit mit den Sozialbehörden erweist sich als schwierig: L. ist unkooperativ, unzuverlässig, hält Termine beim RAV nicht ein, erscheint nicht zu Gesprächen mit den Behörden und teilt der Gemeinde mit, dass er nur noch schriftlich mit ihr verkehren wolle.
- Die Gemeinde stellt schliesslich die Sozialhilfe – mit Ausnahme der medizinischen Grundversorgung – wegen rechtsmissbräuchlichen Verhaltens ein.

# Kürzung und Einstellung

- Leistungskürzung möglich bei Pflichtverletzung (weisungswidrigem Verhalten) und selbstverschuldeter Bedürftigkeit
- Einstellung der Sozialhilfe bei selbstverschuldeter Bedürftigkeit (Ablehnung zumutbarer Arbeit / Beschäftigung)
- Einstellung der Nothilfe bei selbstverschuldeter Notlage = Nichterfüllen der Anspruchsvoraussetzungen (Ablehnung zumutbarer Arbeit / Beschäftigung) sowie Rechtsmissbrauch
- Voraussetzung: Einhaltung rechtsstaatlicher Garantien

# Sozialhilfe – ein komplexes Rechtsgebiet

- Völkerrecht
- Verfassungsrecht
- Bundesgesetze und Bundesverordnungen
- Kantonale Verfassungen
- Kantonale Gesetze und kantonale Verordnungen
- Weisungen und Richtlinien
- SKOS-Richtlinien

# Sozialhilfe – ein vernachlässigtes Rechtsgebiet

- Zuständigkeit der Kantone (und Gemeinden)
- Sozialhilfe als nur ausnahmsweise notwendiges und vorübergehendes Sicherheitsnetz
- einzelfallbezogen
- eher der freiwilligen (wenn auch gebotenen) Solidarität als dem Recht zugeordnet
- keine direkte Anwendbarkeit der Sozialziele und der Rechte aus dem UN-Pakt I
- erschwerter Zugang zu den Gerichten / beschränkte Weiterentwicklung durch Rechtsprechung

# «Sanktionen» der Sozialhilfe

- Nichteintreten auf das Gesuch
- Ablehnung der Sozialhilfe
- Einstellung der Sozialhilfe / Einstellung der Nothilfe
- Kürzung der Sozialhilfe
- Wechsel von der Sozialhilfe in die gekürzte Sozialhilfe, die erweiterte Nothilfe oder die Nothilfe
- Einstellung/Kürzung situationsbedingter Leistungen, von Einkommensfreibeträgen oder Integrationszulagen
- Änderung des Auszahlungsmodus
- Rückerstattung
- Strafrechtliche Verfolgung
- Verlust des Aufenthaltsrechts



# Ursachen für «Sanktionen» der Sozialhilfe

- Fehlen der Bedürftigkeit
- Unmöglichkeit, die Bedürftigkeit festzustellen
- Verletzung der Mitwirkungspflichten
- Verletzung von Auflagen oder Weisungen
- Fehlende oder ungenügende Gegenleistung / Bereitschaft der Integration in den Arbeitsmarkt
- Zweckwidrige Verwendung der Sozialhilfeleistung
- Erschleichen einer Sozialhilfeleistung
- Betrug

# Verfassungsrecht I - Allgemeines

- Präambel und Zweck (Art. 2)
- Grundsätze rechtsstaatlichen Verhaltens (Art. 5)
- Subsidiarität (Art. 5a)
- Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung (Art. 6)
- Sozialziele (Art. 41)
- **Unterstützung Bedürftiger (Art. 115)**
- «Ausschaffung» (Art. 121)

# Verfassungsrecht II - Grundrechte

- Achtung und Schutz der Menschenwürde (Art. 7)
- Gebot der Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot (Art. 8)
- Persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2)
- Besonderer Schutz von Kindern und Jugendlicher (Art. 11)
- **Hilfe in Notlagen (Art. 12)**
- Schutz der Privatsphäre (Art. 13)
- Wirtschaftsfreiheit (Art. 27)
- Verfahrensgarantien (Art. 29 ff.)

# Verwirklichung und Einschränkung der Grundrechte im Allgemeinen

- Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Wirkung beizutragen (Art. 35).
- Einschränkungen der Grundrechte
  - dürfen den Kerngehalt nicht verletzen;
  - müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen;
  - dem Schutz eines öffentlichen Interesses dienen;
  - erforderlich und geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erreichen;
  - dem Einzelnen zumutbar sein (Art. 36)

# Verwirklichung und Einschränkung der Grundrechte bei Kürzungen und Einstellungen

- Zulässigkeit der Weisung oder Auflage?
  - Einhaltung der Verfahrensgarantien?
  - Zulässige Einschränkung der übrigen Grundrechte?
- Zulässigkeit der Kürzung oder Einstellung?
  - Einhaltung der Verfahrensgarantien?
  - Zulässige Einschränkung der übrigen Grundrechte?

# Beispiel 1 (BGE 130 I 70, Schaffhausener Taglohnfall)

- Die Stadt S. spricht X einen monatlichen Unterstützungsbetrag zu und macht die Zahlung von der Auflage abhängig, dass X am städtischen Taglohnprogramm teilnehme.
- X weigert sich. Die Stadt kürzt daraufhin den Betrag um 30 % und droht an, die Unterstützung komplett einzustellen, wenn X sich weiterhin weigere, an Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen teilzunehmen.

# Beispiel 1 (BGE 130 I 70, Schaffhausener Taglohnfall)

- Aus den die Sozialhilfe prägenden Grundsätzen der Eigenverantwortung und der Subsidiarität folgt, dass hilfeschuchende Personen dazu verpflichtet sind, alles Zumutbare zur Behebung der eigenen Notlage zu unternehmen.
- Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, unterstützte Personen mittels Beschäftigungsprogrammen aus der Hilfsbedürftigkeit in die Selbständigkeit zu führen.
- Die Auflage konkretisiert das Subsidiaritätsprinzip und ist somit zumutbar.

# Beispiel 1 (BGE 130 I 70, Schaffhausener Taglohnfall)

- Wer objektiv in der Lage wäre, sich - insbesondere durch Annahme einer zumutbaren Arbeit - aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel zu verschaffen, erfüllt weder die Voraussetzungen für den Anspruch auf Sozialhilfe noch auf finanzielle Nothilfe gemäss Art. 12 BV.
- Da X mit seiner grundsätzlichen Weigerung an den Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen der Stadt S. teilzunehmen, mangels einer Notlage die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt, verstösst auch die angedrohte vollständige Einstellung der Unterstützungsleistungen weder gegen das kantonale Sozialhilfegesetz noch gegen Art. 12 BV.



## Beispiel 2 (BGE 139 I 218, Berner Citypflege)

- Der Informatiker R. wird seit Oktober 2009 vom Sozialdienst finanziell unterstützt. Im Februar 2011 weist ihn die Gemeinde an, sich am 1. März bei der Citypflege zur Arbeitsaufnahme zu melden.
- Am 8. März 2011 ermahnt die Gemeinde R., die Weisung zu befolgen und die nach wie vor offene Arbeitsstelle anzutreten.
- Am 21. März 2011 verfügt die Gemeinde - wie zuvor angedroht - die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe per 31. März 2011.

## Beispiel 2 (BGE 139 I 218, Berner Citypflege)

- Die Ausrichtung materieller Hilfe darf mit der Auflage verbunden werden, einen zeitlich befristeten Arbeitseinsatz an einem sog. Testarbeitsplatz zu leisten.
- Diese Massnahme ist weder unverhältnismässig noch stellt sie eine Verletzung der persönlichen Freiheit dar..
- Der Einsatz am Testarbeitsplatz ist als zumutbare Arbeit zu betrachten.
- Hat die betroffene Person die Möglichkeit, die Stelle jederzeit anzutreten und ermöglicht ihr die Teilnahme ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen, können die finanziellen Unterstützungsleistungen für die vorgesehene Dauer des Einsatzes vollständig eingestellt werden.

# Fragen

- Gesetzliche Grundlage
- Öffentliches Interesse
  - SozialhilfebezügerInnen aus der Abhängigkeit in die Selbständigkeit führen
  - Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs
  - Weitere Interessen?
- Verhältnismässigkeit?
  - Erforderlichkeit?
  - Eignung?
  - Zumutbarkeit?
- Kerngehalt?

# Verbot der Zwangsarbeit

- BGer: «Verlangt das fürsorgepflichtige Gemeinwesen vom Fürsorgeempfänger, soweit zumutbar eine Erwerbstätigkeit auszuüben, handelt es sich dabei nicht um eine hoheitliche Arbeitsverpflichtung, sondern um eine Anspruchsvoraussetzung für die vom Staat erbrachte Leistung.» (E.3.2.1.; 8C\_787/2011)
- Talmon v. Holland: «It does not appear, however, that the applicant was in any way forced to perform any kind of labour or that his refusal to look for other employment that that of independent scientist and social critic made him liable to any other measures than the reduction of his unemployment benefits. In these circumstances, the Commission cannot find that the present complaint raises any issues under Art. 4.para. 2 (...) of the Convention.»

# Verbot der Zwangsarbeit

- Absolutes Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit (Art. 4 Abs. 2 EMRK, Art. 8 Abs. 3 UN-Pakt II, ILO-Abkommen)
- «jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.» (Art. 2 Abs. 1 ILO-Übereinkommen Nr. 29)
- «Beamte der Verwaltung dürfen, auch wenn es ihre Aufgabe ist, die ihrer Verantwortung unterstellte Bevölkerung zur Annahme von Arbeit irgendeiner Form zu ermuntern, weder auf die Gesamtbevölkerung noch auf einzelne Personen der Gesamtbevölkerung einen Druck ausüben, um sie zur Arbeitsleistung für Einzelpersonen oder private Gesellschaften und Vereinigungen zu veranlassen.» (Art. 6 ILO-Übereinkommen Nr. 29).

## Beispiel 3 (8C\_500/2012, «Berikon»)

- L bezieht seit 4 Jahren Sozialhilfe in der Gemeinde X.
- Die Zusammenarbeit mit den Sozialbehörden erweist sich als schwierig: L. ist unkooperativ, unzuverlässig, hält Termine beim RAV nicht ein, erscheint nicht zu Gesprächen mit den Behörden und teilt der Gemeinde sogar mit, dass er nur noch schriftlich mit ihr verkehren wolle.
- Die Gemeinde stellt schliesslich die Sozialhilfe – mit Ausnahme der medizinischen Grundversorgung – wegen rechtsmissbräuchlichen Verhaltens ein.

## Beispiel 3 (8C\_500/2012, «Berikon»)

- Das Verhalten L's kann nur dann als Verstoss gegen eine Weisung gewertet werden, welche eine Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe nach sich ziehen kann, wenn zuvor eine Verfügung ergangen ist, mit welcher dem Betroffenen eine entsprechende Verpflichtung auferlegt worden ist.
- Die Gemeinde muss die beizubringenden Unterlagen genau bezeichnen. Kommt der Gesuchsteller seinen Informationspflichten nicht ausreichend nach und kann der Anspruch deswegen nicht richtig festgestellt werden, kann dies unter Umständen zur Nichtgewährung von Hilfeleistungen führen.
- In casu: Die Gemeinde bezeichnete keine Beweismittel, welche ihr trotz Aufforderung nicht eingereicht worden wären.

## Beispiel 3 (8C\_500/2012, «Berikon»)

Ist das Verhalten von L rechtsmissbräuchlich?

- Besteht bei Art. 12 BV überhaupt Raum für rechtsmissbräuchliche Ausübung? Lehre: Nein, da Bestimmung unantastbares Existenzminimum garantiert; BGer: nicht ausgeschlossen
- Rechtsmissbrauch setzt voraus, dass die bedürftige Person absichtlich die eigene Lage allein zum Zweck verursacht hat, um sich in der Folge das Recht auf Hilfe in Notlagen berufen zu können. Dieser Wille muss klar und unbestreitbar festgestellt werden. Der Missbrauch muss daher offensichtlich sein. Blosser Verdachtsmomente und Indizien sind ungenügend.
- Ergebnis: Verhalten zwar renitent, nicht aber rechtsmissbräuchlich.



# Offene Fragen

- Ungleichheit in der Sozial- und Nothilfe
- Funktionswandel der Sozial- und Nothilfe
- Frage der Verschuldensabhängigkeit
- Bedeutung und Wandel der Sozialhilfe
- Grundrechtskonformität der Workfare
- Verhältnis zum (absoluten) Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit?
- Verhältnis zum Recht auf Arbeit?
- Verhältnis zwischen finanzieller und anderweitiger Unterstützung?