



Übersetzen in der Sozialhilfe

Ansprüche Fremdsprachiger und Verpflichtungen des Staates

Prof. Dr. iur. Jörg Künzli, LL.M., Rechtsanwalt, Bern
Dr. iur. Alberto Achermann, LL.M., Rechtsanwalt, Bern

Gutachten zuhanden der Schweizerischen Konferenz der Integrationsdelegierten (KID)

Elektronische Version unter www.integration.sg.ch

Bern, November 2009

Vorwort

Die Schweiz ist im Verlauf der letzten vierzig Jahre zu einem Einwanderungsland geworden. Vielsprachigkeit ist auch hierzulande eine Tatsache. Unsere Institutionen müssen darauf überzeugende Antworten finden. Selbstverständlich sind nicht nur sie gefordert: In der schweizerischen Integrationspolitik wird deshalb grosses Gewicht auf das Erlernen einer Landessprache gelegt. Nichts desto trotz wird es immer Menschen in diesem Land geben, die in heiklen Situationen nicht in der Lage sind, ein Gespräch in der Ortssprache zu führen.

Gehen Institutionen – aus welchen Gründen auch immer – das Thema Vielsprachigkeit nicht aktiv an, resultiert ein doppeltes Problem: Fremdsprachigen kann der Zugang zu Leistungen beispielsweise im Gesundheits- oder Sozialbereich verwehrt bleiben, die ihnen zustehen. Sie haben nicht die gleichen Chancen wie Sprachkundige, berechnete Ansprüche geltend zu machen. Die Institutionen ihrerseits laufen Gefahr, dass die Qualität ihrer Leistungserbringung bestimmten Zielgruppen gegenüber nicht sicher gestellt ist, dass die Kunden- oder Bürgerorientierung leidet und dass das Gebot der Gewährung gleicher Chancen verletzt wird.

Die Zusammenarbeit mit Dolmetscherinnen und Übersetzern ist für Institutionen der Einwanderungsgesellschaft eine Methode, adäquat auf die alltägliche Realität der Vielsprachigkeit zu reagieren. Bis heute kann in der Schweiz einzig im Bereich der Justiz von einer flächendeckenden Nutzung von Übersetzungsdienstleistungen gesprochen werden. Für die Justiz ist es unvorstellbar, Kinder, Angehörige, Verwandte oder Bekannte behelfsmässig für Übersetzungen heranzuziehen. Professionelles Übersetzen ist eine Selbstverständlichkeit.

Anders im Sozialbereich: Dort gibt es nach wie vor zahlreiche anspruchsvolle, konfliktträchtige und in ihrer Tragweite existenzielle Kontakte zwischen Stellen der öffentlichen Hand (oder privaten Institutionen mit öffentlichem Auftrag) und Fremdsprachigen, ohne dass Übersetzungsfachkräfte beigezogen werden. Professionelles Übersetzen ist bei weitem noch nicht überall selbstverständlich, wo dies nötig wäre.

Das vorliegende Gutachten geht der Frage nach, inwiefern sich aus der geltenden Rechtsordnung Ansprüche Fremdsprachiger oder Verpflichtungen des Staates ableiten lassen. Es kommt zu eindeutigen Aussagen. Überall dort, wo staatliches Handeln den Charakter einer Verfügung annimmt und für die Ermittlung des Sachverhaltes eine hinreichende Kommunikation notwendig ist, erweist sich Übersetzen als unerlässlich. Diese Verpflichtung lässt sich indirekt aus dem in Verfassung und Verfahrensrecht festgehaltenen Anspruch auf rechtliches Gehör ableiten.

Das Gutachten macht zudem deutlich, dass Übersetzen lediglich ein – allerdings sehr effektives – Instrument der Qualitätssicherung öffentlicher Institutionen ist. Ebenso wichtig und im Sinne der Kostenneutralität auch nachhaltig ist es, wenn die Behörden im Rahmen der Personalgewinnung gezielt Personen mit Erstsprachenkenntnissen in den wichtigsten Herkunftssprachen der Migrantinnen und Migranten rekrutieren.

Das vorliegende Gutachten konnte mit Hilfe eines grosszügigen Beitrags des Bundesamtes für Migration realisiert werden, wofür an dieser Stelle herzlich gedankt sei. Ein spezieller Dank geht an die Autoren, die sich mit grosser Fachkompetenz dem für die Integrationsförderung höchst wichtigen Thema angenommen haben. Die sehr verlässliche und unkomplizierte Zusammenarbeit mit ihnen habe ich ausserordentlich geschätzt.

Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten

Beda Meier, Präsident

Kurzzusammenfassung / Schlussfolgerungen

1. Die schweizerische Rechtsordnung kennt kein allgemeines Recht auf Übersetzung zugunsten von einer Amtssprache nicht mächtigen Personen.
2. Auch die kantonale Sozialhilfegesetzgebung verankert keinen Anspruch auf Übersetzung resp. eine staatliche Übersetzungspflicht.
3. Indirekt herleiten lässt sich ein solcher Anspruch aus dem Verfahrensrecht: Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Bundesverfassung und aus dem anwendbaren Verfahrensrecht ergibt sich bei ungenügenden Amtssprachenbekenntnissen einer verfahrensbeteiligten Partei eine Pflicht des Staates, Übersetzungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen.
4. Dies gilt auch für das Verfahren der Sozialhilfe, und zwar von der Einreichung des Gesuches bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens.
5. Das kantonale Sozialhilferecht verankert ebenso eine Verpflichtung des Gemeinwesens zur Ermöglichung einer genügenden Kommunikation mit Fremdsprachigen. Diese Verpflichtung lässt sich aus dem Anspruch auf Sozialhilfe und dem Grundsatz der bedürfnisgerechten Hilfe herleiten.
6. Eine genügende Kommunikation lässt sich entweder durch Beizug qualifizierter Dolmetscherinnen und Dolmetscher herstellen oder durch den Aufbau entsprechender Sprachkompetenzen innerhalb der Sozialbehörden.
7. Das Grundrecht der Persönlichen Freiheit und Vorgaben des Datenschutzes wehren es, hilfeschuchende Fremdsprachige zu verpflichten, Bekannte oder Verwandte als Übersetzende beizuziehen.
8. Ein Vergleich mit zivilrechtlichen Verfahren, in welchen es um die Verwirklichung anderer sozialer Rechte geht (z.B. Miet- und Arbeitsrecht) zeigt, dass in diesen Bereichen Übersetzungsleitungen selbstverständlich zur Anwendung gelangen.
9. Der Aufbau genügender Übersetzungsinfrastruktur dient schliesslich der Erfüllung des ausländerrechtlichen Informationsauftrages.
10. Der diskriminierungsfreie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für Fremdsprachige steht auch im Zentrum der Integrationsgrundsätze der Europäischen Union.

INHALTSVERZEICHNIS

I. Ausgangslage / Fragestellung.....	7
II. Ein allgemeines Recht auf Übersetzung oder Information in verständlicher Sprache?....	8
1. Amtssprachenregelung und Sprachenfreiheit	8
2. Verfassungsmässige private Übersetzungsansprüche und staatliche Übersetzungspflichten.....	10
III. Ansprüche im Verwaltungsverfahren	11
1. Anwendung des Verfahrensrechts im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe.....	11
2. Verfahrensrechte im Bereich der immateriellen Hilfe ?	13
3. Ansprüche auf Beizug einer Übersetzungshilfe im Verwaltungsverfahren.....	14
3.1. Im Allgemeinen	14
3.2. Im Rahmen der Anhörung der um Sozialhilfe ersuchenden Person.....	16
3.3. Fazit: Anspruch auf hinreichende Kommunikation	18
IV. Ansprüche aus dem materiellen Sozialhilferecht	19
1. Einleitung.....	19
2. Verpflichtung des Gemeinwesens zur Leistung von Sozialhilfe – subjektives Recht auf Sozialhilfe?	20
2.1. Vorgaben aus Bundesverfassungs- und Völkerrecht.....	20
2.2. Vorgaben des kantonalen Verfassungsrechts.....	21
2.3. Vorgaben des kantonalen Sozialhilferechts.....	22
3. Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation zur Beurteilung der Sozialhilfeberechtigung und -bemessung	24
4. Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation zur Hilfeleistung	25

5.	Fazit: Verpflichtung des Staates zur Ermöglichung einer funktionierenden Kommunikation zwischen Sozialbehörde und hilfesuchender Person?.....	26
5.1.	Vermeidung von Übersetzungskosten durch Mitwirkungspflichten der hilfesuchenden Person?	26
5.2.	Substitution von Übersetzungsleistungen durch Angebote oder Verpflichtungen zum Besuch von Sprachkursen in der Amtssprache?	28
5.3.	Vermeidung von Übersetzungskosten durch Ausbau der Sprachkompetenzen innerhalb der Sozialhilfebehörden?	28
5.4.	Form der Übersetzung bei nicht funktionierender Kommunikation?	29
V.	Recht auf Verständigung mit den Behörden: Ansätze und Entwicklungen.....	29
1.	Recht auf Verständigung als Voraussetzung der Grundrechtsverwirklichung.....	29
2.	Pflichten aus der ausländerrechtlichen Gesetzgebung?	31
3.	Hinweise auf die Europäische Integrationspolitik	33
	Anhang: Kantonale Gesetzesgrundlagen des Sozialhilferechts	36

I. Ausgangslage / Fragestellung

Gemäss dem Bericht des Bundesamtes für Migration (BFM) betreffend die „Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz“ vom Juli 2006 ist das Armutsrisiko bei Ausländerinnen und Ausländern doppelt so hoch wie bei Schweizerinnen und Schweizern. Zudem ist gemäss diesem Dokument diese Bevölkerungsgruppe stärker von der Zunahme der „Working Poor“ betroffen. Der Bericht¹ zitiert die gesamtschweizerische Sozialhilfestatistik auf der Basis der Daten von 2004: Danach sind 5.8% der ausländischen Wohnbevölkerung auf Sozialhilfe angewiesen, gegenüber 1.9% bei Schweizerinnen und Schweizern. Besonders stark vertreten sind Ausländerinnen und Ausländer unter den Sozialhilfeempfängenden über 40 Jahre.² Gemäss Sozialhilfestatistik waren damals von den ca. 220'000 Sozialhilfeempfängenden in der Schweiz 43.7% ausländischer Nationalität. Insgesamt schätzt das BFM in seinem Bericht, dass über 200'000 ausländische Personen von Armut betroffen sind oder ein erhöhtes Risiko aufweisen, von Armut bedroht zu werden.

Damit stellen Migrantinnen und Migranten für die Sozialämter der Gemeinden ein wichtiges Kundensegment dar. Auch wenn sich die meisten von ihnen im Alltag in der lokalen Landessprache verständigen können, stösst ein Teil der Fremdsprachigen zumindest bei komplexen Fragen an Grenzen. Solche komplexen Gesprächssituationen dürften in der Praxis der Sozialhilfe häufig vorkommen. Diese erfolgt in der Regel nach einer sorgfältigen Abklärung der sozialen Situation der hilfesuchenden Personen und umfasst einen gemeinsam mit der Person ausgearbeiteten Hilfsplan und ein auf ihre Situation zugeschnittenes Hilfsangebot. Die SKOS-Richtlinien legen zunehmend auch grosses Gewicht auf die Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration. Damit dürften nicht nur die fremdsprachigen Klientinnen und Klienten an ihre Grenzen stossen, sondern auch die Mitarbeitenden kommunaler Sozialämter, die oft komplizierte Sachverhalte vermitteln müssen. Damit die Qualität der Beratung auch Fremdsprachigen gegenüber genügen kann, dürfte der Einsatz von professionellen Dolmetschenden in vielen Fällen zur Erreichung eines befriedigenden Resultates unerlässlich sein.

Ganz allgemein verlangen Abklärungen und *Beratung im Sozialbereich* eine ausreichende Kommunikation zwischen Behörde und Klientin bzw. Klient, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Eine sachgerechte Beratung setzt ein gewisses Mass an Verständigung voraus. Je genauer die Abklärungen sind, die vor einer staatlichen Leistung vorgenommen werden müssen und je beratungsintensiver die Hilfeleistung des Staates ist, desto höhere Anforderungen sind an die genügende Kommunikation zu stellen.

¹ Kapitel II.4. betreffend die Soziale Sicherheit.

² Ebenfalls stark vertreten sind ausländische Jugendliche und Kinder mit einer Sozialhilfequote von über 7%.

Die allgemeine Erfahrung zeigt aber, dass der *Zugang fremdsprachiger Personen*, meistens Migrantinnen und Migranten, zu staatlichen Institutionen und Dienstleistungen aufgrund von Kommunikationsschwierigkeiten oft erheblich eingeschränkt ist.

Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob fremdsprachige Klientinnen und Klienten einen *Anspruch auf Übersetzung* (z.B. durch Beizug eines Dolmetschers oder einer Dolmetscherin) haben bzw. ob der Staat verpflichtet ist, Übersetzungshilfe in Anspruch zu nehmen oder zur Verfügung zu stellen, um eine genügende Kommunikation sicherzustellen. Das vorliegende Gutachten klärt entsprechend – nach kurzer Darlegung der Verfassungslage, insbesondere des Amtssprachenregimes in der Schweiz (II) – ab, ob sich der Rechtsordnung ein expliziter Anspruch auf Übersetzung im Bereich der *ordentlichen*³ *Sozialhilfe* aus dem Verfahrensrecht (III) oder dem materiellen Sozialhilferecht (IV) entnehmen lässt. Das Gutachten verweist zudem auf Entwicklungen in der Rechtsordnung, denen sich Argumente für einen verstärkten Einsatz von Dolmetschenden im Bereich der Sozialhilfe entnehmen lassen (V).

II. Ein allgemeines Recht auf Übersetzung oder Information in verständlicher Sprache?

1. Amtssprachenregelung und Sprachenfreiheit

Weder dem nationalen noch dem internationalen Recht kann ein allgemeiner Anspruch auf staatliche Information in einer auch für Angehörige von Migrantengruppen verständlichen Sprache entnommen werden. Das Sprachenrecht der Schweiz beruht auf dem *Territorialitätsprinzip*. Gemäss Art. 70 Abs. 1 BV sind die Amtssprachen des Bundes Deutsch, Französisch und Italienisch, im Verhältnis mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes. Abs. 2 von Art. 70 BV bestimmt, dass die Kantone ihre Amtssprachen bestimmen. Die Kantone haben – um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren – auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten zu nehmen.

Der Bund ist also aufgrund von Art. 70 BV nur verpflichtet, sich in einer der vier Amtssprachen an die Bevölkerung zu wenden. Dies hält auch Art. 5 Abs. 1 des neuen Sprachengesetzes des Bundes⁴ fest. Das Gesetz statuiert im Weiteren keine Rechte für Fremdsprachige und auferlegt den Bundesbehörden keine Verpflichtungen etwa im Bereich der Übersetzung. Immerhin anerkennt der Gesetzgeber die Bedeutung einer funktionierenden Kommunikation mit allen sich auf seinem Territorium aufhaltenden Perso-

³ Nicht behandelt werden Fragen der Sozialhilfe für Asylsuchende oder der Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz.

⁴ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG), vom 5. Oktober 2007, noch nicht in Kraft getreten.

nen, indem er in Art. 6 Abs. 5 dieses Gesetzes festhält, der Bund verwende „nach Möglichkeit (...) im Verkehr mit Personen, die keine Amtssprache beherrschen“ eine Sprache, „welche diese Personen verstehen“.

Die *Kantone* bestimmen ihre *Amtssprachen* nach der Massgabe von Art. 70 Abs. 2 BV selbst, sind dabei allerdings an die Grundrechte der BV gehalten.⁵ Nicht alle Kantone regeln die Amtssprache(n) explizit in ihren Verfassungen; eine Ausnahme bilden hier die zwei- und dreisprachigen Kantone, in welchen das Amtssprachenregime ausdrücklich normiert wird.⁶ Indessen enthalten die kantonalen Verfahrensgesetze regelmässig Bestimmungen zur *Verfahrenssprache*.⁷ Auf Bundesebene regelt Art. 33a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG), dass das Verfahren vor Bundesbehörden in einer der vier Amtssprachen geführt wird, in der Regel in der Sprache, in der die Parteien ihre Begehren gestellt haben.

Als Gegenstück zum Territorialitätsprinzip garantiert Art. 18 BV die (individuelle) *Sprachenfreiheit*⁸ und damit den *Gebrauch der Muttersprache*, aber auch – wie der Bundesrat in der Botschaft über eine neue Bundesverfassung ausführt⁹ – einer zweiten oder dritten Sprache, die jemand beherrscht. Nach der Lehre ist auch der Gebrauch einer Sprache eigener Wahl darunter zu verstehen.¹⁰ Mit dem Grundrecht der Sprachenfreiheit wird anerkannt, dass die Möglichkeit, sich mittels Sprache auszudrücken, elementar für die Entfaltung einer Person und die Gestaltung ihrer Beziehungen zur Aussenwelt ist. Der Inhalt der Sprachenfreiheit hängt gemäss Botschaft zur Bundesverfassung¹¹ davon ab, ob es sich um eine Beziehung zwischen Privaten oder um eine solche zum Staat

⁵ Giovanni Biaggini (Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 70, Rz. 8) nennt z.B. das Gebot der Rechtsgleichheit von Art. 8 BV und die Sprachenfreiheit gemäss Art. 18 BV.

⁶ So halten z.B. Art. 48 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, SR 131.211; § 7 Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007, SR 131.213, und § 76 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, SR 131.222.1, fest, die Amtssprache sei Deutsch. Gemäss Art. 1 der Verfassung von Republik und Kanton Tessin, vom 14. Dezember 1997, SR 131.229, ist der Kanton italienischer Sprache und Kultur. Art. 3 Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003, SR 131.231, bestimmt das Französische zur Amtssprache, ebenso Art. 4 der Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000, SR 131.223, und Art. 3 der Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977, SR 131.235. Art. 6 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212, hält fest, das Deutsche und das Französische seien die Landes- und Amtssprachen. Für den Kanton Freiburg vgl. Art. 6 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, SR 131.219 (Deutsch und Französisch), für den Kanton Graubünden (dreisprachig Romanisch, Deutsch und Italienisch) Art. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003, SR 131.226, für den Kanton Wallis Art. 12 Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, SR 131.232 (Deutsch und Französisch).

⁷ Vgl. statt vieler § 29 Abs. 2 der Verordnung des Nidwaldner Landrates vom 8. Februar 1985 über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege, NG 265.1, oder Art. 23a der Verordnung des Kantonsrates Uri über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. März 1994, RB 2.2345.

⁸ Der kürzeste Artikel der Bundesverfassung lautet lapidar: „Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet“.

⁹ BBl 1997 I 162.

¹⁰ Vgl. statt vieler Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 294f.

¹¹ BBl 1997 I 162.

handle. Bei der Beziehung zwischen Privaten gehe es um die Freiheit, sich in der Sprache seiner Wahl auszudrücken. Bei der Beziehung zum Staat sei die Sprachenfreiheit ein Minimalrecht, das im wesentlichen den Gebrauch der Sprache einer *nationalen Minderheit* in einem bestimmten Gebiet garantiere; es gehe darum, dass sich eine historische nationale Minderheit mit eigener Sprache nicht eine andere Amtssprache oder Unterrichtssprache aufzwingen lassen müsse.

Die Freiheit von *Fremdsprachigen* bzw. Angehörigen *neuer Sprachminderheiten* beschränkt sich in erster Linie *auf den freien Gebrauch der eigenen (Mutter-)Sprache* sowohl unter Privaten als auch in der Öffentlichkeit.¹² Dies gilt an sich auch im Verkehr mit Behörden; das Grundrecht wird aber hier durch die *Amtssprachenregelung* eingeschränkt. Private können also nur dann in ihrer Muttersprache mit den Behörden verkehren, falls diese zugleich eine Amtssprache ist.

2. Verfassungsmässige private Übersetzungsansprüche und staatliche Übersetzungspflichten

Aufgrund der Amtssprachenregelung sind Fremdsprachige verpflichtet, sich im Umgang mit Behörden der jeweils geltenden Amtssprache zu bedienen. Es stellt sich die Frage, ob die Rechtsordnung einen Übersetzungsanspruch für Fremdsprachige bzw. eine staatliche Übersetzungspflicht vorsieht.

Weder die Bundesverfassung noch das kantonale Verfassungsrecht kennen Normen, welchen Fremdsprachigen einen *allgemeinen Anspruch auf Übersetzung* im Kontakt mit Behörden und Ämtern einräumen würden. Die Verfassung enthält aber in einigen Bereichen, teils explizit, teils im Rahmen anerkannter Teilgehalte von Grundrechten, Ansprüche auf Übersetzung bzw. auf Dolmetschen:

- So enthält Art. 31 BV ein explizites Recht auf Übersetzung für *Personen, denen die Freiheit entzogen* wird: Gemäss Abs. 2 hat jede Person, der die Freiheit entzogen wird, Anspruch darauf, „unverzüglich in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzuges und ihre Rechte unterrichtet zu werden“. Die Person muss „die Möglichkeit haben, ihre Rechte geltend zu machen“. Unter Freiheitsentzug wird hier jede Art des Freiheitsentzuges verstanden, also auch etwa der fürsorgliche Freiheitsentzug im Sinne von Art. 397ff. des Schweizer Zivilgesetzbuches (ZGB). Die Verfassung hat damit Art. 5 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) inkorporiert: Auch nach dieser Bestimmung muss jeder festgenommenen Person „in möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden, welches die Gründe für die Festnahme sind und welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden“.

¹² Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Bern 2007, S. 233.

- Im *Strafverfahren* hat eine Person Anspruch darauf, möglichst rasch und umfassend über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden. Die Person muss zudem die Möglichkeit haben, die ihr zustehenden Verteidigungsrechte geltend zu machen“ (Art. 32 Abs. 2 BV). Gemäss Botschaft zur Bundesverfassung stellt dies eine Konkretisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar.¹³ Auch dabei handelt es sich um eine Übernahme einer Garantie der EMRK, nämlich von Art. 6 Abs. 3: Danach hat eine angeklagte Person u.a. das Recht, „innert möglichst kurzer Frist *in einer ihr verständlichen Sprache* in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden“ (lit. a) und auf „unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher“, wenn die Person „die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht“ (lit. e). Die Botschaft des Bundesrates¹⁴ weist darauf hin, dass zu den Verteidigungsrechten der Person u.a. das Recht gehört, „unter Umständen (...) unentgeltlich einen Dolmetscher zu erhalten“.
- Ganz allgemein garantiert der *Anspruch auf rechtliches Gehör* in allen Verfahren – in Art. 29 Abs. 2 BV unter der Marginale „Allgemeine Verfahrensgarantien“ verankert – dem Einzelnen ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht. Dazu zählt laut Botschaft des Bundesrates unter gegebenen Umständen auch das Recht auf einen unentgeltlichen Dolmetscher.¹⁵ Inwiefern der Anspruch auf rechtliches Gehör in *sozialhilferechtlichen Verfahren* Bedeutung hat, soll im Folgenden geklärt werden.

Die Verfassung enthält damit nur wenige Anhaltspunkte zu allfälligen Rechten auf Übersetzung oder auf einen Dolmetscher bzw. eine Dolmetscherin und kaum – mit Ausnahme der Festnahme und des Strafverfahrens – ausdrückliche Ansprüche im Umgang mit Behörden, namentlich auch nicht im Bereich der Sozialhilfe. Ob allenfalls Ansprüche auf genügende Kommunikation und – mangels solcher – auf Übersetzung bestehen, ist danach anhand der einschlägigen Gesetzgebung, sei dies im Bereich der Verfahrensrechte, sei dies der materiellen Gesetzgebung (Sozialhilfegesetze), zu untersuchen.

III. Ansprüche im Verwaltungsverfahren

1. Anwendung des Verfahrensrechts im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe

Die Frage nach dem rechtlichen Charakter der Tätigkeit der Sozialhilfebehörden ist komplex. Soweit es sich – namentlich im Bereich der *wirtschaftlichen Hilfe*¹⁶ zur Sicherung eines sozialen Existenzminimums – um eine staatliche Tätigkeit handelt, die einen

¹³ BBl 1997 187.

¹⁴ A.a.O.

¹⁵ BBl 1997 I 182. Siehe unten Ziff. 3.1 bis 3.3.

¹⁶ Zu diesem Begriff siehe unten Ziff. IV.2.3. Siehe allgemein *Claudia Hänzi*, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das schweizerische Sozialhilferecht*, Luzern 2008, S. 100ff.

rechtlichen Erfolg herbeiführt, mithin in eine Verfügung mündet, untersteht das Handeln den rechtlichen Regeln, die sich aus dem anwendbaren *Verwaltungsverfahrenrecht* ergeben.¹⁷ Eine Person, die um wirtschaftliche Unterstützung ersucht, ist Verfahrensbeeteiligte¹⁸ in einem Verwaltungsverfahren, das mit ihrem Gesuch eingeleitet und mit der (zuteilenden oder ablehnenden) Verfügung der Sozialbehörde einen vorläufigen Abschluss findet. Vorbehalten sind Rechtsmittel und spätere Anpassungen der Leistungen.

Die kantonale Gesetzgebung im Bereich der Sozialhilfe verweist in der Regel auf das anwendbare Verfahrensrecht. So hält z.B. das Berner Sozialhilfegesetz in Art. 10 (Rechtspflege) fest, soweit dieses Gesetz keine abweichende Bestimmungen enthalte, richte sich das Verfahren und der Rechtsschutz nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.¹⁹ Im Weiteren bestimmt dieses Gesetz in Art. 49, dass das *Verfahren* zur Gewährung der Sozialhilfe in der Regel auf Gesuch hin und in Ausnahmefällen von Amtes wegen eröffnet werde (Abs. 1) und das Gesuch mündlich oder schriftlich beim Sozialdienst der zuständigen Gemeinde zu stellen sei, wobei sich die das Gesuch stellende Person vertreten lassen könne (Abs. 2). Laut Art. 51 SHG des Kantons Bern trifft und eröffnet der Sozialdienst seine Entscheide grundsätzlich in Form einer beschwerdefähigen Verfügung (Abs. 1). Schliesslich enthält Art. 53 SHG den Grundsatz, dass für das Verfahren – vorbehältlich von Fällen mutwilliger oder leichtfertiger Prozessführung – keine Kosten entstehen.²⁰

Auch den SKOS-Richtlinien²¹ lässt sich zweifelsfrei entnehmen, dass das Verfahrensrecht und damit auch die grundrechtlichen Verfahrensgarantien der Bundesverfassung anwendbar sind: Gemäss den Richtlinien sind Sozialhilfeorgane verpflichtet, „die Grundrechte (materielle Rechte *und Verfahrensrechte*) der unterstützten Person zu respektieren“. Die Richtlinien führen aus, unterstützte Personen hätten „das *Recht auf Orientierung, Äusserung und Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung*, das Recht auf Prüfung ihres Ersuchens und auf Begründung des Entscheides sowie das Recht, sich im Verfah-

¹⁷ Zur Abgrenzung von Rechtsakten, die – in der Regel mittels Verfügung – zu einem rechtlichen Erfolg führen, und Realakten, die keinen solchen Erfolg bewirken (auch schlichtes oder verfügungsfreies Verwaltungshandeln genannt) siehe *Thomas Müller-Graf*, Entrechtlichung durch Informalisierung? Ein Beitrag zur Handlungsformen- und zur Rechtsverhältnislehre im Verwaltungsrecht, Basel 2001, S. 91ff.

¹⁸ Zu den Rechten und Pflichten im Verfahren der Sozialhilfe im Allgemeinen siehe *Urs Vogel*, Rechtsbeziehungen – Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in Häfeli (Anm. 16), S. 158ff, insbes. S. 164f.

¹⁹ Ähnlich § 58 SHG AG, wonach Verfügungen der Sozialbehörden anfechtbar sind, und wo für das Verfahrensrecht auf die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege verwiesen sind. Vgl. auch Art. 70 SHG NE, welches unter Vorbehalt von spezialgesetzlichen Bestimmungen im SHG auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz verweist. Das SHG AR hält in Art. 29 fest, ein Verfahren zur Abklärung von Ansprüchen auf Sozialhilfe werde durch die hilfsbedürftige Person oder durch die Gemeinde eingeleitet (Abs. 1). Gemäss Abs. 2 hat die zuständige Stelle den Sachverhalt gemäss den kantonalen Verfahrensvorschriften zu ermitteln.

²⁰ Siehe dazu auch unten Ziff. IV.5.4.

²¹ Kapitel A.5.1. Hervorhebungen durch die Verfasser. Zur rechtlichen Bedeutung der SKOS-Richtlinien siehe unten Ziff. IV.2.3. mit Quellenhinweis in Anm. 64. Siehe dazu ausführlich *Hänzi* (Anm. 16), S. 114ff.

ren anwaltlich vertreten zu lassen.“ Ablehnende Entscheide sind nach Massgabe des kantonalen Rechts schriftlich unter Angabe der Rechtsmittel zu eröffnen. Andererseits sind die unterstützten Personen gemäss SKOS-Richtlinien²² verpflichtet, gemäss einschlägiger kantonaler Regelung u.a. bei Antragstellung „wahrheitsgetreu“ über die „Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse Auskunft zu geben“. Insbesondere müsse Einsicht in Unterlagen wie Mietverträge, Lohnabrechnungen, Gerichtsentscheide etc. gewährt werden. Im Weiteren sind gemäss Richtlinien die hilfeschuchenden Personen verpflichtet, bei der Abklärung des Sachverhaltes mitzuwirken und alle Veränderungen in ihren persönlichen und finanziellen Verhältnissen zu melden, soweit sie für die Sozialhilfe relevant sind. Laut den Richtlinien²³ werden Unterstützungsleistungen auf Grund einer Verfügung der zuständigen Behörde ausbezahlt, und zwar *gestützt auf das kantonale Prozessrecht*.

2. Verfahrensrechte im Bereich der immateriellen Hilfe ?

Unklarer ist der rechtliche Charakter der durch die Sozialbehörden erbrachten „immateriellen Hilfe“ bzw. „persönlichen Hilfe“,²⁴ die in der Regel in Beratung, Betreuung oder Vermittlung von Dienstleistungen²⁵ anderer Stellen (z.B. privatrechtlich organisierte Schuldenberatung) besteht. Diese Hilfe ist an kein bestimmtes Verfahren gebunden. Dies wird vereinzelt auch in der Sozialhilfegesetzgebung festgehalten. So statuiert z.B. das Sozialhilfegesetz des Kantons Glarus in Art. 19 Abs. 3, die persönliche Hilfe sei „in der Regel an kein bestimmtes Verfahren gebunden und kostenlos“.

Insofern dürften bei verschiedenen Dienstleistungen des Staates im Bereich der persönlichen Hilfe die Verfahrensgarantien keine Anwendung finden. Diese Tätigkeiten werden in der verwaltungsrechtlichen Lehre als „verfügungsfreies Handeln“, „informelles Verwaltungshandeln“ oder als „Realakte“ bezeichnet.²⁶ Die Verwaltung ist dabei aber nicht frei, da jegliches Verwaltungshandeln Rechtshandeln ist und jedes tatsächliche Verwaltungshandeln rechtlich bestimmt sein muss.²⁷ So müssen auch Realakte auf einer rechtlichen Grundlage beruhen und rechtmässig sein.²⁸ U.U. kann eine Verfügung über einen Realakt verlangt werden.²⁹

²² Kapitel A.5.2.

²³ Kapitel A.7.

²⁴ Vgl. zu diesen Begriffen *Hänzi* (Anm. 16), S. 96ff; siehe auch unten Ziff. IV.2.2.

²⁵ Vgl. § 8 SHG AG: „Immaterielle Hilfe umfasst insbesondere Beratung, Betreuung und Vermittlung von Dienstleistungen“.

²⁶ Vgl. *Müller-Graf* (Anm. 17), S. 91ff; *Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, S. 355ff.

²⁷ *Müller-Graf* (Anm. 17), S. 174; zur gesetzlichen Grundlage als Voraussetzung a.a.O. S. 174ff.

²⁸ *Tschannen/Zimmerli/Müller* (Anm. 26), S. 361.

²⁹ Im Bund neu gestützt auf Art. 25a VwVG, auf kantonaler Ebene analog; vgl. dazu *Tschannen/Zimmerli/Müller* (Anm. 26), S. 361f mit weiteren Hinweisen.

Andererseits ist es auch möglich, dass einzelne Dienstleistungen unter dem Titel der „persönlichen“ oder immateriellen Hilfe“ in eine Verfügung münden und damit wieder dem Verwaltungsverfahren unterstehen (z.B. Kostengutsprache für eine externe Beratung oder einen Kurs, Zusammenstellung eines Hilfsplanes, der mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrages zwischen Sozialamt und Klient bzw. Klientin vereinbart wird). Die Abgrenzung dürfte in der Praxis nicht immer einfach sein und bedürfte vertiefterer dogmatischer Auseinandersetzung mit dem Charakter der verschiedenen Handlungsformen der Sozialarbeit.

3. Ansprüche auf Beizug einer Übersetzungshilfe im Verwaltungsverfahren

3.1. Im Allgemeinen

Ob die Voraussetzungen für die Zusprechung wirtschaftlicher Hilfe vorliegen, muss nach den bisherigen Ausführungen in einem Verfahren ermittelt werden, welches die Verfahrensgarantien der Gesetzgebung und auch der Bundesverfassung garantiert. Das Verfahren – und damit auch die Festlegung der Verfahrenssprache³⁰ (als Sonderfall der Amtssprache) – unterliegt dem kantonalen Verwaltungsverfahrensrecht. Angesichts der Vielfalt der kantonalen Regelungen wird in der Folge das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes (VwVG)³¹ dargestellt. Da es bei den nachfolgenden Fragestellungen indes um zentrale Verfahrensgarantien geht, die grösstenteils grundrechtliche Ansprüche der Bundesverfassung konkretisieren, gelten die entsprechenden Ausführungen auch für das kantonale Verfahrensrecht. Das gilt insbesondere für den Anspruch auf rechtliches Gehör, der zunächst durch das kantonale Verfahrensrecht umschrieben wird, der sich aber unabhängig davon unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV und den daraus folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des Anspruchs ergibt.

Gemäss Art. 33a VwVG wird das Verfahren „in einer der vier Amtssprachen geführt, in der Regel in der Sprache, in der die Parteien ihre Begehren gestellt haben (Abs. 1).³² Für das *Beschwerdeverfahren* ist laut Abs. 2 von Art. 33a VwVG die Sprache des angefochtenen Entscheides massgebend. Verwenden die Parteien aber eine andere Amtssprache, *kann* das Verfahren in dieser Sprache geführt werden. Der Gebrauch von

³⁰ Vgl. statt vieler das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern vom 23. Mai 1989, bGS 155.21, Art. 32 (Form und Sprache von Parteieingaben) und Art. 34 („Gemeindebehörden und Regierungstatthalterin oder Regierungstatthalter instruieren in der für in ihren Amtsbezirk geltenden Amtssprache“).

³¹ Vom 20. Dezember 1968, SR 172.021

³² Gemäss Art. 54 Abs. 1 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG), SR 173.110, wird das Verfahren ebenfalls in einer der Amtssprachen (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) geführt, in der Regel in der Sprache des angefochtenen Entscheids. Verwenden die Parteien eine andere Amtssprache, so *kann* das Verfahren in dieser Sprache geführt werden.

Fremdsprachen ist zwar nicht explizit, aber aufgrund der Beschränkung auf Amtssprachen implizit *verboten*.

Betreffend *Urkunden* führt Art. 33a Abs. 3 VwVG an, dass für den Fall, dass eine Partei solche einreicht, die nicht in einer Amtssprache verfasst sind, die Behörde mit dem Einverständnis der anderen Parteien darauf verzichten kann, eine Übersetzung zu verlangen.

Nach Abs. 4 von Art. 33a VwVG ordnet die Behörde eine *Übersetzung* an, „wo dies nötig ist“. Aufgrund der systematischen Stellung dieses Absatzes 4, der nicht mit Absatz 3 zusammengefasst ist, lässt sich erkennen, dass dies nicht nur für Urkunden in anderen Sprachen gilt, sondern dass Absatz 4 generell – sofern notwendig – die Anordnung einer Übersetzung verlangt, so z.B. auch *bei mündlichen Äusserungen* oder Sachverständigenberichte.³³ So hält auch die entsprechende Botschaft³⁴ fest, diese Bestimmung anvisiere „nicht nur Schriftstücke, sondern auch mündliche Äusserungen im Rahmen einer allfälligen Parteiverhandlung“. Ob eine Übersetzung erforderlich sei, entscheide die Behörde. Damit verfügt diese über einen erheblichen Entscheidungsspielraum. Nötig ist die Übersetzung gemäss Lehre³⁵ aber dann, wenn sonst ein *genügendes Verständnis nicht sichergestellt und der Verfahrenszweck anders nicht erreichbar ist*. Art. 33a Abs. 4 VwVG konkretisiert damit den *Anspruch auf ein faires Verfahren* und insbesondere auf *rechtliches Gehör* nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung.³⁶

Wie weit aber und in welchen Bereichen Übersetzungen oder Dolmetschen i.S. von Art. 33a Abs. 4 VwVG „als nötig“ angesehen wird, hängt einerseits vom materiellen Recht (Bedeutung der Mitwirkung in Hinblick auf die Gewährung der Leistung)³⁷ und von der konkreten verfahrensrechtlichen Situation ab: Die Pflicht der Behörde zur Anordnung einer Übersetzung „soweit dies nötig ist“ ist auf eine Vielzahl von verschiedenen Verfahrensschritten und -phasen anzuwenden. So kann sich Übersetzen oder Dolmetschen namentlich in folgenden Bereichen des Verwaltungsverfahrens als notwendig erweisen, wenn eine Partei die Verfahrenssprache nicht versteht:

- Einreichen von Gesuchen, Eingaben und Rechtsschriften;
- im Rahmen des Beweisverfahrens: Einreichung von Urkunden als Beweismittel, Befragungen oder Anhörungen der Parteien, Zeugnis von Drittpersonen, Teilnahme an einem Augenschein;
- Eröffnung und Begründung von Entscheiden;

³³ Vgl. auch *Thomas Pfisterer*, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Bern 2008, Art. 33a, Rz. 17.

³⁴ Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4407.

³⁵ *Pfisterer*, a.a.O. (Anm 33.).

³⁶ Vgl. dazu ausführlich *Gerold Steinmann*, Art. 29, in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 21ff; *Müller/Schefer* (Anm. 10), S. 846ff.

³⁷ Siehe zum materiellen Sozialhilferecht unten Ziff. IV.

- Kommunikation mit einem allfälligen Rechtsbeistand.

3.2. Im Rahmen der Anhörung der um Sozialhilfe ersuchenden Person

Für die vorliegende Fragestellung interessiert hauptsächlich die Frage, ob beim Gespräch bzw. bei der Anhörung der um Sozialhilfe ersuchenden fremdsprachigen Person, also der Abklärung der Bedürftigkeit, und bei festgestellter mangelnder Kommunikation der Beizug eines Dolmetschers oder einer Dolmetscherin notwendig ist. Es handelt sich dabei rechtlich betrachtet um eine Frage des *Beweisverfahrens*. Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes wie auch der Kantone enthalten dazu keine explizite Regelung.

Die bundesgerichtliche Praxis, die einen Anspruch auf Beizug einer dolmetschenden Person oder die Notwendigkeit einer Inanspruchnahme ihrer Dienstleistung bestätigt hat, ist zwar spärlich, aber dennoch aussagekräftig:

- In einem Entscheid aus dem Jahre 1987 hielt das Bundesgericht fest, ein Anspruch auf Beizug eines Dolmetschers müsse auch in anderen als ausländerrechtlichen Verfahren gelten, „wenn sie zu einer Beschwerne des Rechtssuchenden führen können“.³⁸
- In einem Urteil betreffend Auferlegung von Alkoholmonopolgebühren³⁹ führte das Bundesgericht im Jahr 1989 aus, der Anspruch auf rechtliches Gehör würde verletzt, wenn der Betroffene „qui ne parle pas et ne comprend aucune langue utilisé par les services administratifs qui l’interrogent, est privé de toute possibilité de recourir aux services d’un interprète, de sorte que dans les faits il n’a pas la possibilité de s’exprimer de manière à être compris de l’administration“.
- Eine reichhaltige Rechtsprechung des Bundesgerichts findet sich im Bereich medizinischer Abklärungen im Rahmen der Invalidenversicherung.⁴⁰ So hat das Bundesgericht in einem Fall⁴¹ betreffend Zusprechung einer Rente aus der Invalidenversicherung argumentiert, *Übersetzungskosten im Zusammenhang mit psychiatrischen Abklärungen* seien als Teil der Kosten der Abklärungsmassnahmen gemäss der Gesetzgebung über die Invalidenversicherung zu qualifizieren, wenn eine psychiatrische Exploration auf beiden Seiten vertiefte Sprachkenntnisse voraussetze:

³⁸ Urteil des Bundesgerichts in ZBI 87/1988 S. 165, E. 2c.

³⁹ Unveröffentlichter Entscheid vom 14. Dezember 1989 i.S. M., E. 2c, zitiert nach *Michele Albertini*, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 343.

⁴⁰ Zu den sprachlichen Problemen und zur Praxis vgl. ausführlich *Susanne Fankhauser*, Begutachtung von Migrantinnen und Migranten, Anforderungen aus sozialversicherungsrechtlicher Sicht, SZS 4/2005, S. 410ff.

⁴¹ Urteil des Bundesgerichts vom 1. September 2003, i.S. A., Erw. 4.2.

„Der Anspruch auf Abklärungsmassnahmen in der eigenen Muttersprache und die Übernahme der Kosten durch die Invalidenversicherung kann demzufolge nicht mit der Begründung verweigert werden, im Verkehr mit einer Behörde dürfe sich der Versicherte einzig einer Amtssprache bedienen“.

- In weiteren Urteilen, in welchen medizinische Untersuchungen des Gesundheitszustandes einer Person zwecks Abklärung ihrer Anspruchsberechtigung aus der Invalidenversicherung im Vordergrund standen, ist das Bundesgericht davon ausgegangen, dass der *Beizug eines Dolmetschers bei der medizinischen Abklärung rechtlich geboten sei, wenn allein damit der Sachverhalt genügend abgeklärt werden könne*. So hat es im Jahr 2003⁴² ausgeführt, die Durchführung einer medizinischen Abklärungsmassnahme in der Muttersprache⁴³ des Versicherten oder unter Beizug eines Übersetzers sei in erster Linie eine *Frage der richtigen und vollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts*⁴⁴:

„Ob eine medizinische Abklärung in der Muttersprache des Exploranden oder der Explorandin oder unter Beizug eines Übersetzers im Einzelfall geboten ist, hat grundsätzlich der Gutachter im Rahmen sorgfältiger Auftragserfüllung zu entscheiden. Dazu gehört auch die Wahl des Dolmetschers sowie die Frage, ob allenfalls bestimmte Teile der Abklärung aus sachlichen und persönlichen Gründen in dessen Abwesenheit durchzuführen sind. Entscheidend dafür, ob und in welcher Form bei medizinischen Abklärungen dem Gesichtspunkt der Sprache resp. der sprachlichen Verständigung Rechnung getragen werden muss, ist letztlich die Bedeutung der Massnahme im Hinblick auf die in Frage stehende Leistung. Es geht um die Aussagekraft und damit die beweismässige Verwertbarkeit des Gutachtens als Entscheidungsgrundlage für die IV-Stelle und gegebenenfalls das Sozialversicherungsgericht (...). Aus dem Gesagten ergibt sich, dass nicht von einer Gehörsverletzung gesprochen werden kann, wenn trotz Verständigungsschwierigkeiten eine Begutachtung nicht in der Muttersprache des oder der Ver-

⁴² Urteil des Bundesgerichts vom 30. Dezember 2003, I 245/00, Erw. 4.2.1 und 4.2.2.

⁴³ Vgl. indessen BGE vom 3. März 2004, I 748/03, E. 2.1.: „Ob eine medizinische Abklärung in der Muttersprache des Exploranden oder der Explorandin oder unter Beizug eines Dolmetschers im Einzelfall geboten ist, hat jedoch grundsätzlich der Gutachter im Rahmen sorgfältiger Auftragserfüllung zu entscheiden. Besonderes Gewicht kommt der bestmöglichen Verständigung zwischen Gutachter und versicherter Person im Rahmen von psychiatrischen Abklärungen zu. Dort setzt eine gute Exploration auf beiden Seiten vertiefte Sprachkenntnisse voraus. Ist der Gutachter der Sprache des Exploranden nicht mächtig, erscheint es medizinisch und sachlich geboten, dass er eine Übersetzungshilfe bezieht (...). Aus dem Gesagten ergibt sich, dass im Rahmen von somatischen Abklärungen nicht zum vornherein von einer Gehörsverletzung gesprochen werden kann, wenn trotz Verständigungsschwierigkeiten eine Begutachtung nicht in der Muttersprache des oder der Versicherten oder unter Beizug eines Dolmetschers stattfindet oder stattfand. Entscheidend dafür, wie der sprachlichen Verständigung Rechnung getragen muss, ist die Bedeutung der Abklärung als Entscheidungsgrundlage für die in Frage stehende Leistung“.

⁴⁴ Und nicht eine Frage der Gewährung des rechtlichen Gehörs; diese Folgerung ist zwar zweifelhaft, beeinflusst die Rechtsfolge aber nicht wesentlich.

sicherten oder unter Beizug eines Dolmetschers stattfindet oder stattfand. (...) Ebenso sind die IV-Stellen nicht verpflichtet, speziell die Sprachkenntnisse von Versicherten abzuklären, deren Muttersprache nicht die Amtssprache des betreffenden Kantons ist. Beantragt die versicherte Person, dass eine notwendige psychiatrische Begutachtung in ihrer Muttersprache oder unter Beizug eines Übersetzers durchgeführt wird, hat die Verwaltung nach Rückfrage beim Experten darüber zu befinden“.

3.3. Fazit: Anspruch auf hinreichende Kommunikation⁴⁵

Im sozialhilferechtlichen Verwaltungsverfahren besteht damit grundsätzlich ein Anspruch auf Beizug eines Dolmetschers oder einer Dolmetscherin bei Anhörungen von Personen, welche die Amtssprache nicht verstehen, und zwar soweit dies für die korrekte Ermittlung des Sachverhaltes notwendig ist. Dies folgt aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör⁴⁶ gemäss Art. 29a Abs. 2 BV und abgeleiteten Verfahrensgrundsätzen, namentlich der Pflicht zur richtigen und vollständigen Abklärung des Sachverhaltes; auf Bundesebene findet sich die verfahrensgesetzliche Konkretisierung des Übersetzungsanspruches in Art. 33a Abs. 4 VwVG. Darüber hinaus kann sich die Notwendigkeit zur Übersetzung aus dem Charakter des Verfahrens ergeben, wenn die Behörde verpflichtet ist, den Sachverhalt von Amtes wegen vollständig abzuklären (sog. Untersuchungsgrundsatz oder *Offizialmaxime*).⁴⁷

Folgende Grundsätze lassen sich im Weiteren der Praxis entnehmen:

- Wie umfangreich die Übersetzungsdienstleitung und wie qualifiziert die übersetzende Person zu sein hat, und ob es der hilfesuchenden Person z.B. zumutbar ist, selber für einen Dolmetscher oder eine Dolmetscherin aus dem Familien- oder Bekanntenkreis zu sorgen, entscheidet sich aufgrund der materiellen gesetzlichen Regelung, des Inhaltes des Gespräches und der persönlichen Umstände.⁴⁸
- Der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich als Kriterium entnehmen, dass die Bedeutung der Massnahme (hier Qualitätssicherung im Gespräch zur Abklärung

⁴⁵ Vgl. zum Anspruch auf Kommunikation im *Ausländerrecht* ausführlich *Ruth Herzog*, Verfahrensgarantien im Ausländerrecht, Jahrbuch für Migrationsrecht 2008/2009, S. 33ff.

⁴⁶ Vgl. auch *Felix Wolfers*, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. unveränderte Auflage, Bern 1999, S. 199f, wonach der Anspruch auf rechtliches Gehör im Sozialhilferecht nicht nur beim erstmaligen Entscheid über die Gewährung oder Verweigerung von Sozialhilfeleistungen, sondern auch bei jeder Abänderung einer Verfügung besteht.

⁴⁷ Siehe dazu ausführlich *Christoph Auer*, Art. 12 in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Bern 2008, Rz. 6ff.

⁴⁸ Nach einem allgemeinen Grundsatz des Verfahrensrechts hat eine Partei an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken, wenn sie aus einem Begehren eigene Rechte ableitet (Art. 13 Abs. 1 lit. a VwVG; vgl. *Herzog*, Anm. 48). Gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. c VwVG gilt dies auch, soweit der Partei nach einem anderen Bundesgesetz eine *weitergehende Auskunft- oder Offenbarungspflicht* obliegt. Mangelnde sprachliche Fähigkeiten sind keine Verletzungen der Mitwirkungspflicht, auch dann nicht, wenn eine Person schon längere Zeit in der Schweiz lebt und keine Sprachkurse besucht hat.

der Sozialhilfebedürftigkeit) *in Hinblick auf die zur Frage stehende Leistung* (Existenzsicherung) *zu gewichten* ist.

- Im Weiteren ist entscheidend, welche Bedeutung eine gute Abklärung als Entscheidungsgrundlage für die in Frage stehende Leistung hat. Auch dies ist aufgrund der materiellen Regelung zu untersuchen.

Das Verfahrensrecht sieht damit einen Anspruch auf Übersetzung in Verwaltungsverfahren – wie hier konkret im Sozialhilfeverfahren – voraus. Wie weit der Anspruch geht, ist im Folgenden unter Berücksichtigung der Sozialhilfegesetzgebung der Kantone zu untersuchen.

IV. Ansprüche aus dem materiellen Sozialhilferecht

1. Einleitung

Kann aus dem eigentlichen Sozialhilferecht, das im Wesentlichen kantonales Recht darstellt, ein Recht auf Übersetzungsdienstleistungen für bedürftige Personen abgeleitet werden, die einer Amtssprache nicht mächtig sind? Verpflichten die dieses Rechtsgebiet prägenden normativen Vorgaben die Sozialhilfebehörden zum Beizug von Dolmetschern oder interkulturellen Übersetzerinnen?

Ein eigentlicher Anspruch von hilfeschuchenden Personen resp. eine korrespondierende Verpflichtung der zuständigen Sozialhilfebehörden auf Übersetzung wird – soweit ersichtlich⁴⁹ – im schweizerischen Sozialhilferecht nirgends ausdrücklich stipuliert. Er muss daher indirekt hergeleitet werden. Zur Feststellung eines solchen Anspruches muss Folgendes nachgewiesen werden können:

- Ein *rechtlicher Anspruch* bedürftiger Personen *auf Leistungen der sozialen Sicherheit* oder eine Verpflichtung des Gemeinwesens zur Erbringung solcher Unterstützungsleistungen.
- *Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation* zwischen einer antragstellenden Person und der Sozialhilfebehörde zur Beurteilung der Hilfeberechtigung und der Hilfebemessung.
- *Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation* zwischen einer hilfeberechtigten Person und der Sozialhilfebehörde zur Hilfeleistung.

Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, soll in den nachstehenden Abschnitten untersucht werden (Ziff. 2-4).

⁴⁹ Für vorliegendes Gutachten wurden die Sozialhilfegesetze sämtlicher Kantone, nicht jedoch weiterführende Verordnungen, Dekrete, Reglemente etc. beigezogen.

2. Verpflichtung des Gemeinwesens zur Leistung von Sozialhilfe – subjektives Recht auf Sozialhilfe?

2.1. Vorgaben aus Bundesverfassungs- und Völkerrecht

Nach Art. 115 der Bundesverfassung werden „Bedürftige (...) von ihrem Wohnkanton unterstützt“. Bei dieser Norm handelt es sich primär um eine interkantonale Kollisionsregel, die keine Bundeskompetenz begründet. In der Lehre ist indes unbestritten, dass diese Vorgabe stillschweigend eine Verpflichtung der Kantone begründet, Bedürftige zu unterstützen⁵⁰. Diese reicht über das durch das im Recht auf Hilfe in Notlagen von Art. 12 BV vorgegebene Ausmass (absolutes Existenzminimum) hinaus und soll sich an den Vorgaben der Sozialziele von Art. 41 BV orientieren (soziales Existenzminimum)⁵¹. Anders als das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen schafft die Bestimmung in Art. 115 BV indes kein subjektives, d.h. einklagbares Recht von Individuen auf Deckung des sozialen Existenzminimums mittels Sozialhilfeleistungen.

Ein solches subjektives Recht lässt sich auch nicht ohne Weiteres aus den die Schweiz bindenden völkerrechtlichen Vorgaben ableiten. In Art. 9 des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I)⁵² findet sich aber immerhin ein Recht auf soziale Sicherheit, wonach „[d]ie Vertragsstaaten (...) das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an[erkennen]; diese schliesst die Sozialversicherung ein“. Welche Verpflichtungen der Vertragsstaaten lassen sich aus dieser kurzen Bestimmung ableiten? Gemäss dem mit der Überwachung dieses völkerrechtlichen Vertrages beauftragten Organ, dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, umfasst der Ausdruck soziale Sicherheit sowohl beitragsgestützte soziale Einrichtungen, d.h. in schweizerischer Terminologie Sozialversicherungen, als auch nicht beitragsgestützte, d.h. für die Schweiz die Sozialhilfe⁵³. Weiter leitet der Ausschuss aus diesem Recht einen individuellen Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu bestehenden Einrichtungen der sozialen Sicherheit in diesem Umfang ab⁵⁴. In der Schweiz kann sich indes ein Individuum trotz dem Grundsatz, wonach Völkerrecht als Teil des Landesrechts be-

⁵⁰ *Biaggini* (Anm. 5), Art. 115, Rz. 4; *Luzius Mader*, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 115, Rz. 4ff.

⁵¹ *Biaggini* (Anm. 5), Art. 115, Rz. 4.

⁵² Vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1. Ähnliche Vorgaben finden sich auch in Art. 26 der Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107; in Art. 11 Abs. 1 lit. e der Konvention die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, SR 0.108, und in Art 5 lit. c (iv) der Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, SR 0. 104.

⁵³ Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte, General Comment 19 (2008), Ziff. 4: „Non-contributory schemes such as universal schemes (which provide the relevant benefit in principle to everyone who experiences a particular risk or contingency) or targeted social assistance schemes (where benefits are received by those in a situation of need). In almost all States parties, non-contributory schemes will be required since it is unlikely that every person can be adequately covered through an insurance-based system“.

⁵⁴ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment 19 (2008), Ziff. 23.

trachtet wird, nicht auf diese Bestimmung berufen. Denn gestützt auf die Botschaft des Bundesrats zu diesem Vertrag⁵⁵ verneint das Bundesgericht trotz entsprechender Kritik der Lehre in konstanter Weise den individualrechtlichen Charakter der Garantien des Pakts I und stuft sie als „blosse“ Vorgaben für den Gesetzgeber ein⁵⁶. Immerhin anerkennt dieses Gericht in seiner neueren Praxis, dass Garantien des Pakts I und damit auch dessen Recht auf soziale Sicherheit von den rechtsanwendenden Behörden zur Auslegung des schweizerischen Rechts beizuziehen ist⁵⁷. Deutlichere Vorgaben zu einem Recht auf soziale Sicherheit finden darüber hinaus einzig in Verträgen, welche die Schweiz bis heute nicht binden⁵⁸.

2.2. Vorgaben des kantonalen Verfassungsrechts

Ein einklagbares Recht auf Sozialhilfe, welche in ihrem Ausmass über die Nothilfe hinausgeht, kennt keine kantonale Verfassung. Vielmehr beschränken sich einige kantonale Grundgesetze einzig darauf, die Kompetenzen in diesem Bereich zu regeln⁵⁹. Bereits eine – wenn auch noch schwache – inhaltliche Verpflichtung des Staates begründen Vorgaben, wonach Kanton und Gemeinden die Wohlfahrt und die soziale Sicherheit des Volkes fördern⁶⁰; dies gilt auch für Regelungen, welche die Förderung der sozialen Sicherheit für Alle als explizit nicht einklagbares Grundrechts- oder Sozialziel bezeichnen⁶¹. Bereits deutlicher wird die Verpflichtung zur Leistung von Sozialhilfe an Bedürftige in Verfassungsnormen, welche festhalten, dass Kanton und Gemeinden und teilweise Private für hilfsbedürftige Personen sorgen oder sie unterstützen⁶². Solche Bestim-

⁵⁵ BBl 1991 I 189.

⁵⁶ Siehe dazu die Ausführungen der Schweiz in ihrem Zweiten und Dritten Bericht an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom April 2008, Ziff. 35ff.

⁵⁷ BGE 130 I 113.

⁵⁸ Dazu zählt insbesondere die Europäische Sozialcharta in der Fassung aus dem Jahr 1996. Diese statuiert unter dem Titel „Recht auf Fürsorge“ in Art. 13: „Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Fürsorge zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien: 1. sicherzustellen, dass jedem, der nicht über ausreichende Mittel verfügt und sich diese auch nicht selbst oder von anderen, insbesondere durch Leistungen aus einem System der Sozialen Sicherheit, verschaffen kann, ausreichende Unterstützung und im Fall der Erkrankung die Betreuung, die seine Lage erfordert, gewährt werden; (...)“.

⁵⁹ So etwa Art. 44 Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984, SR 131.214: „Die öffentliche Fürsorge und das Vormundchaftswesen obliegen den Gemeinden, (...)“. Weitere kantonale Verfassungen nehmen zu dieser Thematik überhaupt nicht Stellung.

⁶⁰ Art. 32 Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald vom 19. Mai 1968, SR 131.216.1. Ähnlich Art. 26 Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988, SR 131.217; § 65 Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987, SR 131.228; Art. 11 Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001, SR 131.225; Art. 11 Abs. 3 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, SR 131.211.

⁶¹ § 14 lit. a Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, SR 131.222.1; Art. 22 Abs. 1 lit. a Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002, SR 131.223; Art. 34 Abs. 1 lit. d Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000, SR 131.223.

⁶² Art. 38 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212; Art. 39 Abs. 1 Verfassung des Kantons Appenzell A. Rh. vom 30. April 1995, SR 131.224.1; § 103 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, SR 131.222.2; § 39 Abs. 1 Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, SR 131.227; Art. 95 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, SR 131.221. Ähnlich auch Art. 55 Verfassung

mungen regeln nicht nur die Trägerschaft der Sozialhilfe sondern enthalten auch anders als die Sozialziele eine unmittelbar geltende Verpflichtung. Die am weitesten gehende Bestimmung findet sich in der Waadtländer Verfassung, die – allerdings ohne einen subjektiven Anspruch zu begründen – Folgendes festhält: „Der Staat und die Gemeinden gewährleisten allen im Kanton Waadt wohnhaften Personen die Voraussetzungen für ein Leben in Würde, indem sie: (...) eine Sozialhilfe leisten, die grundsätzlich nicht rückzahlbar ist“⁶³.

Das Bild der kantonalen Verfassungsvorlagen präsentiert sich damit höchst unterschiedlich. Aus diesem Grund sind in einem nächsten Schritt auch die Vorgaben des kantonalen Sozialhilferechts in diese Beurteilung einzubeziehen.

2.3. Vorgaben des kantonalen Sozialhilferechts

Sozialhilferecht ist kantonales Recht, das von keinen bundesrechtlichen Vorgaben eingeeengt wird. Seine konkrete Ausgestaltung ist aber trotzdem erstaunlich uniform. Diese Tatsache rührt daher, dass es sich zu grossen Teilen an den sog. SKOS-Richtlinien⁶⁴ orientiert. Bei diesen Richtlinien handelt es sich um Empfehlungen insbesondere zuhänden der Kantone und Gemeinden, die an sich keine Rechtsverbindlichkeit aufweisen. Die meisten kantonalen Sozialhilfegesetze orientieren sich indes in weiten Bereichen zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe an diesem Dokument. Durch diese Übernahme in normativ verbindliche Normtexte erlangen die Richtlinien aber faktisch trotzdem normative Geltung⁶⁵. Die Richtlinien legen einheitliche Standards zur Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe fest, äussern sich indes nicht zur Frage, ob ein Individuum bei Bedürftigkeit einen Rechtsanspruch auf staatliche Leistungen zur Deckung des sozialen Existenzminimums⁶⁶ geltend machen kann oder ob zumindest das zuständige Gemeinwesen unter einer unmittelbaren Verpflichtung zur Leistung solcher Beiträge steht. Daher präsentieren sich die kantonalen Vorgaben auch auf Gesetzesstufe bezüglich dieser Frage recht unterschiedlich.

Vom Fehlen eines generellen individuellen Anspruchs auf Sozialhilfeleistungen geht der Bericht des Bundesrats an den UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturel-

des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, SR 131.219 („Staat und Gemeinden (...) stellen eine Sozialhilfe bereit“), und Art. 18 Abs. 2 Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977, SR 131.235 („Der Staat und die Gemeinden schützen insbesondere die Menschen, die wegen ihres Alters, ihrer Gesundheit und ihrer wirtschaftlichen oder sozialen Lage Hilfe brauchen.“).

⁶³ Art. 60 Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003, SR 131.231.

⁶⁴ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Version 2009, www.skos.ch/store/pdf_d/richtlinien/richtlinien/RL_deutsch_2009.pdf.

⁶⁵ So empfiehlt etwa auch die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen (SODK) den Kantonen explizit, diese Richtlinien anzuwenden.

⁶⁶ Wie vorne erläutert, besteht ein solcher basierend auf Art. 12 BV zweifellos bezüglich des absoluten Existenzminimums.

le Rechte aus dem Jahr 2008⁶⁷ aus. Diese Einschätzung erweist sich als zumindest un-differenziert⁶⁸: So enthalten die gesetzlichen Grundlagen der Kantone Uri, Zürich, Aargau Luzern, Basel-Landschaft und Basel-Stadt und Bern Wendungen wie „[j]ede bedürftige Person hat Anspruch auf wirtschaftliche und persönliche Hilfe“⁶⁹ während das glarnerische Gesetz gar von einem „Rechtsanspruch auf die Gewährung der notwendigen Hilfe“⁷⁰ spricht. Von einem „Anspruch auf die Leistung von Sozialhilfe (...)sofern die Voraussetzungen gemäss der Sozialhilfegesetzgebung erfüllt sind“ gehen demgegenüber die Sozialhilfegesetze Nidwaldens, Solothurns und des Tessins⁷¹ aus. Nidwalden verdeutlicht diesen Anspruch weiter, indem festgehalten wird, „[w]er sich in persönlichen Schwierigkeiten befindet, hat Anspruch auf persönliche Sozialhilfe“⁷² und „[w]er sich in nicht gewerblich bedingten finanziellen Schwierigkeiten befindet, hat Anspruch auf indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe“⁷³.

Zumindest einen Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, kennen auch die Sozialhilfegesetzgebungen der Kantone Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz und Zug⁷⁴. Andere Kantone wie Appenzell Ausserrhoden, Neuenburg, Thurgau, Wallis oder die Waadt statuieren zwar keinen individuellen Anspruch auf Sozialhilfe, anerkennen aber mit Wendungen wie „[ö]ffentliche Sozialhilfe ist einer hilfeschuchenden Person in einer drohenden oder eingetretenen Notlage zu gewähren, wenn keine Möglichkeit besteht, andere wirksame öffentliche oder private Hilfe zu leisten“⁷⁵ zumindest eine entsprechende Verpflichtung der Staates. Von diesen Vorgaben weicht – zumindest vordergründig – einzig der Kanton Appenzell Innerrhoden ab, gemäss dessen Sozialhilfegesetz „[d]er Hilfesuchende (...) keinen Anspruch darauf [hat], dass die Hilfe in Art und Mass, wie von ihm beantragt, geleistet wird“⁷⁶. Auch mit dieser Wendung wird indes ein Anspruch auf solche Leistungen anerkannt. Dieser bemisst sich wie in den übrigen Kantonen indes an den gesetzlichen Vorgaben und nicht an den Vorstellungen einer hilfebedürftigen Person.

Damit kann festgehalten werden, dass auf Gesetzesstufe alle Kantone bei Erfüllen der gesetzlichen Bedingungen, d.h. bei Bedürftigkeit einer Person und dem Fehlen anderer

⁶⁷ Zweiter und Dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I), April 2008, Rz. 382: „Im Prinzip besteht kein subjektives Recht auf bestimmte Leistungen der Sozialhilfe“.

⁶⁸ Vgl. dazu auch *Wolffers* (Anm. 46) S. 90f.

⁶⁹ Art. 27 SHG UR, § 14 SHG ZH, § 5 Abs. 1 SHG AG, § 4 SHG BL, § 4 Abs. 1 SHG BS, Art. 5 und 8 SHG GE, §§ 25 und 28 SHG LU, Art. 23 SHG BE.

⁷⁰ Art. 3 SHG GL.

⁷¹ Art. 4 SHG NW, § 10 Abs. 2 SHG SO, Art. 5 Abs. 1 SHG TI.

⁷² Art. 26 SHG NW.

⁷³ Art. 29 SHG NW. Zusätzlich bestimmt Art. 32 dieses Erlasses: „Wer nicht über die nötigen Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen verfügt, hat Anspruch auf direkte wirtschaftliche Sozialhilfe“.

⁷⁴ Art. 13 SHG OW, so auch Art. 9 SHG SG, Art. 22 SHG SH, § 15 SHG SZ, § 19 Abs. 1 SHG ZG.

⁷⁵ Art. 11 Abs. 3 SHG AR; ähnlich Art. 24 SHG NE, § 8 SHG TG, Art. 10 Abs. 3 SHG VS, Art. 34 SHG VD.

⁷⁶ Art. 8 Abs. 3 SHG AI.

Einkommensquellen, entweder einen *Anspruch auf Sozialhilfe* im gesetzlich vorgegebenen Rahmen oder eine entsprechende *Verpflichtung des zuständigen Gemeinwesens* stipulieren. Namentlich macht kein Kanton die Gewährung der Sozialhilfe etwa von vorhandenen finanziellen Ressourcen des Gemeinwesens abhängig. Ob die Leistung von Sozialhilfe aber als Pflicht des Gemeinwesens oder als individueller Anspruch ausgestaltet wird, ist für vorliegendes Gutachten kaum von Belang.

3. Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation zur Beurteilung der Sozialhilfeberechtigung und -bemessung

Die Sozialhilfe richtet anders als die Sozialversicherung keine standardisierten Leistungen aus⁷⁷. Vielmehr ist sie geprägt vom sog. Individualisierungsgrundsatz⁷⁸. Dieser verlangt in den Worten der SKOS-Richtlinien, dass „Hilfeleistungen jedem einzelnen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der betroffenen Person im Besonderen entsprechen“⁷⁹. Da die (wirtschaftliche) Sozialhilfe als unterstes Netz des Systems der sozialen Sicherheit einzig die einer Person zur Deckung des sozialen Existenzminimums fehlenden Mittel erstattet, ergibt sich dieses Prinzip bereits aus dem Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 der BV, wonach Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Folgerichtig verankern denn auch alle kantonalen Sozialgesetze den Grundsatz, dass die Hilfe sich nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls und den örtlichen Verhältnissen richtet⁸⁰. Damit Sozialhilfe aber in derart einzelfallgerechter Weise geleistet werden kann, ist eine systematische Abklärung der persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation antragstellender Personen vonnöten. Gemäss SKOS-Richtlinien⁸¹ fliesst dieser Schluss aus dem *Grundsatz der Professionalität*:

„Grundlage der professionellen Sozialhilfe bildet eine umfassende Abklärung der persönlichen und sozialen Situation der betroffenen Person. Besonders wichtig sind diese persönliche Fachberatung und eine fundierte Analyse bei Personen, die erstmals in Kontakt mit der Sozialhilfe treten.“

Eine solche Klärung lässt sich aber nur bei bestehenden Kommunikationsmöglichkeiten zwischen der hilfebedürftigen Person und Mitarbeitenden der Sozialbehörde durchfüh-

⁷⁷ Siehe dazu *Pascal Coullery*, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), *Bernisches Verwaltungsrecht*, Bern 2008, S. 657.

⁷⁸ Siehe dazu auch etwa *Johannes Schleicher*, Sozialhilferecht, in Adrienne Marti u.a. (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit*, Bern 2007, S. 265f, *Christoph Häfeli*, Prinzipien der Sozialhilfe, in Häfeli (Anm. 16), S. 76f, und *Wolffers* (Anm. 46) S. 73f.

⁷⁹ SKOS-Richtlinien (Anm. 64), A.4.

⁸⁰ Siehe etwa Art. 20 lit. a SHG UR, § 2 Abs. 1 SHG ZH; § 5 Abs. 2 SHG AG; Art. 11 Abs. 3 SHG AR, Art. 8 Abs. 1 und 2 SHG AI, Art. 25 SHG BE, Art. 22 Abs. 2 SHG GL, Art. 3 SHG GR, § 6 SHG LU, Art. 6 Abs. 1 SHG NW, Art. 2 Abs. 1 SHG NW, Art. 4 Abs. 2 SHG SH, § 4 Abs. 1 SHG SZ, § 2 SHG ZG.

⁸¹ SKOS-Richtlinien, A.4 (Anm. 64).

ren. Zusätzlich unterstehen die Leistungsbezügerinnen und -bezüger weitgehenden Auskunftspflichten über ihre wirtschaftliche und persönliche Situation⁸².

Noch deutlicher wird die Bedeutung einer funktionierenden Kommunikation zwischen Behörde und antragstellender Personen, wird in Betracht gezogen, dass die Sozialhilfe auch die Ursachen einer Notlage zu ermitteln und nach Möglichkeit zu beseitigen“ hat⁸³. Ebenso unerlässlich ist schliesslich eine gute Verständigung zwischen den Parteien im Bereich des zweiten Standbeins der Sozialhilfe, der persönlichen Hilfe⁸⁴, die in Form von Beratung, Stützung, Motivierung, Förderung und Strukturierung des Alltags geleistet wird⁸⁵. Deren Ausgestaltung verlangt wiederum eine vertiefte Abklärung der persönlichen Verhältnisse der antragstellenden Person.

4. Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation zur Hilfeleistung

Die Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation zur Erfüllung des die Sozialhilfe prägenden Individualisierungsprinzips zeigt sich auch im Rahmen der *Durchführung der Hilfe*. Diese ist stetig den sich verändernden Bedürfnissen anzupassen⁸⁶. Aus diesem Grund statuieren die meisten kantonalen Sozialhilfegesetze, dass die Durchführung der Hilfe in Zusammenarbeit mit den Hilfesuchenden erfolgen soll und räumen diesen damit ein Mitspracherecht ein⁸⁷. Gemäss einem Teil dieser Erlasse soll die Hilfe gar auf individuellen Zielvereinbarungen⁸⁸ beruhen. Andererseits unterstehen die Leistungsbezügerinnen und -bezüger während der gesamten Zeit ihrer Sozialhilfeabhängigkeit weitgehenden Auskunfts- und Mitwirkungspflichten⁸⁹, damit Gewähr für die Rechtmässigkeit bezogener Leistungen besteht.

⁸² § 18 SHG ZH, Art. 25 und 30 SHG UR, § 2 Abs. 1 SHG AG, Art. 18f SHG AR, Art. 13 SHG AI, Art. 28 SHG BE, § 11 Abs. 2 lit. a SHG BL, § 14 Abs. 1 SHG BS, Art. 24 SHG FR, Art. 30 SHG GL, Art. 9 SHG JU, § 11 SHG LU, Art. 32 SHG NE, Art. 10 SHG NW, Art. 14 SHG OW, Art. 16 SHG SG, Art. 23 SHG SH, §§ 17f SHG SO, § 25 Abs. 1 SHG TG, § 23 SHG ZG, Art. 38 Abs. 1 und 40 SHG VD. Siehe dazu auch *Vogel* (Anm. 18), S. 177f.

⁸³ Z.B. § 5 SHG ZH, Art. 11 Abs. 5 SHG AR, Art. 4 Abs. 5 SHG GL, § 3 Abs. 2 SHG SZ, § 4 SHG ZG, Art. 20 lit. d SHG UR.

⁸⁴ Art. 18 SHG UR, §§ 11 und 14 SHG ZH, §§ 8 und 9 ff SHG AG, Art. 13 f SHG AR, Art. 8 Abs. 1 SHG AI, Art. 22 SG BE, § 2 Abs. 1 SHG BS, Art. 4 SHG FR, Art. 2 SHG GE; Art. 3 SHG GR, Art. 4 SHG JU, § 3 SHG LU, Art. 4 Abs. 1 SHG NE, Art. 2 Abs. 2 SHG NW, Art. 12f SHG OW, Art. 4 Abs. 1 SHG, §§ 149f SHG SO, § 1 Abs. 2 SHG SZ, Art. 9f SHG VS, Art. 24 und 31 SHG VD.

⁸⁵ Siehe dazu SKOS-Richtlinie (Anm. 64) A.3: „Neben der materiellen Hilfe (...) bildet die persönliche Hilfe einen unabdingbaren Teil wirkungsorientierter Sozialhilfe. Die persönliche Hilfe in Form von Beratung, Stützung, Motivierung, Förderung Strukturierung des Alltags (...)“.
Wolffers (Anm. 46) S. 74.

⁸⁶ § 3 SHG ZH, ähnlich § 5 Abs. 3 SHG AG, Art. 8 Abs. 2 SHG AI, Art. 3 SHG GR, Art. 67 Abs. 3 SHG NW, Art. 2 Abs. 2 SHG OW, Art. 20 lit. c SHG UR.

⁸⁸ Art. 27 Abs. 1 SHG BE, § 4 Abs. 2 SHG BS, § 7 SHG LU, § 148 Abs. 1 SHG SO, § 4 Abs. 2 SHG SZ.

⁸⁹ Siehe oben Anm. 82 und *Wolffers* (Anm. 46) S. 105ff.

5. Verpflichtung des Staates zur Ermöglichung einer funktionierenden Kommunikation zwischen Sozialbehörde und hilfesuchender Person?

Basierend auf der Verpflichtung zur Leistung von Sozialhilfe bei Bedürftigkeit einer Person, die sich dem materiellen Sozialhilferecht – sowie bereits aus der Geltung des Legalitätsprinzips auch in der Leistungsverwaltung – entnehmen lässt und der Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation zwischen hilfesuchender Person und Sozialbehörde ergibt sich zwingend folgender Schluss: Sozialhilfe in all ihren Formen ist grundsätzlich allen Personen, welche die Vorgaben der Sozialhilfegesetzgebung erfüllen, zu leisten. Hilfesuchende Personen ohne oder mit nur geringen Kenntnissen der lokalen Amtssprache, welche die Bezugsvoraussetzungen der Sozialhilfegesetzgebung erfüllen, dürfen aus diesem Grund weder von der Leistungsberechtigung ausgeschlossen werden noch Einschränkungen des Grundsatzes bedürfnisgerechter Hilfe erleiden. Mit anderen Worten hat das Gemeinwesen daher grundsätzlich eine Verpflichtung für eine funktionierende Kommunikation zwischen hilfesuchender Person und Sozialbehörde besorgt zu sein. Damit ergibt sich indes noch nicht automatisch eine Verpflichtung der Sozialbehörden zum Beizug von Dolmetscherinnen oder Dolmetschern. Vielmehr ist vorgängig zu prüfen, ob sich der Beizug von solchen sprachkundigen Personen und die damit verbundenen Kosten ohne Verletzung der eben genannten Vorgaben vermeiden lassen, indem von einer Verpflichtung der hilfesuchenden Person zur Ermöglichung einer funktionierenden Kommunikation (Ziff. 5.1.), von einer Substitution von Übersetzungsleistungen durch die Ermöglichung oder die Verpflichtung zum Besuch von Sprachkursen (Ziff. 5.2) oder von einer Pflicht der Sozialbehörden zur Erhöhung ihrer Sprachkompetenzen (Ziff. 5.3.) ausgegangen wird.

5.1. Vermeidung von Übersetzungskosten durch Mitwirkungspflichten der hilfesuchenden Person?

Wie bereits erwähnt⁹⁰, unterliegen hilfebedürftige Personen weitgehenden Auskunfts-, und Mitwirkungspflichten zwecks Abklärung ihrer wirtschaftlichen und persönlichen Lebensumstände. Erstrecken sich diese Pflichten auch darauf, eine Kommunikation mit der Sozialhilfebehörde erst zu ermöglichen? Klar erscheint, dass bei begrifflich notwendiger Mittellosigkeit von Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern diese nicht verpflichtet werden können, zu diesem Zweck professionelle Übersetzer auf eigenen Kosten zu engagieren. Denn dadurch würde ihnen faktisch ihr bestehender Anspruch auf Sozialhilfe negiert. Kann von hilfesuchenden Personen aber zumindest verlangt werden, sich nach Möglichkeit von Bekannten oder Verwandten mit Amtssprachenkenntnissen auf Behördengängen begleiten zu lassen und auf diese Weise eine funktionierende Kommunikation zu ermöglichen?

⁹⁰ Siehe Anm. 82.

Diese Frage ist u.E. aus folgenden Gründen klar zu verneinen. Unter dem Titel „Mitwirkungspflichten“ wäre es zwar a priori nicht ausgeschlossen, solche Verpflichtungen festzuschreiben. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes und des Anspruches auf Vertraulichkeit wäre dies allerdings rechtlich unzulässig, mit Ausnahme des Austausches gewisser Informationen, welche die Privatsphäre wenig tangieren⁹¹. So verankert das Recht auf Privatleben gemäss Art. 13 BV resp. Art. 8 EMRK einen Anspruch auf informelle Selbstbestimmung. Diese Garantie gewährleistet allen Personen einen Anspruch, selber darüber zu befinden, ob, wem und wann sie persönliche Lebenssachverhalte offenbaren wollen⁹² und regelt damit Elemente des *Datenschutzes*. Der grundrechtliche Schutz bezieht sich dabei auf alle Daten, die einen Bezug zur Privat- oder gar Intimsphäre einer Person haben. Wie auch vom Datenschutzgesetz bestätigt⁹³, gehören gesundheitsrelevante Informationen und Angaben über Sozialhilfemassnahmen unbestritten zum zentralen Bereich persönlicher Daten. Einer hilfeschuchenden Person kann daher nicht zugemutet werden, zwecks Kosteneinsparung solche Angaben gegenüber Verwandten und Bekannten zu offenbaren. Diese Erkenntnis schlägt sich auch in der Sozialhilfegesetzgebung nieder: So statuieren alle kantonalen Gesetze zusätzlich zum Amtsgeheimnis eine explizite Schweigepflicht, die nicht nur die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialhilfebehörde bindet, sondern auch Privatpersonen, welche mit dem Vollzug dieser Gesetze betraut sind⁹⁴, d.h. etwa auch Dolmetscher und Dolmetscherinnen. Damit erscheint ausgeschlossen, dass gegen den Willen von hilfeschuchenden Personen die Hilfeleistung vom Beizug von Verwandten oder Bekannten zur Ermöglichung oder Erleichterung der Kommunikation abhängig gemacht werden darf. Vielmehr haben die Behörden die Kommunikation sicherzustellen. Diese Schlussfolgerungen entspricht auch den völkerrechtlichen Vorgaben⁹⁵.

⁹¹ Z.B. Angaben zu Personalien, Arbeitgeber etc.

⁹² Müller/Schefer (Anm. 10) S. 45; Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 158, und Rainer J. Schweizer, Art. 13 Abs. 2, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich/St. Gallen 2008.

⁹³ Art. 3 lit. c Ziff. 2 und 3 Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, SR 235.1. Kantonale Datenschutzgesetze enthalten im Wesentlichen gleiche Einstufungen.

⁹⁴ Siehe etwa Art. 21 SHG UR, Art. 6 SHG AI, Art. 8 SHG BE, § 38 SHG BL, § 28 SHG BS, Art. 28 SHG FR, Art. 5 SHG GL, Art. 11 SHG JU, § 14 SHG LU, Art. 28 SHG NE, Art. 7 SHG SH, § 19 SHG SO, § 5 SHG SZ, § 23 SHG TG, § 7 SHG ZG, Art. 15 SHG VS.

⁹⁵ So hält der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinem General Comment 19 (2008) zum Recht auf soziale Sicherheit fest „States parties should give special attention to those individuals and groups who traditionally face difficulties in exercising this right, in particular (...) non-nationals, (...)“ (a.a.O., Ziff. 31). Aus diesem Grundsatz folgert er: „The obligation to facilitate requires States parties to take positive measures to assist individuals and communities to enjoy the right to social security. The obligation includes, inter alia, according sufficient recognition of this right within the national political and legal systems, preferably by way of legislative implementation; adopting a national social security strategy and plan of action to realize this right; ensuring that the social security system will be adequate, accessible for everyone“ (a.a.O. Ziff. 48).

5.2. Substitution von Übersetzungsleistungen durch Angebote oder Verpflichtungen zum Besuch von Sprachkursen in der Amtssprache?

Bereits die SKOS-Richtlinien⁹⁶ aber auch viele kantonale Sozialgesetze sehen vor, dass von den durch die Sozialhilfe unterstützten Personen ein aktiver Beitrag zu ihrer beruflichen und sozialen Integration verlangt werden kann⁹⁷. Dazu kann etwa der Besuch eines Sprachkurses gehören. Weigert sich die hilfeschuchende Person, solche ihr zumutbaren Schritte zu unternehmen, kann ihr die Sozialhilfe gekürzt werden⁹⁸. Kann daher von Personen mit fehlenden oder ungenügenden Kenntnissen einer Amtssprache verlangt werden, einen Sprachkurs zu besuchen, und gestützt darauf auf den Einsatz von Dolmetscherinnen oder Dolmetscher verzichtet werden? Abgesehen davon, dass eine funktionierende Kommunikation keinesfalls einzig im Interesse der hilfeschuchenden Person liegt, sondern auch die Sozialbehörde zur Überprüfung der Rechtmässigkeit ihrer Leistungen auf eine solche angewiesen ist, sprechen auch folgende Grundsätze des materiellen Sozialhilferechts gegen die Zulässigkeit einer solchen Substitution: So halten die meisten kantonalen Sozialhilfegerlasse den Grundsatz der *zeitgerechten* Hilfe fest resp. sprechen von der Behebung einer aktuellen oder gar drohenden Notlage⁹⁹. Es kann daher nicht angehen, dass das Gemeinwesen mit der Ausrichtung bedürfnisgerechter Hilfe gemäss dem Individualisierungsprinzip solange zuwartet, bis die anspruchsberechtigte Person die zur Kommunikation erforderlichen Sprachkompetenzen besitzt.

5.3. Vermeidung von Übersetzungskosten durch Ausbau der Sprachkompetenzen innerhalb der Sozialhilfebehörden?

Der in den SKOS-Richtlinien aber auch in gewissen Sozialhilfegesetzen¹⁰⁰ verankerte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Sozialhilfe verlangt, dass die Entstehung von Übersetzungskosten wenn möglich vermieden wird. Daher ist zu prüfen, ob sich die Kommunikation mit amtsprachenunkundigen Personen, die durch die Sozialhilfe unterstützt werden, auf andere, für das Gemeinwesen kostenneutrale Weise herstellen lässt.

Dolmetscherdienstleistungen erweisen sich einzig bei tatsächlich bestehenden Kommunikationsbarrieren zwischen unterstützter Person einerseits und den Sozialhilfebehörden andererseits als notwendig. Derartige Hindernisse liessen sich durch den Aufbau spezifischer Sprachkompetenzen innerhalb von (grösseren) Sozialhilfebehörden wesentlich verringern. Mit anderen Worten haben die Sozialbehörden nicht nur die Sprachkenntnisse ihrer Mitarbeitenden zu fördern, sondern es empfiehlt sich, im Rahmen der Personalgewinnung gezielt auch Personen mit Erstsprachenkenntnissen in den wichtigsten Her-

⁹⁶ SKOS-Richtlinien (Anm. 64), A.5.2.

⁹⁷ Siehe etwa Art. 27 Abs. 2, 28 Abs. 2 und 35 SHG BE, § 3b SHR ZH, Art. 17 und 20f SHG AR, Art. 34 SHG NW.

⁹⁸ Vgl. z.B. Art. 36 SHG BE, § 24 lit. a SHG ZH, Art. 22 Abs. 1 SHG AR, Art. 17 SHG SG.

⁹⁹ Z.B. § 4 SHG ZH, Art. 3 lit. d SHG BE, 2 Abs. 2 SHG SG, Art. 1 Abs. 2 und Art. 16 SHG AR, Art. 2 Abs. 1 SHG UR, § 4 SHG AG, § 147 Abs. 2 SHG SO, Art. 1 Abs. 2 SHG NW. Vgl. dazu auch *Vogel* (Anm. 18), S. 174f.

¹⁰⁰ Siehe exemplarisch Art. 5 SHG BE.

kunftssprachen von Migrantinnen und Migranten zu rekrutieren. Dabei kann es sich um Schweizerinnen oder Schweizer mit Migrationshintergrund handeln; angesichts der Tatsache, dass auch kantonale Personalgesetze die Schweizer Nationalität für die meisten staatlichen Funktionen nicht mehr als Anstellungsbedingung statuieren, können aber auch ausländische Staatsangehörige rekrutiert werden. Diese Vorgehensweise besticht nicht nur durch ihre (weitgehende) Kostenneutralität, sie weist im Vergleich zu Dolmetscherdienstleistungen auch den Vorteil auf, dass eine direkte Kommunikation stets weniger fehleranfällig ist, als selbst eine professionelle interkulturelle Übersetzung. Zudem lassen sich auf diese Weise auch kulturelle Missverständnisse am effizientesten vermeiden.

5.4. Form der Übersetzung bei nicht funktionierender Kommunikation?

Lassen sich Kommunikationshindernisse nicht beseitigen, hat die Sozialbehörde für eine Übersetzung zu sorgen. Diese hat Gewähr dafür zu bieten, dass eine sachgerechte Beratung ermöglicht und basierend auf dem Individualisierungsgrundsatz Art und Umfang der Sozialhilfeleistung korrekt festgelegt und ihre periodische Überprüfung und Anpassung an sich verändernde Gegebenheiten ermöglicht wird. Diese Vorgaben lassen sich aller Regel nur mit Hilfe professioneller Dolmetscherdienstleistungen erreichen.

Angesichts der begriffsnotwendig gegebenen Mittellosigkeit von Leistungsbezügerinnen und -bezügern der Sozialhilfe erscheint klar, dass notwendige Übersetzungskosten vom Gemeinwesen nicht aktuell auf diese überwältzt werden können. Die Möglichkeit einer späteren Rückzahlung bei neuem Vermögen hängt wiederum davon ab, ob diese Ausgaben Verfahrenskosten oder als Sozialhilfe eingestuft werden, ist doch das Verfahren der Sozialhilfe zumindest bei Mittellosigkeit grundsätzlich unentgeltlich¹⁰¹, während auch rechtmässig bezogene Leistungen der Sozialhilfe unter gewissen Voraussetzungen zurückerstattet werden müssen¹⁰². Die Kosten für notwendige Sachverhaltsabklärungen gehören klarerer Weise zu den Verfahrenskosten und unterliegen daher nicht der Rückerstattungspflicht.

V. Recht auf Verständigung mit den Behörden: Ansätze und Entwicklungen

1. Recht auf Verständigung als Voraussetzung der Grundrechtsverwirklichung

Die schweizerische Rechtsordnung kennt wie dargelegt kein allgemeines „Recht auf Übersetzung“ oder „Verständigung“. Ein „Recht auf Übersetzung“ findet sich aber als

¹⁰¹ Siehe z.B. Art. 53 SHG BE.

¹⁰² Art. 40ff SHG BE, §§ 26ff SHG ZH, Art. 27 SHG AR, §§ 16 ff SHG BS, Art. 50ff SHG NW, Art. 18 ff SHG SG.

Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV in den meisten formalisierten staatlichen Verfahren, am klarsten im Strafprozess¹⁰³, aber auch im Zivilprozess¹⁰⁴ oder im Verwaltungsverfahren. Die Prozessordnungen im Verwaltungs-, Zivil- und Strafrecht enthalten teilweise explizite Garantien für den Beizug von Dolmetschern und Übersetzern, teilweise müssen solche Ansprüche aus der Verfahrensordnung oder aus dem Spezialgesetz abgeleitet werden.

Das Recht auf genügende Kommunikation dient dabei der Durchsetzung des *Anspruches auf ein faires Verfahren* als oberstem Prinzip. In der Lehre wird demzufolge von einem bedingten Anspruch auf Übersetzung gesprochen,¹⁰⁵ auch wenn das Bundesgericht erst in wenigen Gebieten, insbesondere im fremdenpolizeilichen Verfahren, im Einzelfall einen Anspruch anerkannt hat.

Ausserhalb formalisierter Verfahren, namentlich im Bereich des informellen Verwaltungshandelns¹⁰⁶, erscheint das Bedürfnis nach Übersetzung in verschiedenen Bereichen als ebenso wichtig, sei dies im Bereich Gesundheit, sei dies in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Teilhabe am sozialen Leben oder des Anspruches auf Sozialhilfe. Damit ist die Frage nach genügender Kommunikation und gegebenenfalls nach dem Beizug von Übersetzenden *als Aspekt der Grundrechtsverwirklichung* zu verstehen: Der volle Genuss des Rechts auf Gesundheit bedingt unter Umständen, dass eine Übersetzungsinfrastruktur vorhanden ist. Oder – um ein anderes Beispiel zu nehmen – die Rechte auf Bildung, auf Unterkunft oder auf Arbeit, wie im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthalten – bedingen unter Umständen, dass der Zugang zu Wohnen und Arbeitsstellen nicht durch unüberwindliche Sprachbarrieren verunmöglicht wird, oder dass Beratungsstellen, die der Durchsetzung dieser Grundbedürfnisse dienen, auch für Fremdsprachige zugänglich sind. Das Prozessrecht anerkennt diesen Umstand bereits, indem in Verfahren vor Arbeitsgerichten und Mietschlichtungsstellen das Prinzip der Kostenlosigkeit gilt, das allfällige Übersetzungskosten mit einschliesst. Dies ist u.E. ein Modell, das verallgemeinerbar ist, indem es nicht konturlos Übersetzung und Vermittlung überall und jederzeit fordert, sondern fragt, *ob ein spezifisches Grund- und Menschenrecht betroffen ist*, und wie auch Fremdsprachige in den vollen Genuss dieser Rechte kommen können. Insofern ist das „Recht auf Übersetzung“ als Voraussetzung zur Grundrechtsausübung für Personen zu verstehen, die der offiziellen Sprache

¹⁰³ Siehe oben II.2.

¹⁰⁴ Im Zivilprozess räumt die Gesetzgebung des Bundes in besonders grundrechtsnahen Bereichen (Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Gleichstellungspolitik) faktisch *ein Recht auf kostenlose Übersetzung* im Schlichtungsverfahren und – in den meisten Fällen – auch im eigentlichen Prozess ein. Kostenlosigkeit des Verfahrens und damit auch der Kosten für Dolmetschen gilt dabei nach Auffassung des Bundesrates als eine der „wichtigsten Errungenschaften des sozialen Zivilprozesses“ (Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 28. Juni 2006, BBl 2006 7299f); vgl. dazu ausführlich *Alberto Achermann/Jörg Künzli*, Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat (erscheint 2010).

¹⁰⁵ *Albertini* (Anm. 39), S. 343.

¹⁰⁶ Siehe zu diesem Begriff vorne III.1.

oder der lokalen Sprache nicht mächtig sind. *Dies gilt insbesondere für den Anspruch auf Sozialhilfe.*

2. Pflichten aus der ausländerrechtlichen Gesetzgebung?

Das Ausländergesetz (AuG)¹⁰⁷, das am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, räumt der Integration der ausländischen Bevölkerung zentrale Bedeutung ein. Das Gesetz verpflichtet die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben zu schaffen (Art. 53 Abs. 2 AuG). Zu fördern ist neben dem Spracherwerb u.a. auch das berufliche Fortkommen und die Gesundheitsvorsorge (Abs. 3). Integrationsmassnahmen haben in der Regel über die Regelstrukturen zu erfolgen, wobei die Integrationsverordnung (VIntA) namentlich auch die Institutionen der sozialen Sicherheit erwähnt.¹⁰⁸ Aus der Gesetzgebung folgt damit ein Auftrag an die Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern auch in der Regelstruktur der sozialen Sicherheit zu fördern. Dies kann auch Massnahmen zur Kommunikation mit Fremdsprachigen in der Sozialhilfe bedingen. Diesem Ziel dient die Finanzierung von Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen durch Bund und Kantone; die Finanzierung bildet einen der Schwerpunkte der Integrationsförderung des Bundes.¹⁰⁹

Im Weiteren verpflichtet Art. 56 AuG die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden zu verschiedenen *Informationsleistungen*, einerseits gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern, andererseits auch gegenüber der Bevölkerung, die über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der ausländischen Wohnbevölkerung zu informieren ist. Für die Information der Ausländerinnen und Ausländer bestehen verschiedenen Möglichkeiten: Es kann sich um allgemeine Mitteilungen handeln, die an eine Vielzahl von Personen gerichtet werden (z.B. Informationen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen und über Rechte und Pflichten oder Hinweise auf Integrationsförderungsangebote). Die Information kann aber auch individuell erfolgen, z.B. in einem Begrüssungs- oder Beratungsgespräch. Laut Botschaft des Bundesrates kommt der Information der Ausländerinnen und Ausländer „ein hoher Stellenwert zu“. Die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden seien daher im Rahmen ihrer bestehenden Aufgaben und finanziellen Mittel gehalten, diese Informationsvermittlung wahrzunehmen. Eine erfolgreiche Integration setze eine gute Information voraus.¹¹⁰

¹⁰⁷ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

¹⁰⁸ Art. 2 Abs. 3 der Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer vom 24.10.2007, SR 142.205. Vgl. auch Art. 13 VIntA in Bezug auf die Förderungsbereiche.

¹⁰⁹ Vgl. dazu den Jahresbericht 2008 des Bundesamtes für Migration zur „Integrationsförderung des Bundes und seine Auswirkungen in den Kantonen“, S. 18ff (Schwerpunkt 2B, Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen).

¹¹⁰ Botschaft des Bundesrates zum AuG, BBl 2002 3802.

Zum *Informationsinhalt* führt das Gesetz aus, dass Bund, Kantone und Gemeinden für eine Information der Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und die Arbeitsbedingungen und über ihre Rechte und Pflichten zu sorgen haben. Die Verordnung präzisiert, dass über die Rechtsordnung und die Folgen der Nichtbeachtung, und über die „grundlegenden Normen und Regeln, die im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu beachten sind“ zu informieren ist. Weiter sollen die Behörden gemäss Verordnung über die Bedeutung von Sprachkenntnissen, Ausbildung und Arbeit informieren (Art. 10 Abs. 1 VIntA). Gerade etwa eine ausreichende Information über die Arbeitsbedingungen ist zur Bekämpfung der Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte von grosser Bedeutung. Auch für die von Gesetz und Verordnung erwähnten anderen Informationsbereiche sind ausreichende Informationen möglichst früh nach der Einreise in die Schweiz für die Eingewöhnungsphase wichtig. Der Informationsauftrag richtet sich an die Behörden der drei staatlichen Ebenen, lässt aber offen, *welche dieser Ebenen* und *welche Behörde* in welchem Bereich welchen Informationsbeitrag zu leisten hat.¹¹¹ In der Praxis sind – zumindest in den grösseren Kantonen - oft Integrationsfachstellen – namentlich auch der Gemeinden (vor allem der Städte) – wesentlich an der Informationsvermittlung beteiligt, ebenso Migrationskommissionen, Ausländerbeiräte oder Migranten- und Migrantinnenorganisationen.¹¹² Neben dem Bund haben auch verschiedene Kantone explizit einen Informationsauftrag in ihrer Gesetzgebung (kantonale Integrationsgesetze oder -verordnungen) verankert.¹¹³

Das Gesetz verpflichtet die Behörden zu einer „*angemessenen Information*“. In der Wahl der Informationsmittel besteht dabei grosse Freiheit: Die Information kann über verschiedene Medien, schriftlich, mündlich, an Veranstaltungen für Gruppen, im Rahmen von Einzelgesprächen usw. erfolgen. Die Information muss für die Betroffenen *verständlich* sein, was Auswirkungen auf die vermittelten Inhalte (Komplexität der Information) wie auch auf die *sprachliche Verständigung* hat. Gegebenenfalls sind Informationen auch in den wichtigsten Sprachen, die von den Migrantinnen und Migranten gesprochen bzw. verstanden werden, zu übersetzen.

Der Informationsauftrag von Art. 56 AuG vermittelt damit weniger einen konkreten Auftrag, im Rahmen von Beratungsgesprächen wie z.B. in der Sozialhilfe, für genügend Kommunikation mit Fremdsprachigen zu sorgen. Der Informationsauftrag weist aber auf die Notwendigkeit weiterer Bemühungen zum Einbezug der ausländischen, namentlich

¹¹¹ Vgl. auch den Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe Ausländer- und Integrationspolitik (TTA), Umsetzung des Integrationsauftrages gemäss Art. 56 AuG, vom 22. Mai 2008, mit Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) vom 30. Juni 2008, S. 5.

¹¹² Bericht der TTA, a.a.O., S. 6f und 20.

¹¹³ Vgl. die Hinweise im Bericht der TTA, S. 5, mit Hinweis auf das Gesetz des Kantons Basel-Stadt über die Integration der Migrationsbevölkerung vom 18. April 2007, welches u.a. die Arbeitgeber verpflichtet, ihre ausländischen Arbeitnehmenden über die Angebote zur Integrationsförderung zu informieren.

fremdsprachigen Bevölkerung hin. Gerade Beratungsgespräche im Rahmen der Sozialhilfe müssten in die notwendige Koordination der Informationstätigkeiten einbezogen werden.¹¹⁴

3. Hinweise auf die Europäische Integrationspolitik

Seit mehreren Jahren befasst sich die Europäische Union mit dem Thema der Integration und entwickelt eine eigene Integrationspolitik.¹¹⁵ Diese bezieht sich auf die in der EU lebenden und arbeitenden *Drittstaatsangehörigen*. Die EU-Kommission hat in einer Mitteilung aus dem Jahr 2005 betreffend einer „Gemeinsamen Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“¹¹⁶ festgehalten, die Integration der Drittstaatsangehörigen sei in den letzten Jahren immer mehr zu einem Thema geworden und heute Teil einer wichtigen Debatte in der erweiterten Europäischen Union. Die wichtigsten integrationsrelevanten Bereiche fallen allerdings in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, und die Union kann dabei nur unterstützend tätig werden.¹¹⁷ Das „Haager Programm“ des Europäischen Rates vom 5. November 2004 schreibt vor, dass Integrationsmassnahmen der Mitgliedstaaten und der EU umfassender koordiniert werden müssen.¹¹⁸

Am 19. November 2004 hat der Rat für Justiz und Inneres „Gemeinsame *Grundprinzipien* für einen schlüssigen Europäischen Rahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen“ angenommen.¹¹⁹ Die Grundprinzipien sollen gemäss Rat „den Mitgliedstaaten bei der Formulierung ihrer Integrationspolitik behilflich sein, indem sie ihnen einen einfachen und nicht verbindlichen, aber gut durchdachten Leitfaden in Form von Grundprinzipien bieten, anhand deren sie ihre eigenen Bemühungen beurteilen und bewerten können.“ Es sei aber Sache der einzelnen Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob diese Prinzipien für sie nützlich seien. Die Bedeutung der Grundprinzipien sieht der Rat auch darin, dass sie eine Grundlage für die Weiterentwicklung der EU-Politik im Bereich Integration bilden sollen.¹²⁰ Grundprinzip 6 lautet: „Entscheidende Voraussetzung für eine bessere Integration ist, dass Einwanderer zu denselben Bedingungen wie Einheimische gleichberechtigt

¹¹⁴ Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hat empfohlen, dass Bund, Kantone und Gemeinden zur Umsetzung des Informationsauftrages von Art. 56 AuG ein *Informationskonzept* erarbeiten. Der Bericht an die TAK hält diesbezüglich fest, je nach Informationsbedürfnis und Adressaten seien die verschiedenen staatlichen Ebenen unterschiedlich gefordert.

¹¹⁵ Zur Entwicklung vgl. insbesondere *Kees Groenendijk*, Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Klaus Barwig/Ulrike Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004, Baden-Baden 2004, S. 50ff.

¹¹⁶ KOM(2005) 389 endgültig, vom 1. September 2005, Ziff. I.

¹¹⁷ So die EU-Kommission in ihrer Mitteilung vom 5. Dezember 2007 „Schritte zu einer Gemeinsamen Einwanderungspolitik“, KOM (2007) 780 endgültig, Ziff. 3, S. 9f.

¹¹⁸ Siehe bereits die Mitteilung der Kommission vom 3. Juni 2003 über „Einwanderung, Integration und Beschäftigung“ in Hinblick auf die Formulierung des Haager Programms erarbeitet (KOM 2003 336 endgültig). Ratsdokument 14615/04.

¹²⁰ Rat der Europäischen Union, Dokument 14615/04, vom 19. November 2004.

Zugang zu den Institutionen sowie zu öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen erhalten.“ Der Text führt u.a. aus, Einwanderer müssten fair behandelt und vor Diskriminierung geschützt werden, damit sie uneingeschränkt an der Aufnahmegesellschaft teilhaben könnten. Voraussetzung für eine bessere Einwanderungs- und Eingliederungspolitik ist daher, dass es für Einwanderer, die bestehendes Recht achten, transparente Regeln gibt, aus denen klar hervorgehe, was sie erwarten und mit welchen Leistungen sie rechnen könnten. Jedwede gesetzliche Beschränkung dieser Zugangsmöglichkeiten muss gerechtfertigt und transparent sein. Im Weiteren bedeutet Zugang auch,

„dass konkrete Schritte unternommen werden müssen, damit Einrichtungen, Massnahmen, Wohnungen und Dienste der öffentlichen Hand soweit wie möglich auch Einwanderern offen stehen. Dies muss im Einklang mit der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen geschehen. Es muss beobachtet und bewertet werden, inwieweit es den öffentlichen Einrichtungen gelingt, ihrer Aufgabe im Hinblick auf Einwanderer gerecht zu werden, und es sollten laufend entsprechende Anpassungen vorgenommen werden.“

In den letzten Jahren hat die EU-Kommission versucht, die Integrationspolitik auf EU-Ebene weiterzutreiben. So publiziert sie jährlich Berichte über die Fortschritte im Bereich „Migration und Integration“ auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten¹²¹. In ihrer Mitteilung über die gemeinsame Integrationsagenda vom September 2005¹²² hat die Kommission erste Vorschläge für die „konsequente Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien“ veröffentlicht. Auf nationaler Ebene sieht die Kommission zur Umsetzung von Grundprinzip 6 namentlich die „Stärkung der Kapazität öffentlicher und privater Dienstleister zur Interaktion mit Drittstaatsangehörigen durch interkulturelle Dolmetsch- und Übersetzungsdienste (...)“ vor.

Mit dem *Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl* hat sich die Europäische Union im Oktober 2008 ein neues Grundlagendokument gegeben.¹²³ Der Pakt äussert sich auch zur Förderung der Integration, wobei der Rat unterstreicht, „welche Bedeutung einer Politik zukommt, die eine faire Behandlung der Migranten und deren harmonische Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes ermöglicht“. Der Pakt nimmt damit Bezug auf die „Gemeinsamen Grundprinzipien“ zur Integration und fordert die Staaten im Einklang mit diesen auf,

¹²¹ Vgl. den ersten Jahresbericht vom 16. Juli 2004, KOM (2004) 508 endgültig; den zweiten Jahresbericht vom 30. Juni 2006, SEC (2006) 892; den dritten Jahresbericht vom 11.9.2007, KOM (2007) 512 endgültig.

¹²² Mitteilung der Kommission vom 1. September 2005, Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM (2005) 389 endgültig.

¹²³ Vgl. Dokument 13440/08, mit dem Entwurf für den Pakt, der im Europäischen Rat vom 15. und 16. Oktober 2008 unverändert angenommen worden ist (Dok. 14368/08, Schlussfolgerungen des Rates). Im Weiteren existiert eine Populärfassung des Europäischen Paktes (www.immigration.gouv.fr), welche die Ratio und die Massnahmen des Paktes mit einfacheren Worten erklärt.

„eine ambitionierte Politik zu verfolgen, um eine harmonische Integration der Migranten, bei denen Aussicht auf dauerhaften Verbleib besteht, in ihr Aufnahme-land zu fördern; diese Politik, deren Umsetzung den Aufnahmeländern echte Anstrengungen abverlangen wird, muss auf Ausgewogenheit zwischen den Rechten der Migranten (insbesondere *Zugang zu Bildung, Arbeit, Sicherheit sowie öffentlichen und sozialen Dienstleistungen*) und deren Pflichten (Achtung der Gesetze des Aufnahmelandes) beruhen. (...) Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten ferner auf, mit geeigneten Mitteln dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass Diskriminierungen, denen die Migranten ausgesetzt sein können, bekämpft werden“.¹²⁴

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Agenda der Europäischen Union, die sich auf das Haager Programm, die Gemeinsamen Grundprinzipien und den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl stützt und die mit Vorschlägen und Massnahmeplänen der Europäischen Kommission weitergetrieben wird, zunehmend einen starken Akzent auf die Integration von zuwandernden Drittstaatsangehörigen – und dabei nicht einseitig auf die Verpflichtungen der Zuwandernden – setzt. Dabei betont die EU die Pflichten der Staaten, namentlich die Ermöglichung des *Zuganges zu Bildung, Arbeit und öffentlichen und sozialen Dienstleistungen und Institutionen*.

Insofern haben sich die Staaten auch darum zu bemühen, *sprachliche Zugangshindernisse* (als eine der wichtigsten Barrieren überhaupt) abzubauen. Dabei handelt es sich zwar nicht um rechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der EU, die Hinweise zeigen aber, in welche Richtung sich die Integrationspolitik zu entwickeln hat.

¹²⁴ Ziff. I, lit. g des Paktes (Hervorhebungen durch die Verfasser).

Anhang: Kantonale Gesetzesgrundlagen des Sozialhilferechts

SHG AG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001, SAR 851.200
SHG AR	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 24. September 2007, bGS 851.1
SHG AI	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 29. April 2001, 850.000
SHG BE	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 11. Juni 2001, bGS 860.1
SHG BL	Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001, SGS 850
SHG BS	Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000, SG 890.100
SHG FR	Sozialhilfegesetz vom 14. Nov. 1991, SGF 831.0.1
SHG GE	Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) vom 22 März 2007, RSG J 4 04
SHG GL	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995, GS VIII E/21/3
SHG GR	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) vom 7. Dez. 1986, BR 546.100
SHG JU	Loi sur l'action sociale vom 15. Dezember 2000, RSJU 850.1
SHG LU	Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989, SRL 892
SHG NE	Loi sur l'action sociale vom 25. Juni 1996, RSNE 831.1
SHG NW	Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 29. Jan 1997, NG 761.1
SHG OW	Sozialhilfegesetz vom 23 Oktober 1983, GDB 870.1
SHG SG	Sozialhilfegesetz vom 27. Sept. 1998, sGS 381.1

SHG SH	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 21. November 1994, SHR 850.100
SHG SO	Sozialgesetz vom 31. Jan. 2007, BGS 831.1
SHG SZ	Gesetz über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983, SR 380.100
SHG TG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 29. März 1984, RB 850.1
SHG TI	Legge sull'assistenza sociale vom 8. März 1971, RL 6.4.11.1.
SHG UR	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 28. September 1997, RB 20.3421.
SHG VD	Loi sur l'action sociale vaudoise vom 2. Dez. 2003, RSV 850.051
SHG VS	Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe vom 29. März 1996, SGS 850.1
SHG ZG	Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dez. 1982, BGS 861.4
SHG ZH	Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981, LS 851.1