

Berner Fachhochschule
Haute école spécialisée bernoise
Bern University of Applied Sciences

HSLU Hochschule Luzern

Schweizerischer Nationalfonds

Sozialhilfe: vom theoretischen Anspruch zur praktischen Inanspruchnahme

Luzerner Tagung zum Sozialhilferecht vom 29.10.2026

Pascal Coullery (BFH) und Melanie Studer (HSLU), Co-Projektleitende

Überblick

(1) Ausgangspunkt und Fragestellung

(2) Das Vorgehen im Schnelldurchlauf

(3) Das Ergebnis kurz erklärt

(4) Das Ergebnis im Faktencheck

(5) Das Ergebnis und seine verfassungsrechtliche Einordnung

(6) Handlungsempfehlungen

(7) Kurzer Ausblick

(1) Ausgangspunkt und Fragestellung

Feststellung eines Widerspruchs als Ausgangspunkt

Die Sozialhilfe hat eine grosse Bedeutung im System der sozialen Sicherheit



Hohe Nichtbezugsquote: rund ein Viertel der Personen, die einen Anspruch auf Sozialhilfe haben, machen ihn nicht geltend, d.h. sie mobilisieren ihn nicht.



Warum?

(1) Ausgangspunkt und Fragestellung

Rechtsmobilisierung

«In-Bewegung-setzen» des Sozialhilferechts durch konkretes Geltendmachen eines sozialhilferechtlichen Anspruchs.

Subjektive Faktoren der Mobilisierung: *sind unabhängig vom Gesetz*: fehlendes Wissen, was wo wie geltend gemacht werden kann; psychologische Faktoren (Scham, Angst vor Stigmatisierung) ⇨ schon relativ gut erforscht

Objektive Faktoren der Mobilisierung: *sind abhängig vom Gesetz*: rechtliche, institutionelle, kostenseitige Rahmenbedingungen der Mobilisierung werden weitgehend in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung abgebildet: kantonale «Barrierenormen», wie ausgedehnte Auskunftspflichten, nicht-professionelle Vollzugsstrukturen, Verfahrenskosten… ⇨ kaum erforscht.

(1) Ausgangspunkt und Fragestellung

Zentrale Frage des SNF-Projekts

Wie ist das kantonale Sozialhilferecht mit Blick auf objektive Faktoren der Mobilisierung im interkantonalen Vergleich ausgestaltet?

Vorgehen, um die Frage zu beantworten:

Prospektive Normenanalyse und Bewertung der 26 kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen entlang von Indikatoren auf zwei Ebenen

(1) Rechte und Pflichten («individuelle Rechtslage»)

(2) Umsetzung (gesetzlich festgelegte «organisational-strukturelle Rahmenbedingungen»)

☝ was die Normenanalyse nicht leistet: Aussagen zur Nichtbezugsquote und Korrelation zu den Mobilisierungsfaktoren

(2) Das Vorgehen im Schnelldurchlauf

Das Vorgehen in 5 Schritten

(1) Begründete Annahmen zur Rechtsmobilisierung entwickeln (gestützt auf Literatur und Erfahrungswissen)

(2) Aus begründeten Annahmen Indikatoren (10) und Teilindikatoren (32) entwickeln

Indikatoren auf individueller Ebene	Indikatoren auf der Umsetzungsebene
Sozialstaats- und Integrationsorientierung der Sozialhilfe (in der kantonalen Rechtsordnung)	Ausgestaltung des Verfahrens
Ausgestaltung des Rechts auf wirtschaftliche Sozialhilfe	Zugang zu Rechtsmitteln
Ausgestal rsönliche Sozialhilfe	Begleitmassnahmen im Rechtssch
Ausgestaltung der Pflichten	Ausgestaltung der Finanzierung
Ausgestaltung der Durchsetzung (inkl. Sanktionen)	Ausgestaltung der Organisation

Beispiel eines Teilindikators: Höhe der Leistungen

Beispiel eines Teilindikators: Entscheid durch politische oder fachliche Instanz

(2) Das Vorgehen im Schnelldurchlauf

Das Vorgehen in 5 Schritten

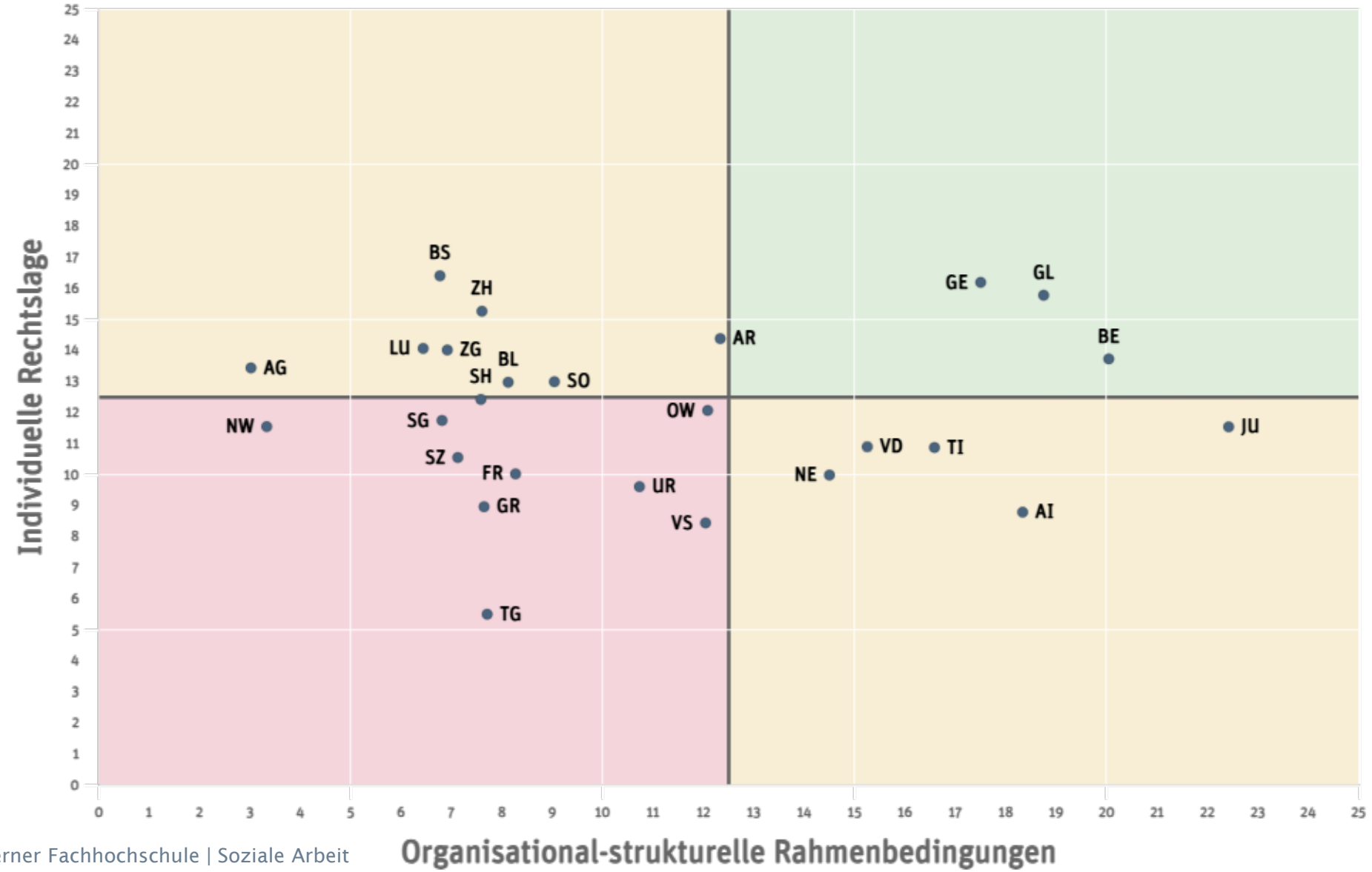
(3) Erfassen der Normen der 26 kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen entlang der definierten Indikatoren

(4) Bewerten der erfassten Normen auf Ebene der Teilindikatoren
(von 0 = mobilisierungshindernd bis 5 = mobilisierungsfördernd)

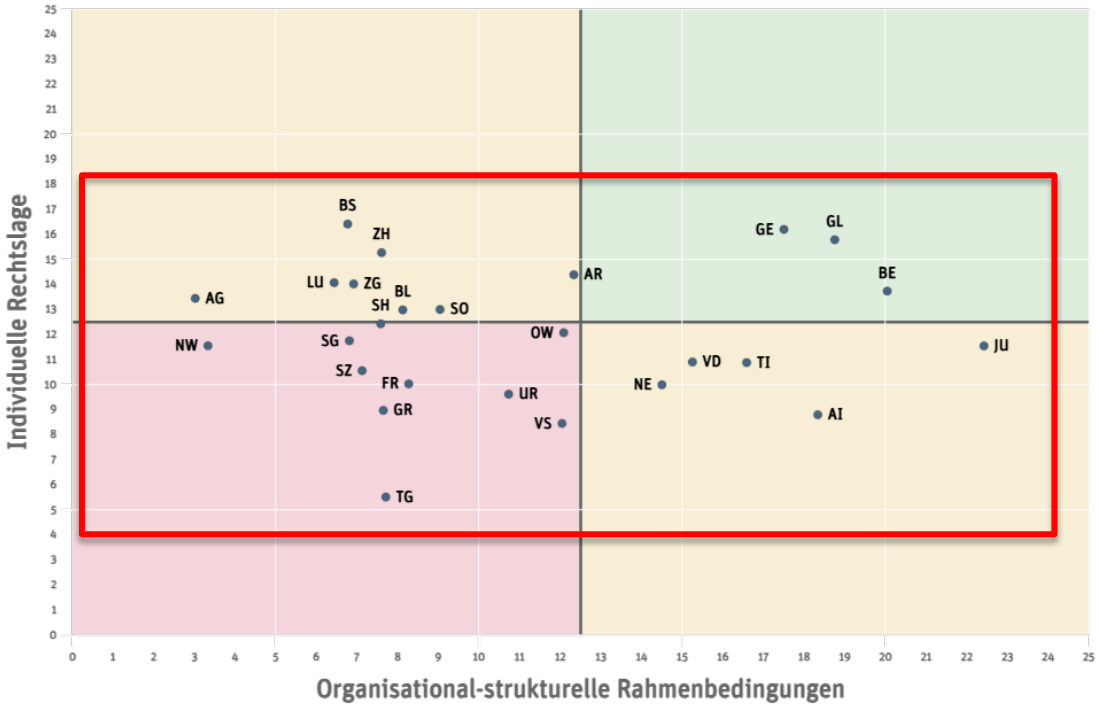
(5) Gewichtete Berechnung des Werts des Indikators
(= arithmetisches Mittel der Teilindikatoren)

Auf jeder Ebene beträgt die maximale **Punktzahl 25**
(je 5 Indikatoren zu maximal 5 Punkten).

(3) Das Ergebnis kurz erklärt



(3) Das Ergebnis kurz erklärt



Gesamthaft betrachtet:

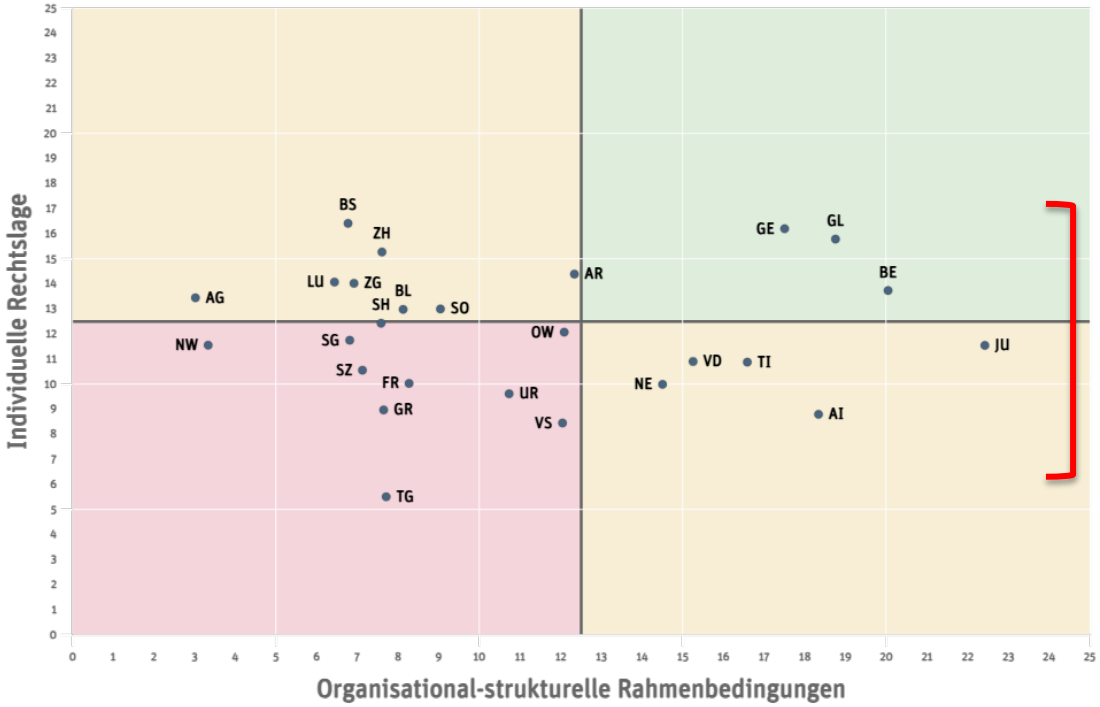
Tiefe durchschnittliche Bewertungen

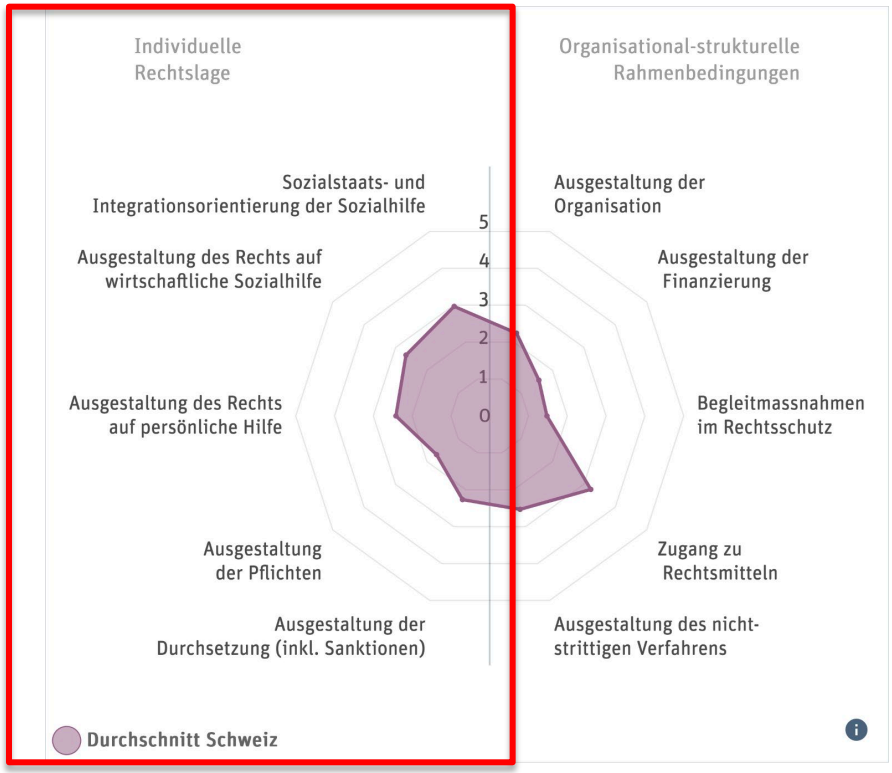
Höchste Werte bei einem Index von knapp 0.70 (BE, GE, GL, JU)

Tiefster Werte bei 0.26 (TG) und 0.30 (NW)

CH-Durchschnitt: Index von 0.46

(3) Das Ergebnis kurz erklärt

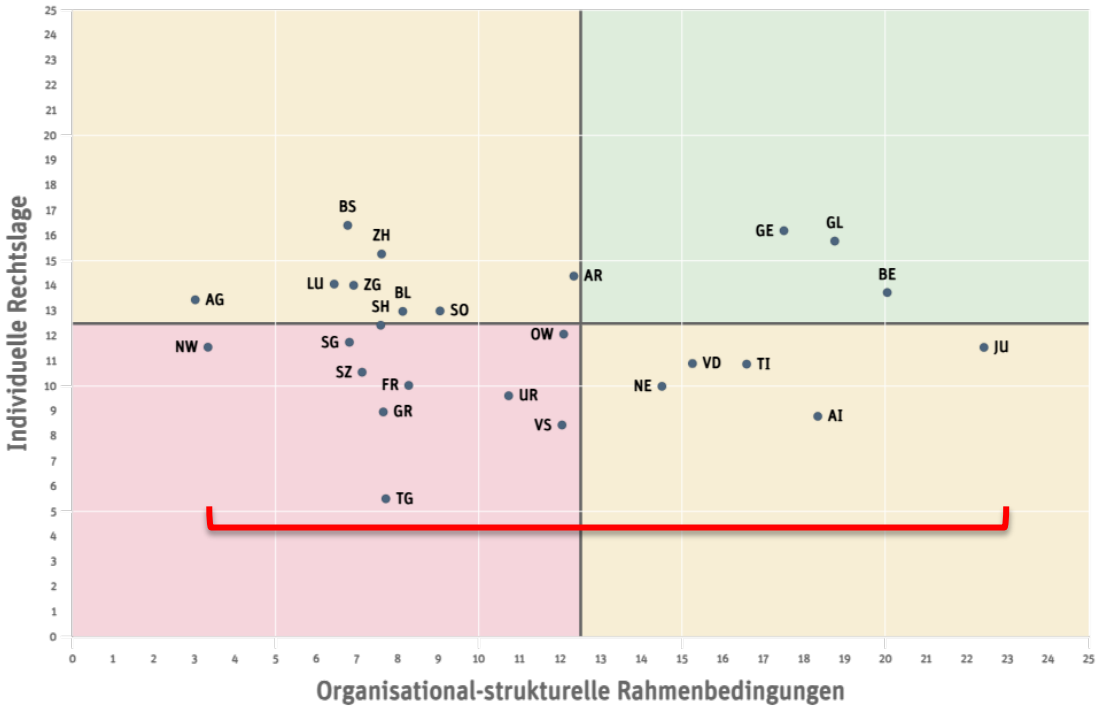


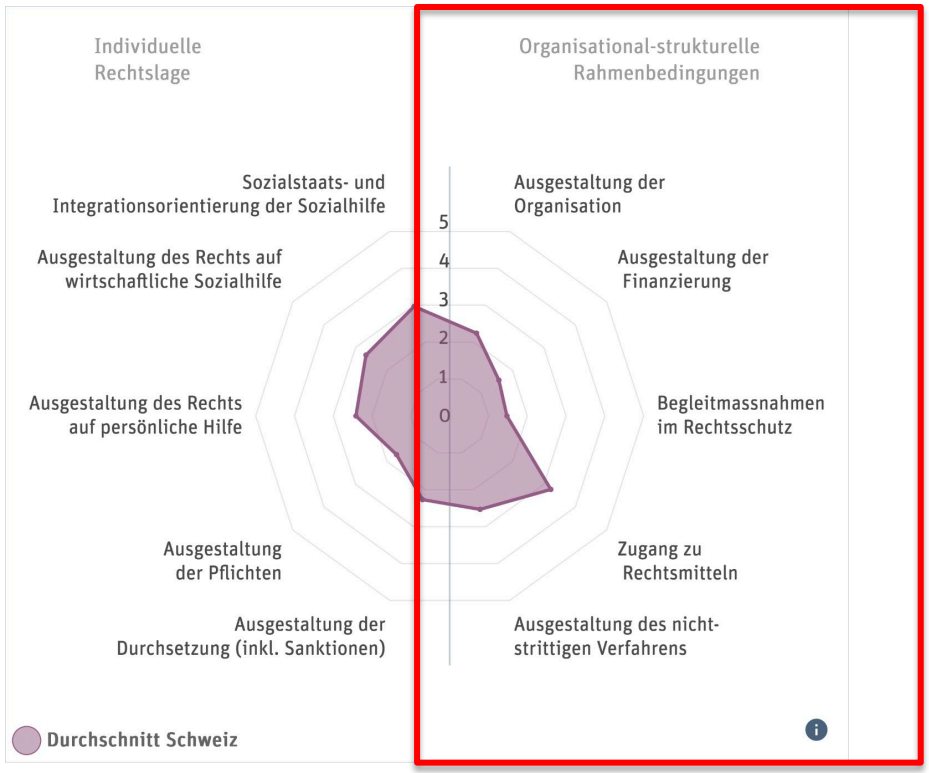


Individuelle Ebene

- Grosse kantonale Streuung zwischen 5 und 16 Punkten (von 25)
- Spricht für Abweichungen von den SKOS-Richtlinien, an denen sich die Bewertung orientiert

(3) Das Ergebnis kurz erklärt





Organisational-strukturelle Ebene

- Noch grössere kantonale Streuung zwischen 3 und 22 Punkten (von 25)
- Im Unterschied zur individuellen Ebene: keine nationalen Vorgaben

(4) Das Ergebnis im Faktencheck

Ergänzung der Normenanalyse durch einen vertieften Blick in die kantonale Praxis

Warum?

- … um die Annahmen, aus denen die Indikatoren abgeleitet wurden, zu überprüfen und idealerweise zu bestätigen
- … um herauszufinden, wie Ermessensspielräume, die im Sozialhilferecht von zentraler Bedeutung sind, genutzt werden

Wo?

- … in drei ausgewählten Kantonen: BE, FR und LU
- … deutsch- und französischsprachige Kantone
- … je ein «grüner» (BE), ein «gelber» (LU) und ein «roter» Kanton (FR)

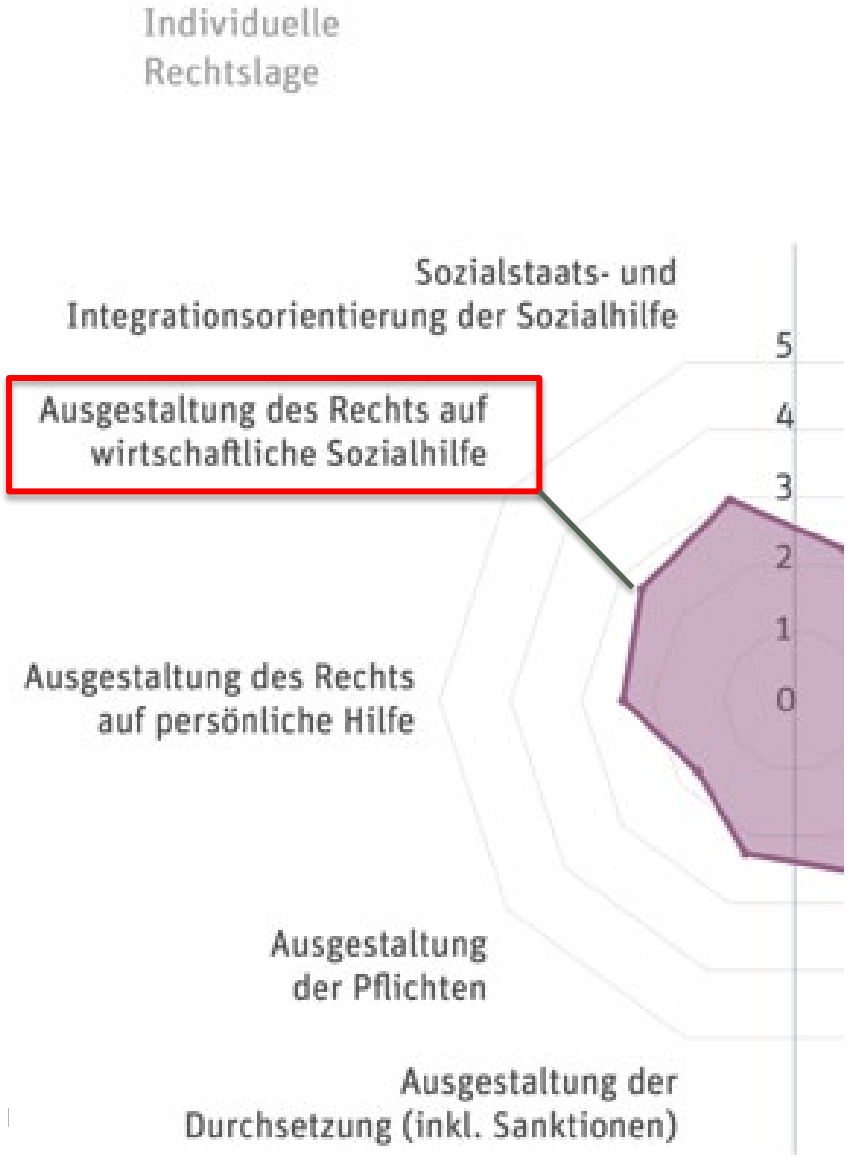
(4) Das Ergebnis im Faktencheck

Ergänzung der Normenanalyse durch einen vertieften Blick in die kantonale Praxis

Wie?

- 26 semi-strukturierte Leitfadeninterviews mit Expert:innen
  - mit Erfahrungswissen: 12 Personen mit Armutserfahrung
  - mit Praxiswissen: 4 Vertretungen einer NGO und 10 Personen aus Sozialdiensten, - kommissionen, und -ämtern
- Analyse der dokumentierten Verwaltungspraxis (Richtlinien, Weisungen, Formulare, Broschüren…) aus 2 Diensten pro Fokuskanton
- Analyse der kantonalen Rechtsprechung (insgesamt über 60 Urteile)

(4) Das Ergebnis im Faktencheck



Mobilisierungsfreundlich sind…

- nachvollziehbare Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsberechnungen
- ausreichende Leistungen

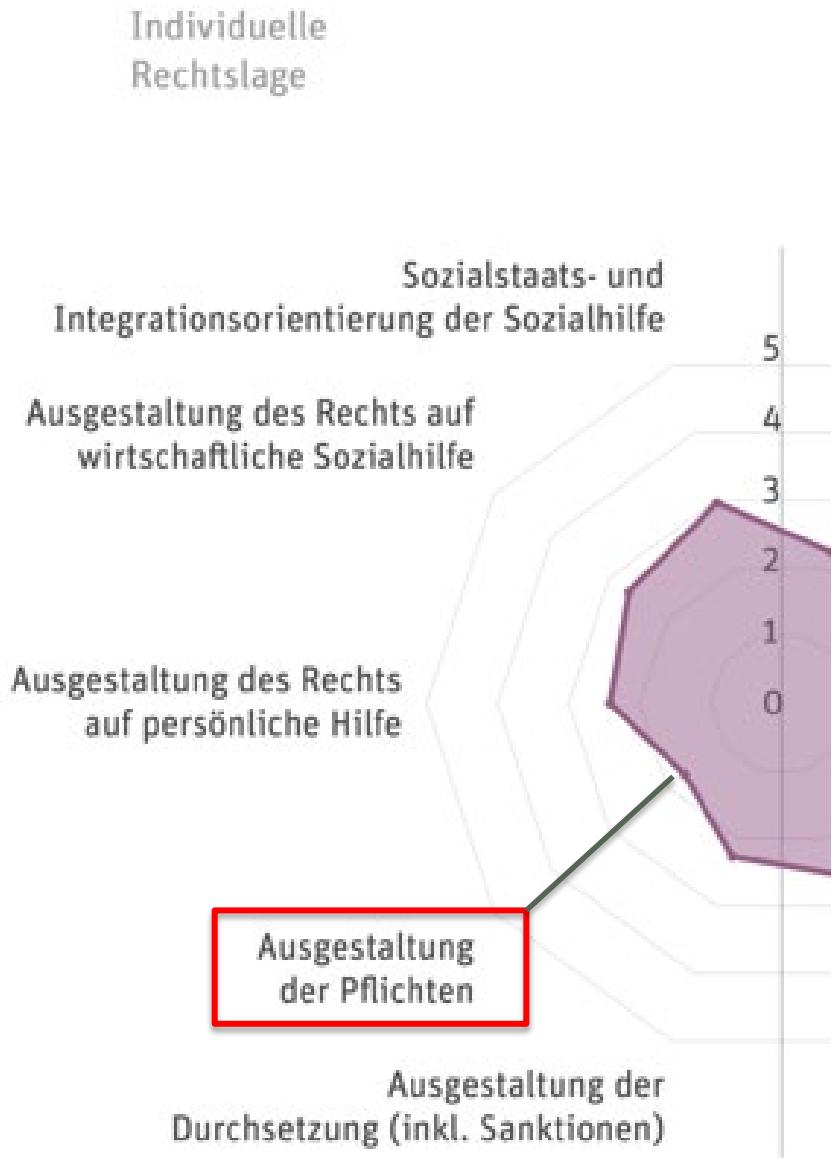
«Ich weiss nicht genau, wie ich das beschreiben soll. Aber vom Gefühl her ist es ein finanzielles Gefängnis»

Mobilisierungsunfreundlich ist…

… der Einbezug von Familien- und Haushaltsangehörigen in die Anspruchsprüfung

Mieten und situationsbedingte Leistungen: häufig thematisiert, obwohl nicht im Leitfaden erwähnt; erscheinen nicht immer ausreichend transparent.

(4) Das Ergebnis im Faktencheck



Auskunftspflicht und **Pflicht Auflagen zu befolgen** werden nicht per se abgelehnt, aber

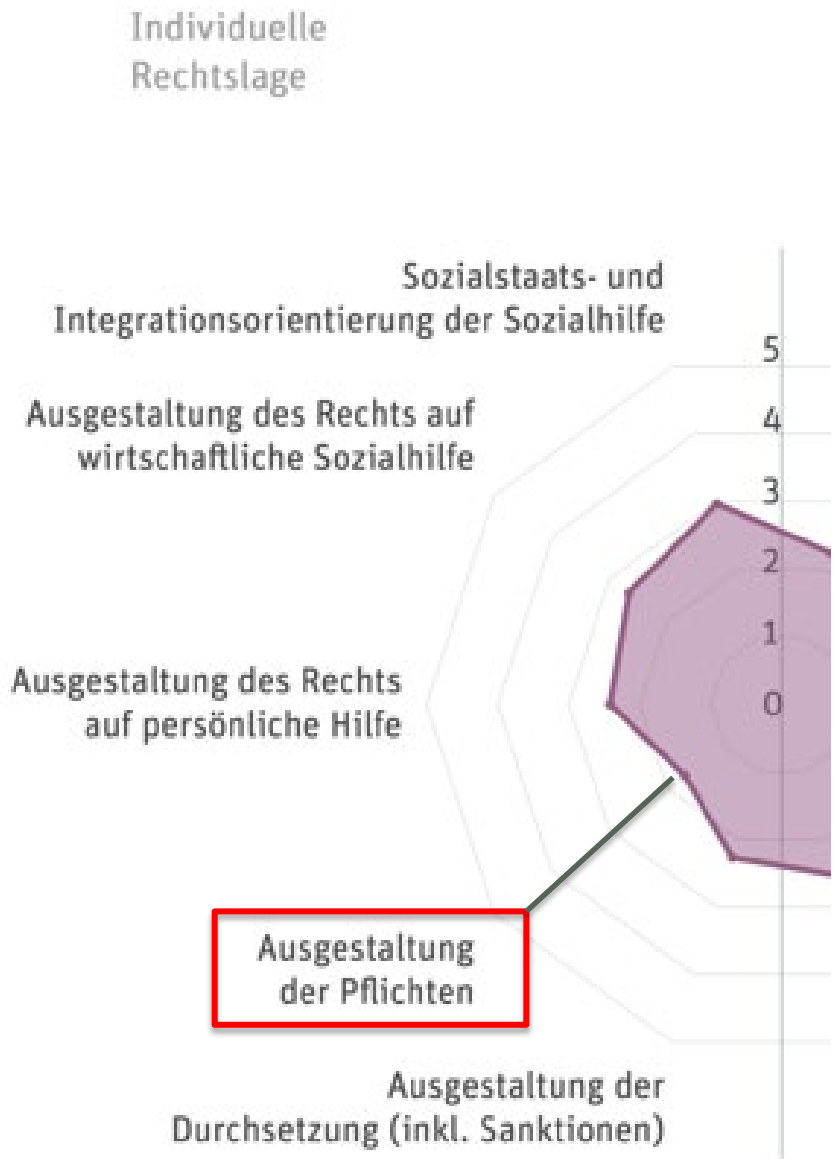
- Umfang und Intensität oft unklar
- wird mit beträchtlichen Eingriffen in die Privatsphäre in Verbindung gebracht und explizit als mobilisierungshindernd bezeichnet.

«Entweder ich spure (…), oder ich lande unter der Brücke.»

Mobilisierungsfreundlich: Verfahren ist auf Vertrauensbildung ausgerichtet

Mobilisierungsunfreundlich: Verfahren ist auf disziplinierende Kontrolle ausgerichtet

(4) Das Ergebnis im Faktencheck



Rückerstattungspflicht als besonders problematisch erlebt

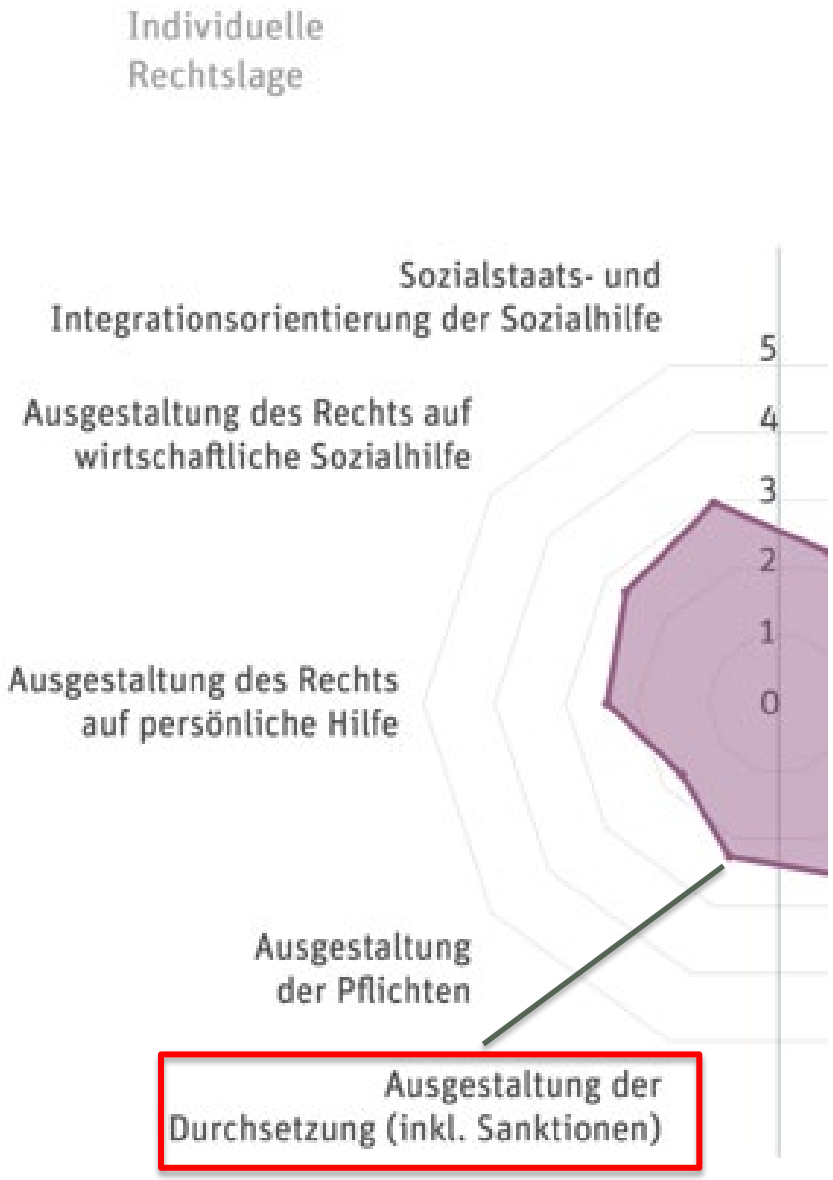
Rechtsprechung zeigt, dass zum Teil erheblich Unklarheiten über Bestand und Umfang von Rückerstattungsforderungen bestehen

Für Gesuchstellende besonders belastend:

«Wenn es dir besser geht, geht es dir doch nicht besser, weil du alles zurückzahlen musst. (...) Das war ein Gedanke, ganz am Anfang.»

«Das ist so hart eingebrannt,(...) das ist so unrealistisch. Ich meine, ich krieg jetzt hier sieben Jahre lang, (...), Sozialhilfe, das sind Kosten, ja, die kann ich nie und nimmer zurückzahlen, (...) und das ist so schwierig, wo man dann denkt, so, ja, warum bin ich denn eigentlich hier,(...) wenn ich eigentlich neu gestraft werde dafür, (...).»

(4) Das Ergebnis im Faktencheck



Sanktionen werden nicht durchgehend abgelehnt, sondern ambivalent beurteilt:

Sanktionen, um
- Pflichten durchzusetzen
- Gleichbehandlung herzustellen
- die Akzeptanz der Sozialhilfe zu stärken

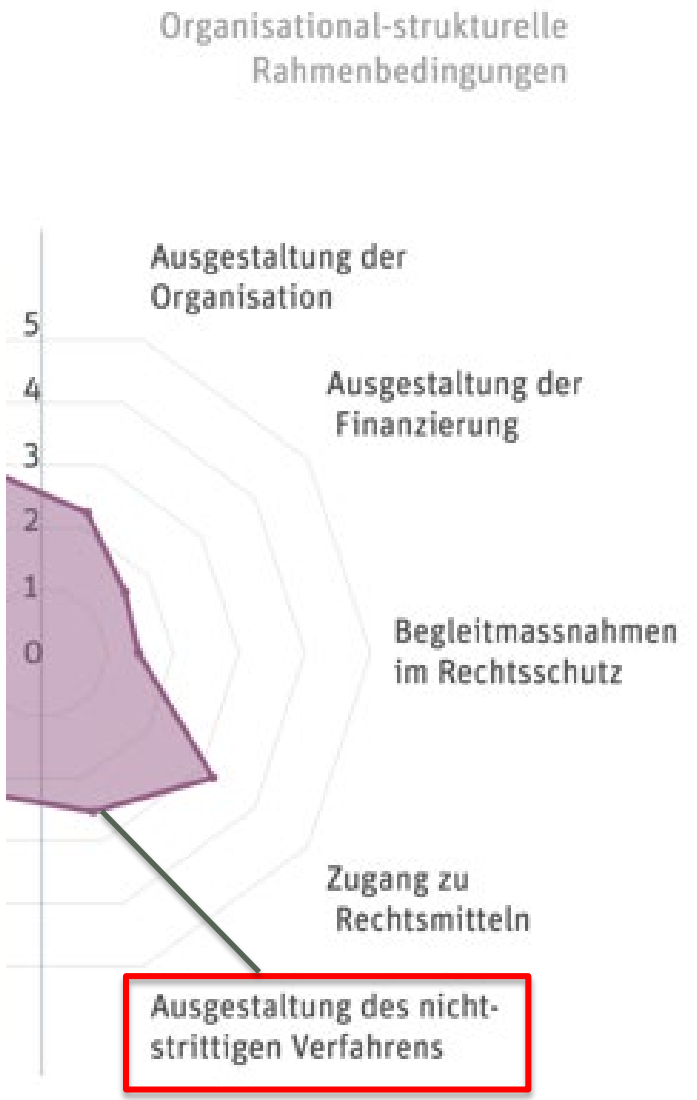
⇔

Sanktionen werden erlebt als
- belastend
- demotivierend
- wenig wirksam

Zentrale Bedeutung des Ermessenspielraums: Sanktionen sollen nicht schematisch erfolgen, sondern u.a. die konkrete Lebenssituation und die Gründe für eine Pflichtverletzung berücksichtigen

⇨ Bedürfnis nach Orientierung

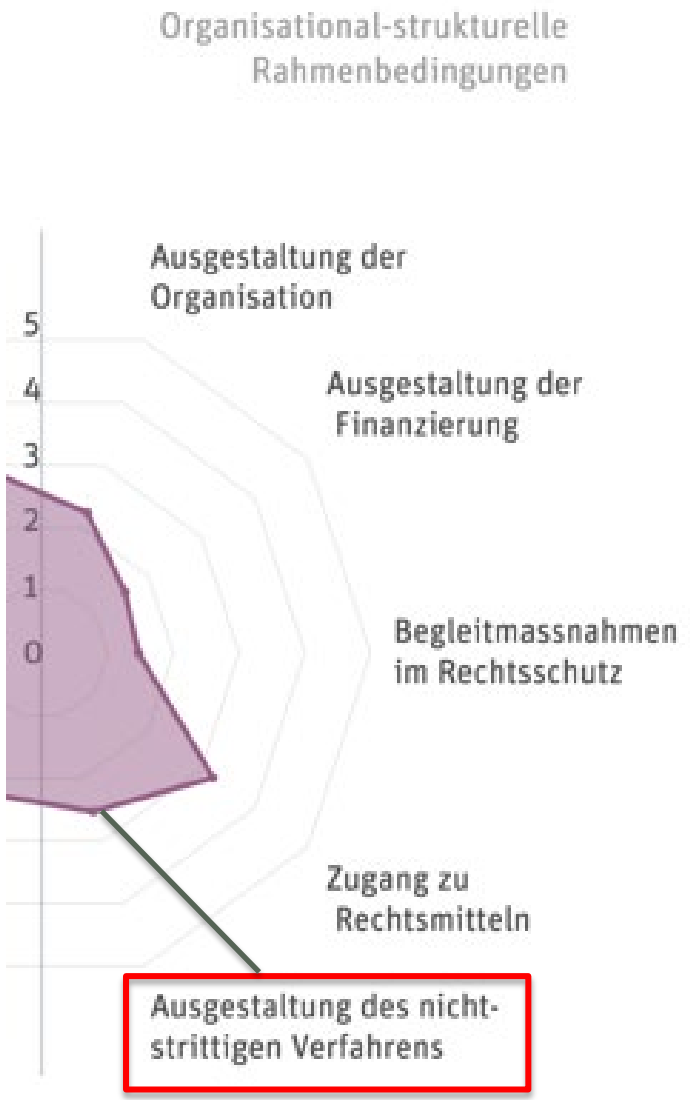
(4) Das Ergebnis im Faktencheck



Interviews bestätigen, dass

- die Ausgestaltung des Verfahrens für die Mobilisierung zentral ist;
- ein hochschwelliges Verfahren das Risiko eines Antragsabbruchs erhöht;
- die Zugänglichkeit des Verfahrens eng mit persönlicher Hilfe verbunden ist;
- ein Anmeldeprozess, der primär über Vollständigkeitsprüfungen durch administrative Fachpersonen organisiert wird, dazu führen kann, dass der Unterstützungsbedarf nicht frühzeitig erkannt wird und Antragsstellende eher mit Verweis auf unvollständige Unterlagen weggewiesen werden.

(4) Das Ergebnis im Faktencheck

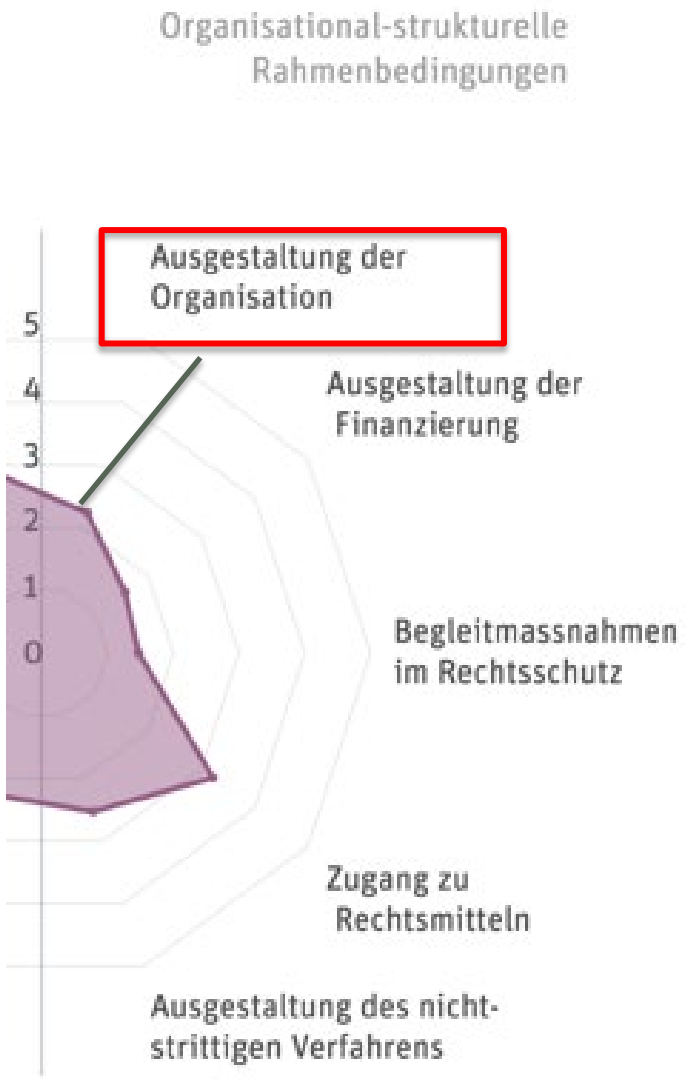


Anmelde- und Intakeformulare:

- grosse Unterschiede zwischen den Sozialdiensten im Umfang
- erfassen zum Teil Informationen, die es für eine erste Be-dürftigkeitsprüfung nicht braucht
- enthalten zum Teil Strafandrohungen

«Der Unterstützungsantrag, der wird immer wieder überarbeitet, der ist auch momentan 7 Seiten lang. Und die letzten 2 Seiten sind fast nur gesetzliche Texte, auf Seite 6 von 7 steht auch die Androhung von Freiheitsstrafe, Gefängnis bis zu einem Jahr, wenn man Sozialhilfe missbraucht und so, also ist das dann auch so ein bisschen eine Kriminalisierung.»

(4) Das Ergebnis im Faktencheck



Mobilisierungsfreundlich:

- ausgebildetes Fachpersonal in professionalisierten Strukturen erhöht das Vertrauen und kann Hürden abbauen
- Aber: Ressourcen und Falllast bleiben relevante Faktoren

Mobilisierungsunfreundlich:

- Politisch zusammengesetzte Laienbehörden, auch wegen der Rechtzeitigkeit von Entscheiden
- Fehlende persönliche und räumliche Distanz, v.a. in ländlichen Regionen

«Ich glaube, das [Anm. politische Kampagnen gegen Sozialhilfebeziehende] wirkt sich schon ganz massiv aus, auch dass man nicht bezieht. Weil man kennt sich. Und die wissen ja auch, der Antrag, den sie uns stellen, der geht ja gleich wieder dorthin [Anm.: in die Gemeinde]. (…) Und das Problem ist ja auch der fehlende *Datenschutz, dass sie tatsächlich auch reden.»*

(5) Das Ergebnis und seine verfassungsrechtliche Einordnung

Interviews, Verwaltungsdokumente und Rechtsprechung **bestätigen** weitestgehend **die Annahmen**, auf denen die Indikatoren fussen, und damit die Normenanalyse als solche

⇨ Nichtmobilisierung stellt (auch) ein **verfassungsrechtliches Problem** dar…

… auf individueller Ebene: Menschenwürde, Diskriminierungsverbot, Persönliche Freiheit, Recht auf Hilfe in Notlagen

… auf organisational-struktureller Ebene:
Verwirklichung der Grundrechte als Verfassungsauftrag (Art. 35 Abs. 1 BV), der bedingt, dass Strukturen und Prozesse so ausgestaltet sind, dass die Grundrechte auch effektiv gelebt werden und nicht theoretisch und illusorisch bleiben.

(6) Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen als Reaktion auf die festgestellten Mobilisierungs-defizite

- Mobilisierungshindernisse behindern den Bezug von Leistungen der Sozialhilfe als letztes Netz im schweizerischen System der sozialen Sicherheit
- Auch wenn der Nichtbezug nie auf 0 sinken wird: die Kantone sind verfassungs-rechtlich verpflichtet, Mobilisierungshindernisse, die in der Gesetzgebung ange-legt sind, möglichst zu beseitigen.
- insgesamt rund 20 Handlungsempfehlungen, die sich auch auf einer Analyse der nationalen und internationalen Fachliteratur und der Einschätzung von über 30 Expertinnen und Experten abstützen

(6) Handlungsempfehlungen

Allgemeine Überlegungen hinter den Handlungsempfehlungen: Recht weiterentwickeln

- Normenanalyse zeigt Verbesserungspotential in allen Kantonen
- Jedoch: nach Ebene und Indikator und nach Kanton unterschiedlich ausgeprägt
- Daher keine generelle Priorisierung der rund 20 Handlungsempfehlungen, sondern Empfehlungen pro Indikator und auf einer indikatorenübergreifenden Ebene
- Handlungsempfehlungen bewegen sich im Rahmen der aktuellen verfassungsrechtlichen Ordnung

(6) Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen auf übergeordneter Ebene

Ein **Recht auf Information** rechtlich verankern, um den Zugang zu verständlichen und transparenten Informationen zu sichern. Aus diesem leitet sich eine Informationspflicht der Behörden ab, die diese Informationen proaktiv und niederschwellig zur Verfügung stellen.

Recht auf Begleitung: Die Einleitung eines Verfahrens/Gesuchseinreichung kann eine Hürde darstellen, die ohne Unterstützung nicht bewältigt werden kann, deshalb:

- Interne Begleitung (durch den zuständigen Sozialdienst ⇨ persönliche Hilfe, Eintrittsgespräch)
- Externe Begleitung: Peer-Begleitung (durch NGO sichergestellt), Rechtsberatung

(6) Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen auf individueller Ebene: Rechtsposition stärken

- Anerkennung eines grundrechtlichen Anspruchs auf ein soziales Existenz-minimum
- Abschaffung Konkubinatsbeitrag/Entschädigung für die Haushaltsführung
- Rückerstattungspflicht abschaffen
- Verbindliche Grenzen und Harmonisierung bei Sanktionen

(6) Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen auf organisational-struktureller Ebene: Bedeutung der Vollzugsebene anerkennen

- Niederschwelliges Verfahren: Verfahren formlos/mündlich einleiten können, verständliche Formulare und Instruktionen
- Zurückhaltender Einsatz von Sozialinspektor:innen
- Entscheide sind von Sozialarbeitenden zu fällen (Vertrauensbildung, zunehmende Komplexität)

(7) Kurzer Ausblick

Im Projekt:
Publikation des Schlussberichts im Dezember 2026

Über das Projekt hinaus:
Diskussion der Handlungsempfehlungen auf politischer Ebene anstossen?

Lesen Sie ausserdem

«Ich freue mich, dass wir so schlecht abschneiden»: Urs Martin, Regierungsratspräsident und Sozialvorsteher im Kanton Thurgau, rechtfertigt die scharfe Sozialhilfepraxis im Interview.

beobachter.ch/20.10.2026

