



## Nationale Plattform gegen Armut

### Projektausschreibung

## Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen

*Ausschreibung und Vergabeverfahren dieses Auftrages erfolgen gemäss Kapitel 3 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB).<sup>1</sup>*

### 1 Die Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 18. April 2018 eine positive Bilanz der Ergebnisse des Nationalen Programms gegen Armut 2014-2018 gezogen. Angesichts der aktuellen Armutsquote von 7.5% und des fortschreitenden Strukturwandels in der Wirtschaft entschied er, die Unterstützungsmassnahmen in reduziertem Umfang vorerst bis 2024 beizubehalten. In dieser zweiten Phase (2019-2024) liegt der Fokus darauf, die Kantone, Städte und Gemeinden bei der Umsetzung der im Programm erarbeiteten Empfehlungen zu unterstützen. Dazu sollen einige ausgewählte Schwerpunktthemen weiterbearbeitet sowie bestehende Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten weitergeführt werden.

Eines der Schwerpunktthemen in der Phase 2019-2024 bildet die Partizipation von armutsbetroffenen Menschen. Dabei werden zwei Aspekte untersucht: einerseits Modelle des Einbezugs in Politikgestaltung, andererseits Formen der (unabhängigen, niederschweligen) Rechtsberatung und Ombudstätigkeit. Das vorliegende Pflichtenheft widmet sich dem zweiten Aspekt. Es nimmt dabei Anregungen aus dem Fachseminar «Informationen und Beratung für armutsbetroffene Menschen» vom März 2018 auf, das dem Thema einen Workshop widmete.<sup>2</sup>

### 2 Der Untersuchungsgegenstand

Die im Rahmen des Nationalen Programms erstellte Studie zu Informations- und Beratungsangeboten für Armutsbetroffene (Beyeler u.a. 2016) sowie das erwähnte Fachseminar zeigten, dass seitens von Armutsbetroffenen eine grosse Nachfrage nach **niederschwellig zugänglicher Rechtsberatung** besteht. Insbesondere im Kontakt mit Sozialdiensten haben nicht wenige Armutsbetroffene den Eindruck, nur ungenügend über ihre Rechte informiert zu sein und diesen nur unzureichend Geltung verschaffen zu können. Diese Einschätzung wird teilweise durch die Literatur gestützt (z.B. Heusser 2009, Hobi 2018, Knöpfel/Frei/Janett 2016).

Angesichts dessen soll das Projekt die Bedeutung von Rechtsberatungs- und Ombudsstellen für den **Rechtsschutz von Armutsbetroffenen** untersuchen. Der Begriff des Rechtsschutzes bezieht sich in diesem Kontext auf die Stellung der Armutsbetroffenen im Kontakt mit Verwaltungsbehörden. Der Rechtsschutz soll gewährleisten, dass die Rechte von Privatpersonen in diesen Verfahren gewährleistet

<sup>1</sup> SR 172.056.11

<sup>2</sup> Dokumentation verfügbar unter: <http://gegenarmut.ch/veranstaltungen/programmveranstaltungen/12032018-fachseminar-niederschwellige-informationen/dokumentation/>

sind und durchgesetzt werden können. Die dafür zentralen Garantien sind in der Bundesverfassung enthalten (z.B. Rechtsgleichheitsgrundsatz, Willkürverbot, Ansprüche auf faires Verfahren, rechtliches Gehör und unentgeltliche Rechtspflege). Sie haben in unterschiedlicher Weise Eingang in die Gesetzgebung sowie in kantonale und kommunale Rechtsgrundlagen gefunden und werden dort teilweise präzisiert.

Das vorliegende Projekt konzentriert sich auf den Rechtsschutz im Bereich der **Sozialhilfe**, andere Behörden und materielle Rechtsgebiete bleiben ausgeklammert. Die Gewährleistung dieses Rechtsschutzes liegt in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Ihnen obliegt die Aufgabe, die Rahmenbedingungen, Verfahren und Beschwerdemöglichkeiten derart auszugestalten, dass Menschen, die Sozialhilfe beziehen oder mutmasslich einen solchen Anspruch haben, ihre Rechte geltend machen können. Haben armutsbetroffene Menschen den Eindruck, dass dies nicht der Fall ist und sie übervorteilt werden, so kommt **unabhängigen Rechtsberatungs- und Ombudsstellen** eine wichtige Bedeutung zu. Diese Fachstellen und Dienstleistungen stehen im Zentrum des Projekts.

Soweit erste Recherchen im Rahmen der vorliegenden Ausschreibung ergeben haben, gibt es in der Schweiz zurzeit nur eine Fachstelle, die ausschliesslich unentgeltliche Rechtsberatung im Sozialhilferecht anbietet (Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht in Zürich). Andere Stellen verfügen über diese Dienstleistung im Rahmen eines breiteren Angebots, das auch Rechtsberatung in anderen Bereichen oder Sozialberatung umfasst (z.B. Berner Rechtsberatung für Menschen in Not, Kirchliche Sozialdienste, Centres sociaux protestants, Fachstellen von Caritas, HEKS, Pro Mente Sana oder Pro Senectute, Rechtsberatung des Beobachters). Schliesslich können auch Ombudsstellen in Konflikten zwischen Armutsbetroffenen und Sozialhilfebehörden vermitteln und schlichten (vgl. Mösch Payot 2018).

Das Projekt soll aufzeigen, welchen Beitrag diese Fachstellen an den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe leisten können. Zu diesem Zweck sollen die in der Schweiz bestehenden Angebote dokumentiert und verglichen werden. Die Auswahl der Angebote soll dabei gut begründet sein und alle wichtigen Fachstellen abdecken. Es wird jedoch nicht zwingend eine flächendeckende und detaillierte Bestandesaufnahme angestrebt. Von grösserer Bedeutung ist eine stimmige Typologie des Angebots. Allfällige Unterschiede zwischen den Landesteilen (insbesondere Deutschschweiz und lateinische Schweiz) sind angemessen darzustellen. Darauf gestützt soll diskutiert werden, ob eine Erweiterung oder Optimierung dieses Angebots angezeigt wäre und – falls ja – in welcher Form diese stattfinden sollte. Darüber hinaus sollen Einschätzungen getroffen werden, inwieweit sich – neben Rechtsberatung und Ombudstätigkeit – **ergänzende oder alternative Handlungsansätze** aufdrängen, um den Rechtsschutz in der Sozialhilfe zu gewährleisten (z.B. Aus- und Weiterbildung von Sozialarbeitenden, Verfahrensabläufe in Sozialdiensten, kantonale und kommunale Rechtsgrundlagen).

### 3 Zielsetzung und Forschungsfragen

Das Projekt verfolgt drei übergeordnete Fragestellungen:

- **Handlungsbedarf:** Erstens soll beurteilt werden, ob es derzeit massgebliche Schwierigkeiten gibt, den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe zu gewährleisten und – falls ja – worin diese Schwierigkeiten bestehen.
- **Rechtsberatung und Ombudstätigkeit:** Zweitens ist aufzuzeigen, in welcher Hinsicht juristische Beratungs-, Schlichtungs- und Vermittlungsdienste zum Rechtsschutz von Armutsbetroffenen beitragen und inwieweit sich eine Optimierung des bestehenden Angebots empfiehlt.
- **Andere Handlungsansätze:** Drittens ist darzulegen, welche alternativen oder ergänzenden Handlungsansätze bestehen, um – einen entsprechenden Bedarf vorausgesetzt – den Rechtsschutz in der Sozialhilfe zu stärken.

Die Studienergebnisse richten sich grundsätzlich an eine vielfältige Gruppe von Akteuren, die in der Sozialhilfe tätig sind oder sich damit auseinandersetzen (z.B. Mitarbeitende von Sozialdiensten, Mitglieder von exekutiven und legislativen Körperschaften, Mitarbeitende von Nichtregierungsorganisationen, Personen mit Anspruch auf Sozialhilfeleistungen). Allfällige Vorschläge zur Optimierung des Angebots

wenden sich insbesondere an Entscheidungstragende in Politik und Verwaltung, Verantwortliche von entsprechenden Fachstellen und ihren Trägerschaften sowie Stiftungen als Finanzieren von neuen oder alternativen Projekten.

Konkret sollen im Rahmen des Mandats die folgenden Fragen geklärt werden:

### **1. Einschätzung des Handlungsbedarfs:**

- 1.1. Welches sind gemäss der Bundesverfassung und internationalem Recht die massgeblichen Prinzipien, um den Rechtsschutz von privaten Personen im Kontakt mit Verwaltungsstellen, Beschwerdeinstanzen und Gerichtsbehörden zu gewährleisten? Inwiefern nehmen diese spezifischen Bezug auf vulnerable Personen?
- 1.2. Gibt es Hinweise darauf, dass dieser Rechtsschutz in der Sozialhilfe nicht hinreichend gewährleistet ist und Armutsbetroffene ihre faktisch bestehenden Rechtsansprüche deshalb nicht durchsetzen können?
- 1.3. Falls ja:
  - Welche (Verfahrens-)Prinzipien sind besonders häufig betroffen?
  - Welche inhaltlichen Themen sind besonders häufig betroffen?
  - Gibt es institutionelle Rahmenbedingungen von Sozialdiensten, unter denen solche Verletzungen besonders häufig auftreten?

### **2. Bestehende Angebote der juristischen Beratung, Vermittlung und Schlichtung:**

- 2.1. In welchen Formen werden juristische Beratung und Vermittlung für Armutsbetroffene derzeit in der Schweiz angeboten (übergeordneter Zweck des Angebots, Inhalt der juristischen Dienstleistungen, Zielgruppen und Zugangskriterien, Stellenprozente, Dauer und Form der Begleitung, Finanzierung)? Welche Angebotstypen lassen sich unterscheiden?
- 2.2. Wie verbreitet sind die jeweiligen Angebotstypen? Lassen sich quantitative Angaben darüber machen, in welchem Umfang sie juristische Beratung und Vermittlung im Bereich der Sozialhilfe erbringen? Gibt es dabei wichtige Unterschiede zwischen den einzelnen Landesteilen (insbesondere Deutschschweiz und lateinische Schweiz)?
- 2.3. Auf welche Art und Weise werden vor diese Fachstellen gebrachte Konflikte zwischen Armutsbetroffenen und Behörden ausgetragen und wie verbreitet sind die unterschiedlichen Austragungsformen (z.B. informelle Intervention durch Fachstelle, Verwaltungsbeschwerde, Gerichtsweg)?

### **3. Beurteilung und allfällige Optimierung der bestehenden Angebote:**

- 3.1. Wie sind die bestehenden Angebote bzw. Angebotstypen im Hinblick auf die folgenden Kriterien zu beurteilen:
  - Niederschwelligkeit bzw. Zugänglichkeit und bedarfsgerechte Ausgestaltung des Angebots für armutsbetroffene Menschen
  - Wirksamkeit bei der Garantie des Rechtsschutzes
  - Kapazitäten zur Aufnahme neuer Beratungsmandate
  - Effiziente Konfliktbeilegung und lösungsorientierte Zusammenarbeit zwischen Sozialdienst und Armutsbetroffenen
- 3.2. Lassen sich mit Blick auf die oben genannten Beurteilungskriterien spezifische Standards oder gute Praktiken formulieren, die entsprechende Fachstellen erfüllen bzw. verfolgen sollten?
- 3.3. Besteht aktuell ein Bedarf, das Angebot an juristischer Beratung und Vermittlung für Armutsbetroffene zu erweitern und/oder zu optimieren?
- 3.4. Falls ja: Welche Strategien bieten sich zu diesem Zweck an? Welche Akteure wären bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Strategien gefordert? Wie sind diese Strategien zu beurteilen in Bezug auf...
  - die oben aufgeführten Kriterien und daraus entwickelten Standards (Fragen 3.1. und 3.2.)?
  - das Verhältnis zu bestehenden Angeboten (Anschlussfähigkeit, Synergien, Gefahr von Doppelspurigkeiten oder Unübersichtlichkeit)?
  - Kosten und mögliche Finanzierung?

#### **4. Ergänzende und alternative Handlungsansätze:**

- 4.1. Neben Rechtsberatung und Ombudstätigkeit: Welche ergänzenden oder alternativen Handlungsansätze gibt es, um den Rechtsschutz in der Sozialhilfe falls notwendig zu stärken? Auf welchen Ebenen setzen sie an (z.B. Rechtsgrundlagen, Verfahrensabläufe auf Sozialdiensten, Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden, Runde Tische) und welche Akteure wären bei einer Umsetzung gefordert?
- 4.2. Wie sind diese Handlungsansätze zu beurteilen bezüglich der oben (in Frageblock 3) aufgeführten Kriterien (Zielgruppenerreichung, Wirksamkeit bei Garantie des Rechtsschutzes, Effizienz in der Konfliktbeilegung, Verhältnis zu bestehenden Angeboten, Kosten und Finanzierung)?
- 4.3. Lässt sich aus dieser Beurteilung eine Priorisierung ableiten? Wie sind die Handlungsansätze insbesondere im Vergleich zu einer allfälligen Optimierung von Angeboten zur juristischen Beratung und Vermittlung einzustufen?

#### **4 Informationsquellen und Vorgehen**

Die Beantwortung der Forschungsfragen erfordert ein interdisziplinäres Vorgehen: einerseits sind spezifische juristische Fachkenntnisse erforderlich, andererseits müssen Methoden der empirischen Sozialforschung angewendet werden (z.B. standardisierte Befragungen, Experten- oder Fokusgruppengespräche).

Im Untersuchungsdesign ist Wert darauf zu legen, dass alle Akteurgruppen in das Projekt einbezogen werden, die für den Rechtsschutz in der Sozialhilfe relevant sind. Insbesondere ist darauf zu achten, dass armutsbetroffene Menschen in angemessener Weise beteiligt sind. Ihre Wahrnehmung, im Kontakt mit Sozialdiensten nicht selten benachteiligt zu sein und rechtlich übervorteilt zu werden, bildet einen wichtigen Ausgangspunkt des Projekts. Sie ist entsprechend zu berücksichtigen und zur Überprüfung.

Die im ersten Frageblock (vgl. Ziffer 3) geforderte Darstellung der in der Bundesverfassung und im internationalen Recht verankerten Rechtsprinzipien dient als Grundlage, um anschliessend den Handlungsbedarf zu beurteilen. Neue Forschungserkenntnisse werden in diesem Punkt nicht erwartet. Aus arbeitsökonomischen Gründen wird auf eine systematische Aufarbeitung des kantonalen und kommunalen Rechts verzichtet. Dem Auftragnehmer steht es jedoch frei, punktuell solche Vertiefungen vorzunehmen oder Vergleiche zwischen dem Sozialhilferecht und anderen, stärker durch Bundesgesetze geregelten Rechtsgebieten anzustellen.

Grundsätzlich erfordern mehrere Fragestellungen ein pragmatisches und gleichzeitig besonders gut reflektiertes Vorgehen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass zurzeit keine übergreifenden Daten zur Tätigkeit von Rechtsberatungs- und Ombudsstellen vorliegen. In der Offerte sind die gewählten Methoden mit ausreichender Präzision dazulegen und in Bezug auf ihre Aussagekraft zu beurteilen. Besonderer Wert ist darauf zu legen, mit einem pragmatischen Vorgehen und einem umsichtigen Mitteleinsatz zu breit abgestützten und damit zuverlässigen Ergebnissen zu gelangen.

Der abschliessende vierte Frageblock dient dazu, die Ergebnisse zur Rechtsberatung in einen grösseren Kontext einzubetten. Zentrales Anliegen ist eine Systematik, die aufzeigt, von welchen Faktoren die Garantie des Rechtsschutzes von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe abhängt. Daraus sollen ergänzende oder alternative Handlungsansätze zur juristischen Beratung und Vermittlung abgeleitet werden. Es werden keine detailliert ausgearbeiteten Massnahmen erwartet, sondern prägnante und gut nachvollziehbare Vorschläge, welche die Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten, Interventionsebenen und beteiligten Akteuren aufzeigen.

## 5 Auftragsprodukte

- Zwischenbericht
- Schlussbericht (max. 80 Seiten) mit Zusammenfassung
- Wissenschaftlicher Artikel (ca. 18'000 Zeichen) mit den Ergebnissen der Forschungsstudie für die Publikation in der BSV-Reihe Soziale Sicherheit (CHSS)
- 3-4 Sitzungen mit dem Auftraggeber (Kick-off, Zwischenbericht, Schlussbericht, Reservesitzung)

Die Auftragsprodukte sind in Deutsch oder Französisch abzuliefern. Allfällige Übersetzungen des Schlussberichts oder Teile davon übernimmt das BSV.

Das BSV setzt eine Begleitgruppe ein, in welcher interessierte Bundesstellen und weitere Stakeholder vertreten sind, begleitet die Arbeiten aktiv und nimmt die einzelnen Auftragsprodukte ab.

## 6 Zeitplan und Kosten

Eingabefrist für die Offerte	4. März 2019
Arbeitsbeginn	April 2019
Zwischenbericht	September 2019
Entwurf Schlussbericht	Februar 2020
Schlussbericht	März 2020

Das Kostendach für die gesamten Arbeiten liegt bei maximal 100'000 Fr. (inkl. MWST).

## 7 Anforderungen an die Offerte

Offerten sind **in Deutsch oder Französisch** zu verfassen und auf maximal 8 Seiten zu beschränken. Sie umfassen ein detailliertes Studienkonzept, das u.a. folgende Elemente beinhaltet:

- Darstellung des zur Anwendung kommenden Forschungsdesigns und der Untersuchungsmethoden;
- Darstellung des Zeitplans, der Kosten, des Projektteams und der Referenzen. Bei der Zusammenstellung der Kosten ist auszuweisen, welche Funktion im Projekt mit welchem Stundenansatz entschädigt wird. Zudem ist der zeitliche Aufwand pro Funktion und für jeden Projektschritt separat anzugeben.

Angesichts des interdisziplinären Charakters des Projekts werden Kooperationen zwischen verschiedenen Forschungsinstitutionen ausdrücklich begrüsst.

## 8 Verfahren und Bewertungskriterien

Die Offerten werden nach folgenden Kriterien beurteilt:

- Zweckmässigkeit und Qualität des Angebots im Hinblick auf die Beantwortung der gestellten Fragen: Problemverständnis, Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Angemessenheit und Originalität des Untersuchungskonzepts;
- Wirtschaftlichkeit, Preis-/Leistungsverhältnis;
- Zusammensetzung des Projektteams: ausgewiesene Erfahrung mit vergleichbaren Themen und Forschungsmethoden (u.a. Einbezug und Partizipation von sozial benachteiligten Personen).

## 9 Kontakt

Offerten sind auf maximal 8 Seiten zu beschränken und **bis spätestens 4. März 2019** wie folgt einzureichen.

In **elektronischer Form** an:

- [philipp.dubach@bsv.admin.ch](mailto:philipp.dubach@bsv.admin.ch)
- [bruno.nydeggerlory@bsv.admin.ch](mailto:bruno.nydeggerlory@bsv.admin.ch)
- [BSVRegistratur@bsv.admin.ch](mailto:BSVRegistratur@bsv.admin.ch)

Eine **unterzeichnete Papierversion** ist einzureichen an:

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Registratur  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

**Kontaktpersonen** im BSV für Auskünfte und Rückfragen:

Philipp Dubach, Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft

- E-Mail: [philipp.dubach@bsv.admin.ch](mailto:philipp.dubach@bsv.admin.ch), Tel. 058 480 89 28

Bruno Nydegger Lory, Bereich Forschung und Evaluation

- E-Mail: [bruno.nydeggerlory@bsv.admin.ch](mailto:bruno.nydeggerlory@bsv.admin.ch), Tel. 058 462 90 38

## 10 Zitierte Literatur

Beyeler, Michelle u.a. (2016): Informations- und Beratungsangebote für armutsbetroffene Menschen.

Bestandsaufnahme und Strukturierungsvorschlag für eine Online-Plattform, Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 14/16).

Heusser, Pierre (2009): Rechtsschutz: Für die Schwächsten zu schwach, in: Plädoyer Nr. 1/09, S. 34-42.

Hobi, Tobias (2018): Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Rechtsverteidigung. Unter besonderer Berücksichtigung sozialhilferechtlicher Verfahren, in: Jusletter 19. März 2018.

Knöpfel, Carlo, Patricia Frei, Sandra Janett (2016): Hilfswerke und öffentliche Sozialhilfe – von der Komplementarität zur Subsidiarität? Eine Studie im Auftrag der Hilfswerke Caritas Schweiz, Heilsarmee Schweiz und Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK).

Moesch Payot, Peter (2108): Rechtsberatung und Ombudsstellen: Angebote für Armutsbetroffene – eine Standortbestimmung. Präsentation am Fachseminar «Niederschwellige Informationen für armutsbetroffene Menschen» des Nationalen Programms gegen Armut in Bern, 12. März 2018, online verfügbar unter: [http://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fachseminar\\_12.3.18/03\\_Plenum\\_Moesch\\_Rechtsberatung\\_und\\_Ombudsstellen.pdf](http://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fachseminar_12.3.18/03_Plenum_Moesch_Rechtsberatung_und_Ombudsstellen.pdf)