



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 2/2015

Ist die Zeit reif für eine bundesrechtliche Regelung der Sozialhilfe?

ANGELIKA SPIESS, MLaw, Rechtsanwältin*

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 25. Februar 2015 zu einem Postulat Stellung bezogen, das mit einem «Rahmengesetz für Sozialhilfe» die unterschiedliche kantonale Praxis in diesem Bereich harmonisieren möchte.

Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg/Fribourg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Ausgangslage

Auf politischer Ebene wurde in den letzten zwanzig Jahren wiederholt über die Stärkung des Status der Sozialhilfe sowie die Neuorganisation der Existenzsicherung gesprochen. Nach mehreren gescheiterten parlamentarischen Vorstössen wurde am 10. März 2014 das Postulat für ein «Rahmengesetz für die Sozialhilfe»¹ im Nationalrat angenommen. In Erfüllung dieses Postulats hat der Bundesrat am 25. Februar 2015 einen Bericht über den Handlungsbedarf und die Handlungsmöglichkeiten zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen verabschiedet². Dieser Bericht wird hier vorgestellt.

Sozialhilfe als Kantonskompetenz

Die Regelung, Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe fällt in die **Zuständigkeit der Kantone**³. Trotz ihrer wichtigen Funktion als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit⁴ ist die Sozialhilfe – ungleich der Sozialversicherungen – nicht verfassungsrechtlich verankert und einheitlich geregelt, sondern je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet. Damit fehlt nicht nur ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Sozialhilfe⁵, sondern es existiert auch keine allgemeinverbindliche Definition dieser Institution und es ist bislang kein politischer Konsens über die Höhe des Grundbedarfs der Sozialhilfeempfangenden erkennbar⁶.

Die zuständigen Sozialdienste orientieren sich in der Regel an den sogenannten **SKOS-Richtlinien**⁷ der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Als Empfehlungen einer nicht-staatlichen Organisation sind diese Richtlinien jedoch nur verbindlich, wenn sie ins kantonale Recht übernommen werden; andernfalls dienen sie den zuständigen Behörden lediglich als Referenzgrösse. Dennoch haben die SKOS-Richtlinien zu einer minimalen faktischen Harmonisierung der Sozialhilfe geführt. Ange-

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus (angelika.spiess@unifr.ch).

¹ Das Postulat 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates wurde am 6.11.2013 im Nationalrat eingereicht; der Wortlaut wird auf Seite I des Bundesratsberichts wiedergegeben.

² Bundesrat, Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen, Handlungsbedarf und –möglichkeiten, Bericht in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013. Der Bericht ist im Internet abrufbar unter: <<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38418.pdf>> (besucht am 15.4.2015).

³ Vgl. Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101); Anlässlich der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008 wurde die bestehende Kompetenzordnung in der Sozialhilfe erneut bestätigt (vgl. dazu das Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 6. Oktober 2006 [NFA; SR 210]).

⁴ Siehe dazu die Grafik auf Seite 7 des Bundesratsberichts (Grafik 2: System der sozialen Sicherheit).

⁵ Es besteht verfassungsrechtlich lediglich ein «Recht auf Hilfe in Notlagen» (vgl. Art. 12 BV), das sich auf überlebensnotwendige Leistungen beschränkt. Die kantonale Sozialhilfe soll hingegen darüber hinaus auch die Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen (vgl. Seite 18 des Bundesratsberichts).

⁶ Siehe zu den Begriffen *Grundbedarf* (absolutes Existenzminimum), *materielle Grundsicherung* und *soziales Existenzminimum* die Grafik auf Seite 10 des Bundesratsberichts (Grafik 3: Struktur der materiellen Hilfeleistungen).

⁷ Die SKOS-Richtlinien sind abrufbar unter: <<http://skos.ch/skos-richtlinien/richtlinien-konsultieren/>> (besucht am 15.4.2015).

sichts des stetig wachsenden Kostendrucks und des damit verbundenen negativen Sozialhilfewettbewerbs ist jedoch selbst dieser Minimalstandard mittelfristig in Frage gestellt.

Die bestehenden **inner- und interkantonalen Disparitäten** bei der Sozialhilfe sind nicht alleine auf die unterschiedliche Umsetzung der SKOS-Richtlinien zurückzuführen. Sie gründen auch in der kantonspezifischen Ausgestaltung des Steuersystems und der je nach Kanton unterschiedlichen Bedarfsleistungen (z.B. Prämienverbilligung für die Krankenkasse, Arbeitslosenhilfe, Familienbeihilfen usw.) sowie einer bislang mangelhaften Koordination mit den Sozialversicherungen.

Handlungsbedarf und Interventionsmöglichkeiten

In Anbetracht dieser Faktenlage hält der Bundesrat fest, dass die Sozialhilfe als wichtige Säule der sozialen Sicherheit in zentralen Aspekten einheitlich geregelt und auf andere Leistungen abgestimmt werden muss. Unterschiede in der Sozialhilfe sind nur gerechtfertigt, soweit sie auf unterschiedliche Lebenshaltungskosten (z.B. Wohnkosten) zurückzuführen sind; andernfalls liegt eine Ungleichbehandlung in der Existenzsicherung vor. Zudem führen die Disparitäten zu einem negativen Sozialhilfewettbewerb, der zu unnötigen Wanderbewegungen und unerwünschten Lastenverschiebungen zwischen den Kantonen und Gemeinden führt.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in vier Bereichen der **Sozialhilfe** einen Handlungsbedarf geortet. Erstens ist eine Vereinheitlichung von allgemeingültigen Aspekten (Definition der Sozialhilfe, ihrer Funktion und ihrer Anspruchsvoraussetzungen) vorzunehmen. Zweitens ist eine Harmonisierung der Leistungsarten⁸, des Verfahrens und des Rechtsschutzes notwendig. Schliesslich soll die Sozialhilfe als Institution gestärkt und mit anderen Leistungssystemen koordiniert werden.

Der Bundesratsbericht zählt verschiedene Interventionsmöglichkeiten zur Umsetzung dieser Ziele auf und erläutert deren jeweilige Stärken, Schwächen und Voraussetzungen. Neben der Einführung einer Verfassungsgrundlage zum Erlass eines **Rahmengesetzes** werden auch eine **Zielvereinbarung** zwischen Bund und Kantonen, ein **Konkordat** mit einer entsprechenden Erweiterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Beteiligungspflicht (Art. 48a BV) sowie die Beibehaltung des **Status Quo** erwähnt.

Neben der Sozialhilfe im engeren Sinne sieht der Bundesrat auch bei den **kantonalen Bedarfsleistungen** einen Handlungsbedarf. Von den drei möglichen Interventionsarten (interkantonale Harmonisierung, eidgenössische Rahmengesetze, **Verfassungsbestimmung über die Existenzsicherung**⁹)

⁸ Die SKOS-Richtlinien unterscheiden zwischen *persönlicher Hilfe* (z.B. Budget- und Schuldenberatung), *materieller Sozialhilfe* und *Massnahmen zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration*, vgl. dazu die Grafik auf Seite 3 des Bundesratsberichts (Grafik 1: Sozialhilfebereich nach verschiedenen Definitionen und gemäss Bericht) sowie die Ausführungen zu den einzelnen Leistungen ab Seite 20 des Bundesratsberichts.

⁹ Der Bundesrat schlägt im Bericht (S. 54 f.) auf der Grundlage eines früheren Vorschlags der SODK eine Verfassungsbestimmung mit folgendem Wortlaut vor:

Art. 115 Deckung des Existenzminimums und Integration (Neuer Titel)

¹ Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.

² Die Kantone legen die Grundsätze fest, um allen Personen in der Schweiz eine würdevolle Existenz und die gesellschaftliche Integration zu gewährleisten. Sie regeln insbesondere:

- a. die Harmonisierung der Leistungen der Sozialhilfe, die Bedingungen für den Bezug von Sozialhilfeleistungen sowie die minimalen Leistungen
- b. die Koordination der übrigen kantonalen Bedarfsleistungen untereinander sowie mit der Sozialhilfe
- c. die berufliche und soziale Integration
- d. die Harmonisierung der Bedarfsleistungen (z.B. Alimentenbevorschussung)
- e. die geeignete Berücksichtigung des Erwerbseinkommens bei der Bemessung der Leistungen

kann nur letztere gleichzeitig die horizontale Harmonisierung wie auch die vertikale Koordination der Bedarfsleistungen und Abgaben sicherstellen. Durch eine zusätzliche Erweiterung von Art. 48a BV bestünde sodann auch die Möglichkeit, ein allfälliges Konkordat zur Existenzsicherung allgemeinverbindlich zu erklären oder eine Beitrittspflicht durchzusetzen.

Stellungnahmen der wichtigsten Akteure

Die **Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren** (SODK) lehnt eine umfassende Bundeskompetenz oder eine neue Verbundaufgabe für die Sozialhilfe klar ab. Selbst eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz für ein Rahmengesetz lehnt sie mehrheitlich ab, sofern der Bund damit nur eine Steuerungsfunktion für die Sozialhilfe übernimmt, ohne sich finanziell zu beteiligen. In jedem Fall ist laut SODK eine allfällige bundesrechtliche Regelung auf wenige Koordinationsregeln – namentlich zwischen den Sozialversicherungen und den kantonalen Bedarfsleistungen – zu beschränken. Eine Regelung durch Konkordat wäre ebenfalls denkbar, aber als langwierig einzustufen. Aus den genannten Gründen möchte die SODK am **Status Quo** festhalten, zugleich aber den SKOS-Richtlinien mehr Gewicht verleihen, indem sie künftig durch die SODK (statt der SKOS) erlassen werden sollen.

Der **Schweizerische Gemeindeverband** (SGV) betont seinerseits, dass der Zusammenschluss von Sozialdiensten durch Gemeindefusionen zu einer zunehmenden Professionalisierung in der Sozialhilfe führe. Grundsätzlich wünscht sich der SGV mehr kommunalen Handlungsspielraum, eine verstärkte horizontale und vertikale Zusammenarbeit und nicht zuletzt auch ein Anhörungs-, Einsprache- und Beschwerderecht bezüglich der Entscheide übergeordneter Behörden. Im Gegensatz zur Einführung der professionellen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde habe die Reform der Sozialdienste «von unten» zu erfolgen, um den örtlichen und regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Deshalb sei ein allfälliger Reformbedarf in der Sozialhilfe auf **kantonomer Ebene** oder durch ein **Konkordat** umzusetzen und nicht durch ein nationales Sozialhilfegesetz.

Die **Städteinitiative Sozialpolitik** ihrerseits hebt hervor, dass die Städte durch den Sozialhilfebezug besonders belastet sind, insbesondere durch die Entwicklung hin zur langfristigen Existenzsicherung. Die Zunahme des negativen Sozialhilfewettbewerbs mache deutlich, dass eine Vereinheitlichung der Regelungen unabdingbar sei. Eine **bundesrechtliche Regelung** der Sozialhilfe wird daher begrüsst, während die Errichtung eines Konkordats als langwierig und dessen Verbindlichkeit bis zur kantonalen Abstimmung als ungewiss eingeschätzt wird. Zwischenzeitlich seien die bereits bestehenden Bundeskompetenzen zur sozialen Sicherung auszuschöpfen (Art. 114 Abs. 5 und Art. 116 BV) und die SKOS-Richtlinien weiterzuentwickeln.

Die **Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe** (SKOS) verlangt eine konsolidierte Handlungsweise aller Staatsebenen, die idealerweise durch ein **Rahmengesetz des Bundes** umgesetzt werde. Gleichzeitig ist die SKOS auch für den **Konkordatsweg** offen, obwohl sich bei HarmoS einige Risiken offenbart hätten. Im Falle einer Konkordatslösung plädiert die SKOS sodann für eine Erweiterung von Art. 48a BV (Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Beitrittspflicht). Parallel

³ Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Grundsätze der Sozialhilfe und der Bedarfsleistungen zustande, so kann der Bund die notwendigen Vorschriften erlassen.

⁴ Bei der Vorbereitung von Erlassen des Bundes, welche die Zuständigkeit der Kantone betreffen, kommt der Mitwirkung der Kantone besonderes Gewicht zu.

dazu fordert die SKOS, dass der Bund seine bestehenden Kompetenzen zur Arbeitslosenfürsorge (Art. 114 Abs. 5 BV), zur Bekämpfung der Familienarmut (Art. 116 BV) und zur Verbesserung der Arbeitsintegration im Asylbereich (Art. 121 BV) ausschöpfe. Die SKOS ihrerseits wird ihre **Richtlinien teilrevidieren** und sie fortan zwecks besserer politischer Legitimierung der **SODK zur Verabschiedung und Genehmigung** vorlegen¹⁰.

Schlussfolgerung des Bundesrats

Angesichts des fehlenden Konsenses für ein Rahmengesetz fordert der Bundesrat die **Kantone** auf, selber einen **verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe** zu finden. Dieser hat die Leistungsvoraussetzungen, die Mindestleistungen, die Integrationsleistungen sowie die Koordination mit anderen Leistungssystemen zu beinhalten. Der Bundesrat verlangt weiter, dass die **kantonalen und kommunalen Unterstützungssysteme** das massgebende Einkommen, die Unterstützungseinheit sowie die Hierarchie der Leistungen einheitlich festlegen und systembedingte Einkommenseinbussen¹¹ vermeiden. Die zurzeit laufende **Revision der SKOS-Richtlinien** und deren **künftige Stärkung durch Erlass und Genehmigung durch die SODK** stellen für den Bundesrat den erforderlichen verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe dar.

Würdigung

Der Bundesratsbericht zeigt auf, dass der Wunsch nach Harmonisierung und Vereinheitlichung der kantonalen Unterstützungssysteme nicht *unbedingt* und *unmittelbar* zur Begründung einer neuen Bundeskompetenz führen muss. Mit Blick auf die ungewisse weitere Entwicklung der Sozialhilfe ist eine Kompetenzverschiebung hin zum Bund derzeit aber auch nicht auszuschliessen. Aus diesem Grunde bildet die Bundeszuständigkeit denn auch den Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen.

Die im Bericht erwähnte Einführung einer **subsidiären Bundeskompetenz zur Existenzsicherung** erinnert unweigerlich an die aktuelle Diskussion über den Fremdsprachenunterricht in der Primarschule. Tatsächlich bestehen enge Parallelen zwischen der vorgeschlagenen Verfassungsgrundlage zur Existenzsicherung und derjenigen im Schulwesen, da beide eine subsidiäre Bundeskompetenz bei Scheitern der Harmonisierung zwischen den Kantonen vorsehen¹². Die Fremdsprachendebatte¹³

¹⁰ Zum Bundesratsbericht selber bringt die SKOS drei Kritikpunkte an. Zum einen verschweige der Bericht die Kostensteigerungen der Sozialhilfe im Asylbereich, obwohl der Bund in diesem Bereich bereits über eine umfassende Kompetenz zur Vereinheitlichung und auch zur Entlastung der Kantone verfüge (Art. 121 BV). Zum anderen hätte der Bericht untersuchen sollen, ob der Bund aufgrund der bestehenden Verfassungsnorm zur Unterstützung Bedürftiger (Art. 115 BV) ermächtigt wäre, negativen Sozialhilfewettbewerb zu verhindern. Schliesslich erwähne der Bericht nicht, dass die Sozialhilfe insgesamt ein wirksames und kostengünstiges Sicherungssystem sei.

¹¹ Systembedingte Einkommenseinbussen entstehen durch Schwelleneffekte (geringe Erhöhung des Einkommens führt zu drastischem Rückgang der Sozialhilfe) oder negative Erwerbsanreize (Lohnerhöhung wird durch Rückgang der Sozialhilfe und Erhöhung der Steuern überkompensiert); siehe dazu Seite 34 ff. des Berichts.

¹² Vgl. Entwurf zu Art. 115 Abs. 3 BV (Existenzsicherung): «Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Grundsätze der Sozialhilfe und der Bedarfsleistungen zustande, so kann der Bund die notwendigen Vorschriften erlassen». Die subsidiäre Bundeskompetenz im Schulwesen lautet gemäss Art. 62 Abs. 4 BV: «Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters

zeigt allerdings, dass die Verfassungsnorm zur Harmonisierung des Schulwesens zahlreiche Fragen aufwirft. Im Hinblick auf die redaktionelle Ausgestaltung der Verfassungsnorm können bereits folgende Lehren gezogen werden: der wenig aussagekräftige Begriff der «Harmonisierung» müsste in Bezug auf den Harmonisierungsgrad, -umfang und -zeitraum präzisiert werden. Nur so würde klar gestellt, was eine Harmonisierung bedeutet und wann sie als gescheitert zu gelten hat. Damit wäre für die Kantone abschätzbar, wann die Bundeszuständigkeit einsetzt und welcher Spielraum ihnen bis dahin verbleibt. Die subsidiäre Zuständigkeit des Bundes wiederum müsste ebenfalls klarer ausgestaltet sein und insbesondere deren Umfang präzise festgehalten werden. Neben diesen sprachlichen Unklarheiten wird die Fremdsprachendebatte aber auch offenbaren, ob die subsidiäre Bundeskompetenz ein taugliches Harmonisierungsinstrument darstellt und wenn ja, ob es seine Wirkung in erster Linie als (blosses) Druckmittel erreicht oder ob der Erlass eines Bundesgesetzes zur Harmonisierung tatsächlich notwendig sein wird¹⁴.

Die **Errichtung eines Konkordates** als weitere Harmonisierungsmassnahme bedarf seinerseits folgender Präzisierung: Der Bund ist nicht befugt – eine Anpassung der Bereiche von Art. 48a BV vorausgesetzt –, ein Konkordat in Eigenregie allgemeinverbindlich zu erklären oder Kantone zum Beitritt zu verpflichten. Die Allgemeinverbindlichkeit und Beitrittspflicht nach Art. 48a BV sind nur auf Initiative der Kantone hin durchsetzbar¹⁵. Auch in dieser Hinsicht könnte die Fremdsprachendebatte eine Vorreiterrolle spielen, indem die Erklärung der Beitrittspflicht zum Schulkonkordat Har-moS nach Art. 48a BV das anwendbare Kantonsquorum klarstellen würde¹⁶.

Die **bestehenden Bundeskompetenzen zur Fürsorge**¹⁷ werden im Bundesratsbericht schliesslich nur marginal erwähnt, während über deren Umsetzung nichts zu erfahren ist. Den eingereichten Stellungnahmen hingegen ist zu entnehmen, dass der Bund seine bereits begründeten Zuständigkeiten vermehrt wahrnehmen sollte, um Lücken im System der sozialen Sicherheit zu schliessen. Auch in der Lehre wird beklagt, dass der Bund seine Kompetenzen mit direktem Bezug zur Sozialhilfe –

und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften».

¹³ Vgl. z.B. BERNHARD WALDMANN, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, in: Newsletter IFF 1/2015; Bericht zuhanden der WBK-S, Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bern, 17.2.2015 <<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-legislativkommissionen/kommission-fuer-wissenschaft-bildung-und-kultur-wbk/Documents/harmonisierung-sprachunterricht-bericht-edi-wbk-s-2015-02-17-d.pdf>> (besucht am 16.4.2015); BERNHARD EHRENZELLER, Bundeskompetenz ist keine Leerformel, NZZ vom 13.1.2015, S. 18.

¹⁴ Siehe dazu den Beitrag in diesem Newsletter von KLARA GROSSENBACHER, Die kantonale Schulhoheit unter Druck – Die demokratischen Reaktionen und deren Folgen.

¹⁵ Der Bundesratsbericht erwähnt nicht, dass die Allgemeinverbindlichkeit und Beitrittspflicht für ein Konkordat gemäss Art. 48a BV nur auf Initiative der Kantone möglich ist (siehe Seite 54 des Bundesratsberichts).

¹⁶ In der Lehre ist strittig, ob das Kantonsquorum zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung oder Beitrittspflicht analog der Regelung im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2) gilt (befürwortend URSULA ABDERHALDEN in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], SG Kommentar, 2. A., St. Gallen 2008, N 23 ad Art. 48a; eher kritisch RAINER J. SCHWEIZER/ URSULA ABDERHALDEN in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], SG Kommentar, 3. A., St. Gallen 2014, N 28 ad Art. 48a,) oder ob es für Bereiche ausserhalb der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich einer eigenen Ausführungsgesetzgebung bedarf (vgl. GIOVANNI BIAGGINI (ZBI (109) 2008, 345 ff.).

¹⁷ Vgl. Art. 114 Abs. 5, Art. 116 und Art. 121 BV.

konkret: die Regelung der Mankoteilung nach einer Scheidung¹⁸ – nicht ausschöpfe und sich dabei auf (angebliche) verfassungsrechtliche Schranken berufe¹⁹.

¹⁸ Unter «Mankoteilung» wird die Aufteilung des Mankos am gerichtlich festgelegten Unterhaltsbeitrag zwischen Unterhaltsschuldner und Unterhaltsberechtigtem verstanden (siehe dazu Seite 22 des Bundesratsberichts).

¹⁹ FELIX UHLMANN, Der Bundesgesetzgeber zwischen Bundesgericht und Kantonen, in: Jusletter vom 7.4.2014.