



Die Harmonisierung der Sozialhilfe: Braucht es neue Bundeskompetenzen?

EVA MARIA BELSER, Prof. Dr. iur.*

Die Sozialhilfe, ursprünglich als Überbrückungshilfe bei vorübergehenden wirtschaftlichen Notlagen konzipiert, hat sich in den letzten Jahren zu einer wichtigen Säule der sozialen Sicherheit entwickelt, auf die 250'000 Personen kurz-, oft aber auch langfristig angewiesen sind. Die mit der Globalisierung, der Demografie und Revisionen im Bereich der Sozialversicherungen zusammenhängenden Veränderungen der Armut in der Schweiz sind für die zuständigen Kantone und Gemeinden nicht leicht zu bewältigen. Der grosse Anpassungsdruck, der auf der Sozialhilfe lastet, sowie Vorfälle negativen Wettbewerbs zwischen den Kantonen und Gemeinden haben Forderungen nach einem Tätigwerden des Bundes laut werden lassen. Im Folgenden wird die Frage gestellt, ob die Modernisierung und Harmonisierung der Sozialhilfe neue Bundeskompetenzen erfordert. Nach einer Diskussion der neuen Vorschläge wird von einer voreiligen Zentralisierung gewarnt und dafür plädiert, Sach- und Zuständigkeitsfragen auseinander zu halten.

Inhalt

I. Einleitung	2
II. Die Harmonisierung der Sozialhilfe	2
III. Der zunehmende Zentralisierungsdruck	4
IV. Die Mängel der Zentralisierungspläne	6
1. Die Variante Allgemeinverbindlicherklärung	6
2. Die Variante subsidiäre Bundeskompetenz	7
V. Schlussbemerkung	9

I. Einleitung

Mit der Sozialhilfe unterstützen die Kantone und Gemeinden jene Personen, die sich in einer wirtschaftlichen Notlage befinden und dennoch keinen Anspruch auf (hinreichende) Leistungen der eidgenössischen Sozialversicherungen (mehr) haben. Dass es die Sozialhilfe als letztes Sicherheitsnetz braucht, um soziale Sicherheit in der Schweiz zu gewährleisten, ist unbestritten. Wie die wirtschaftliche Unterstützung und Betreuung auszugestaltet ist, ist dagegen zunehmend Gegenstand von Kontroversen. Diese beziehen sich nicht nur auf die Frage, wer als bedürftig zu gelten hat, welche Leistungen auszurichten sind und welche Pflichten diese gegenüberstehen sollen. Die rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen um die Rolle der Sozialhilfe werden vielmehr mit der Frage verknüpft, wer für ihre Gestaltung und Ausrichtung zuständig sein soll. Kritik am Verhalten (einzelner) Kantone oder Gemeinden scheint dabei fast unweigerlich zur Forderung zu führen, die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden einzuschränken und den Bund mit neuen Aufgaben zu betrauen.

Im Folgenden wird dafür plädiert, die Herausforderungen der Sozialhilfe zunächst auf jener bundesstaatlichen Ebene zu lösen zu versuchen, auf der sie sich nach geltendem Verfassungsrecht stellen, auf der kantonalen und kommunalen, und davon abzusehen, Sach- und Zuständigkeitsfragen voreilig miteinander zu vermischen. Auch wenn auf der Hand liegt, dass die Sozialhilfe sich unter schwierigen Bedingungen auf veränderte wirtschaftliche und soziale Bedingungen einzustellen hat und dass notwendige Anpassungen ein koordiniertes Vorgehen erfordern, so darf ein Gesetzgebungsbedarf doch nicht unbeschrieben mit Zentralisierungsbedarf gleichgesetzt werden. Vor allem aber wird davon abgeraten, die neuen verfassungsrechtlichen Instrumente der Allgemeingültigerklärung von interkantonalen Verträgen und der bedingten Bundeskompetenzen auf den Bereich der Sozialhilfe zu übertragen, solange Hinweise daraus ausstehen, dass es sich dabei um taugliche und zukunfts-trächtige Instrumente des schweizerischen Föderalismus handelt.

In einem ersten Punkt wird darauf hingewiesen, dass sich die Sozialhilfe trotz kantonalen Zuständigkeit nicht unabhängig vom Bundesrecht entwickelt und dass es bereits nach geltendem Recht verschiedene, möglicherweise aber zu wenig genutzte Vorkehrungen gibt, um unerwünschten Wettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden zu verhindern (II.). Anschliessend soll kurz auf den zunehmenden Zentralisierungsdruck im Bereich der Sozialhilfe eingegangen (III.) und auf einige Mängel der aktuellen Vereinheitlichungspläne hingewiesen werden (IV.). In der Schlussbemerkung wird dem Wunsch Ausdruck gegeben, dass der föderalistischen Streitkultur Sorge getragen wird und Kantonen und Gemeinden auch Zuständigkeiten in Rechtsgebieten zugestanden werden, die im politischen Kreuzfeuer stehen (V.).

II. Die Harmonisierung der Sozialhilfe

Während die Bundesverfassung dem Bund im Bereich der Sozialversicherungen umfassende Zuständigkeiten zuweist, sind für die Sozialhilfe die Kantone zuständig (Art. 3 und 115 BV¹). Die Zu-

* Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Vize-Direktorin des Instituts für Föderalismus, Vize-Dekanin der rechtswissenschaftlichen Fakultät, Universität Freiburg (evamaria.belser@unifr.ch).

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101). Nach Art. 115 BV werden Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt (Satz 1); der Bund regelt die Zuständigkeiten und Ausnahmen (Satz 2). Ausnahmen gelten namentlich für die die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen an Asylsu-

ständigkeit der Kantone und Gemeinden für die Ausgestaltung der Sozialhilfe bedeutet jedoch nicht, dass die Leistungen bedürftiger Personen und die Bedingungen, unter welche sie diese beziehen, im alleinigen Ermessen der Kantone ständen. Diese haben sich vielmehr an den Rahmen zu halten, den Verfassung und Völkerrecht, insbesondere die Grund- und Menschenrechte, vorgeben². Namentlich die Pflicht zur Gleichbehandlung innerhalb des zuständigen Rechtsgebiets und das Verbot der Diskriminierung (Art. 8 BV), das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV), auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) und auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) geben Kantonen und Gemeinden verbindliche Leitplanken vor, die für eine Harmonisierung der Sozialhilfe sorgen³. Es ist die Aufgabe des Bundesgerichts, diese Leitplanken zu präzisieren und dafür zu sorgen, dass die harmonisierende Wirkung des übergeordneten Rechts auch tatsächlich Wirkung entfaltet. Dabei ist allerdings fraglich, ob das Gericht seine zentrale Rolle bei der schweizweiten Durchsetzung der Grundrechte gegenwärtig so wahrnimmt, dass die verfassungsrechtlichen Leitplanken hinreichend harmonisierend auf das Sozialhilferecht einwirken. Hürden beim Zugang zu den Gerichten⁴ sowie eine wohl fast zu weitgehende Zurückhaltung bei der Überprüfung kantonaler Entscheide scheinen dem entgegenzustehen⁵. Erleichterungen beim Zugang zur unentgeltlichen Rechtspflege und zur unentgeltlichen Verbeiständung (wo offenbar hin und wieder leichtfertig von der Aussichtslosigkeit des Begehrens oder davon ausgegangen wird, dass keine sachliche Notwendigkeit zur Vertretung bestehe⁶) und die Bereitschaft des Bundesgerichts, den Kantonen klare Massstäbe für die Ausgestaltung der Sozialhilfe an die Hand zu geben, könnte die harmonisierende Wirkung des Verfassungsrechts erhöhen und die rechtliche Situation der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler verbessern.

Ähnliches lässt sich für den negativen Wettbewerb sagen, den manche Kantone und Gemeinden mit unterschiedlichen Mitteln betreiben und der dazu führt, dass Armut nicht behoben oder in ihren Wirkungen gemildert, sondern verlagert wird. Die kantonale Zuständigkeit setzt neben der Durchsetzung des übergeordneten Rechts voraus, dass geklärt wird, welcher Kanton für welche bedürftigen Personen auzukommen hat und dass unerwünschter Wettbewerb zwischen den Kantonen zu Lasten anderer Kantone und bedürftiger Personen verhindert wird. Diese Aufgabe übernimmt im Wesentlichen

chende, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sowie Auslandschweizerinnen und -schweizer (vgl. auch Art. 40 Abs. 2 BV).

² Das Gleiche gilt für die Sozialziele (Art. 41 BV) sowie für die weitgehend programmatischen Vorgaben des UNO-Paktes zum Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gelten, die allerdings trotz ihrer Verbindlichkeit bis anhin kaum eine harmonisierende Wirkung zu entfalten vermochten. Vgl. dazu SKMR/Geneva Academy, Die Schweiz und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, 2013 sowie JÖRG KÜNZLI, ET AL., Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz, Eine Bestandsaufnahme im Bereich Freiheitsentzug, Polizei und Justiz, Weblaw, Bern 2013, 69 ff. mit zahlreichen Hinw.

³ Vgl. dazu insb. GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Ein Handbuch, Zürich/St. Gallen 2014; KATHRIN AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung: Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung, Diss. Bern 2002; THOMAS GÄCHTER, Soziale Grundrechte, Das nackte Überleben – oder mehr?, in: Ius.full 2007, 138 ff.

⁴ Vgl. dazu z.B. PIERRE HEUSSER, Rechtsschutz für die Schwächsten zu schwach, plädoyer 1/2009, S. 34 ff.

⁵ Vgl. z.B. BGE 139 I 218 E. 4.4., wo das Bundesgericht ohne nähere Prüfung zum Schluss kommt, dass die kantonalen Behörden ohne Willkür gehandelt hätten; BGE 138 I 331 E., wo das Bundesgericht von der Aufhebung einer aus Sicht des Datenschutzes problematischen kantonalen Norm absieht, weil «im Bereich Sozialhilfe [...] grundsätzlich Personen beschäftigt [sind], welche aufgrund ihrer Ausbildung in der Lage sind, zwischen für den Sozialhilfanspruch erforderlichen und nicht erforderlichen Informationen zu differenzieren» oder das Urteil des Bundesgerichts vom 27. Februar 2015, 8C_805/2014 E. 4.3, wo die kantonale festgehaltene Mietzinslimite als zumindest nicht willkürlich bezeichnet wird.

⁶ Vgl. dazu «Die unentgeltliche Rechtspflege in der Sozialhilfe», Beitrag vom 23. Juli 2015, Informationsplattform humanrights.ch.

das Zuständigkeitsgesetz des Bundes (ZUG⁷), das die interkantonale Zuständigkeit und den Ersatz von Unterhaltskosten zwischen den Kantonen regelt (Art. 1 Abs. 1 und 2 ZUG). Es enthält eine offene Definition der Bedürftigkeit⁸ und der Unterstützung⁹ und hält gleichzeitig fest, dass für die Beurteilung der Bedürftigkeit und die Bemessung der Unterstützung jener Kanton zuständig ist, der für die Unterstützung aufzukommen hat¹⁰. Um unlauteres Verhalten der Kantone zu verhindern, verbietet das Zuständigkeitsgesetz die Abschiebung. Danach dürfen die Behörden «einen Bedürftigen nicht veranlassen, aus dem Wohnkanton wegzuziehen, auch nicht durch Umzugsunterstützungen oder andere Begünstigungen, wenn dies nicht in seinem Interesse liegt» (Art. 10 Abs. 1 ZUG). Das Verbot kommt in analoger Weise auch im innerkantonalen Verhältnis zur Anwendung und verhindert, dass Gemeinden bedürftige Personen in andere Gemeinden abschieben oder die Wohnsitznahme verhindern¹¹.

Im Rahmen dieser Vorgaben regeln die Kantone und Gemeinden die Sozialhilfe autonom. In der Praxis orientieren sich die Sozialdienste jedoch an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), einem als Verein organisierten Fachverband, dem sämtliche Kantone, ein Grossteil der schweizerischen Städte und Gemeinden, rund 150 Organisationen der privaten Sozialhilfe sowie einzelne Bundesämter angehören. Die SKOS-Richtlinien, die sich gegenwärtig in Überarbeitung befinden, definieren das soziale Existenzminimum, Integrationsmassnahmen, Auflagen und Sanktionen, sehen aber erhebliche Ermessensspielräume der zuständigen Behörden vor. Als Empfehlungen erlangen die Richtlinien nur dann Verbindlichkeit, wenn die kantonale oder kommunale Gesetzgebung auf sie verweist. Um die demokratische Legitimität der Richtlinien und ihre Verbindlichkeit zu erhöhen, sollen die revidierten Richtlinien im Herbst 2015 von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) genehmigt werden¹².

III. Der zunehmende Zentralisierungsdruck

Die Forderungen nach einem Aktivwerden des Bundes im Bereich der Sozialhilfe sind nicht neu, werden aber in letzter Zeit mit besonderem Nachdruck erhoben. Der zunehmende Zentralisierungsdruck rührt wohl nicht zuletzt daher, dass die Sozialhilfe seit einiger Zeit gefordert ist, Aufgaben zu übernehmen, für die sie nicht vorgesehen war. Sollte sie ursprünglich jenen Personen beistehen, die ausnahmsweise und vorübergehend nicht in der Lage waren, aus eigenen Mitteln für ihre wirtschaftliche Existenz aufzukommen, so ist sie mittlerweile zu einem Sicherheitssystem geworden, auf das zahlreiche Personen, namentlich ältere ausgesteuerte, gesundheitlich beeinträchtigte sowie unzureichend integrierte Personen langfristig angewiesen sind. Obwohl sie gegenüber sämtlichen Eigenleistungen und gesetzlichen Leistungen Dritter subsidiär ist, ist sie mit gegenwärtig über 250'000

⁷ Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (SR 851.1).

⁸ Art. 2 Abs. 1 ZUG: «Bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.»

⁹ Es handelt sich nach Art. 3 Abs. 1 ZUG um Geld- oder Naturalleistungen, die nach den Bedürfnissen der bedürftigen Person bemessen werden.

¹⁰ Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 ZUG.

¹¹ Vgl. dazu etwa den «Fall Rohrschach», JANINE HOSP, «Rorschach will die Sozialhilfebezügerin nicht», Tagesanzeiger vom 26. Februar 2015.

¹² Vgl. dazu etwa die Medienmitteilung des SODK, «Kantonale Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren legen die Stossrichtung für die Revision der SKOS-Richtlinien fest» vom 21. Mai 2015.

unterstützten Personen zu einer wichtigen Säule im System der sozialen Sicherheit der Schweiz geworden¹³.

Diese – mit der Globalisierung, der Demografie und Sparmassnahmen im Bereich der eidgenössischen Sozialversicherungen in Zusammenhang stehenden tatsächlichen Veränderungen – sind für Kantone und Gemeinden, die zunehmend unter Spardruck stehen, nicht leicht zu bewältigen. Um bedürftige Personen auch langfristig zu betreuen und möglichst vielen Betroffenen den (Wieder-)Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt, eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt zu gestatten oder eine anderweitige minimale soziale Integration zu ermöglichen, haben viele Kantone und Gemeinden ihre Sozialhilfesysteme tiefgreifend umgebaut. Unter dem Eindruck steigender Sozialhilfekosten, zunehmenden Spardrucks und mediatisierter Sozialhilfemissbrauchsfällen haben einzelne Kantone und Gemeinden aber auch Massnahmen ergriffen, die darauf zielen, den Zugang zur Sozialhilfe zu erschweren und die Bedingungen des Bezugs bewusst unattraktiv zu gestalten. Sie haben damit die Angst vor einem kompetitiven Abbau der fürsorglichen Leistungen Vorschub geleistet und den Forderungen nach Zentralisierung der Sozialhilfe Auftrieb gegeben¹⁴.

So verlangen verschiedene parlamentarische Vorstösse (zuletzt z.B. Motion Humbel, 11.3638, Motion Weibel, 11.3714, Motion Weibel, 12.3031) die Verabschiedung eines Rahmengesetzes zur Existenzsicherung oder eines Rahmengesetzes für die Sozialhilfe¹⁵. Im Jahre 2013 reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats ein Postulat ein, das den Bundesrat beauftragte, im Rahmen eines Berichts aufzuzeigen, welchen Beitrag ein Rahmengesetz zur Harmonisierung der Standards für die Existenzsicherung leisten könnte¹⁶.

In Erfüllung dieses Postulates veröffentlichte der Bundesrat im Februar 2015 einen Bericht zur «Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen – Handlungsbedarf und -möglichkeiten»¹⁷. Der Bericht kommt zum Schluss, dass in folgenden Bereichen ein Bedarf nach Vereinheitlichung besteht: bei den Leistungsvoraussetzungen, den Mindestleistungen, den Leistungen der sozialen und beruflichen Integration sowie bei der Koordination der Sozialhilfe mit den Sozialversicherungen und anderen kantonalen Bedarfsleistungen. Der Bundesrat stellt verschiedene Möglichkeiten zur Diskussion, die es erlauben würden, diesem Bedürfnis nach Zentralisierung der

¹³ Vgl. Bundesamt für Statistik, Sozialhilfe – Indikatoren – Bezüger, verfügbar auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/key/02.html>.

¹⁴ Vgl. 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, 25. Februar 2015, S. 59: Der fehlende einheitliche Rahmen birgt «die Gefahr, dass zwischen Kantonen und Gemeinden ein Wettbewerb um möglichst tiefe Leistungen entsteht, was zu unerwünschten Wanderbewegungen von Betroffenen und zu Lastenverschiebungen zwischen Kantonen und Gemeinden führt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das grundlegende System der Existenzsicherung nicht zum Spielball eines solchen negativen Wettbewerbs werden darf». Vgl. auch die Beispiele bei ANDREA EGBUNA-JOSS/EVA MARIA BELSER, Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe? Institutionelle Überlegungen zum Harmonisierungsbedarf in einem grundrechtssensiblen Rechtsbereich, SKMR-Newsletter Nr. 26 vom 19. Mai 2015.

¹⁵ Vgl. Bericht des Bundesrates (FN 14), 2 f. Dass bei der Forderung nach einem Rahmengesetz zur Sozialhilfe oft auf eine Parallele zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) verwiesen wird, ist allerdings irreführend, da das ATSG das Sozialversicherungsrecht des Bundes koordiniert, indem es Begriffe und Grundsätze festlegt und Leistungen aufeinander abstimmt, während ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe die Übertragung einer Kompetenz von den Kantonen auf den Bund erfordern würde.

¹⁶ Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR, Postulat Rahmengesetz für die Sozialhilfe, 6. November 2013, Curia Vista 13.4010.

¹⁷ Bericht des Bundesrates (FN 14).

Sozialhilfe Rechnung zu tragen. Neben der Beibehaltung des Status quo und der Weiterführung der laufenden Arbeiten prüft er namentlich den Erlass eines Rahmengesetzes, Zielvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen sowie ein – allenfalls allgemeinverbindlich erklärtes – interkantonales Konkordat. Er stellt sich zwar auf den Standpunkt, dass die kantonale Zuständigkeit, die Subsidiarität sowie die individuelle Beurteilung des Hilfsbedarfs in der Sozialhilfe ausser Frage ständen, stellt aber gleichzeitig fest, dass ein neuer und verbindlicher Rahmen für die Existenzsicherung unerlässlich sei¹⁸.

IV. Die Mängel der Zentralisierungspläne

Der Bundesrat schliesst seinen Bericht zur Ausgestaltung der Sozialhilfe mit der Feststellung, dass «die fehlende Verbindlichkeit bei der Sozialhilfe als nicht mehr zeitgemäss» zu erachten sei¹⁹. Da die Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfegesetze durchaus verbindlich ausgestaltet ist, ist der Bundesrat offenbar der Ansicht, dass das Fehlen verbindlichen interkantonalen oder eidgenössischen Sozialhilfrechts nicht mehr zeitgemäss sei. Er fordert deshalb die Kantone auf, unter sich für einen verbindlichen Rahmen zu sorgen. Gleichzeitig erwägt er aber auch die Allgemeinverbindlicherklärung eines interkantonalen Sozialhilfekondrats, die Zusammenarbeit im Rahmen von Zielvereinbarungen sowie die Schaffung eines eidgenössischen Rahmengesetzes. Sämtliche diese Massnahmen beschränken die kantonale Zuständigkeit und setzen eine Verfassungsrevision voraus. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass namentlich mit der Allgemeinverbindlicherklärung und der subsidiären Gesetzgebungskompetenz des Bundes Möglichkeiten der Rechtsvereinheitlichung ins Spiel gebracht werden, die sich, wo sie bereits vorgesehen sind, nicht bewährt haben.

1. Die Variante Allgemeinverbindlicherklärung

Die Nachteile, die mit der Allgemeinverbindlicherklärung eines Sozialhilfekondrats verbunden wären, sind so zahlreich, dass diese Variante zum vornherein nicht weiterverfolgt werden sollte. Aus praktischer Sicht fällt ins Gewicht, dass dieses Vorgehen zu langwierig ist. Es setzt zunächst voraus, dass sich die Kantone in einem Konkordat auf alle jene Punkte einigen, die einer Vereinheitlichung bzw. – wohl richtiger – einer weitergehenden Harmonisierung bedürfen (was Einigkeit darüber voraussetzt, in welchen Bereichen die bestehende Vielfalt der Überwindung bedarf). Die Allgemeinverbindlicherklärung wäre sodann mit weiteren Tücken verbunden: Zunächst müsste Art. 48a BV revidiert werden, um auch die Sozialhilfe als einen der Bereiche aufzuführen, in dem der Bund – trotz kantonaler Zuständigkeit – tätig werden und einen interkantonalen Vertrag für verbindlich erklären kann. Der Bundesrat stellt folgende Formulierung zur Diskussion:

Art. 48a Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht

1 Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

¹⁸ Vgl. Bericht des Bundesrates (FN 16), 47 ff. sowie «Sozialhilfe – Bundesrat will einheitliche Regeln», NZZ vom 22. Februar 2015.

¹⁹ Bericht des des Bundesrates (FN 16), 59.

...

j. (neu) Deckung des Existenzminimums und Integration

Mit der Formulierung «Deckung des Existenzminimums und Integration» geht der Vorschlag weit über eine Harmonisierung der Sozialhilfe hinaus. Da Art. 48a BV nicht direkt anwendbar ist und das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich²⁰ nach Wortlaut und vorherrschender Meinung nur die Zusammenarbeit mit Lastenausgleich regelt und nicht auf Konkordate der interkantonalen Rechtsvereinheitlichung zugeschnitten ist, müsste ein eidgenössisches Gesetz die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung festlegen und das Verfahren festlegen²¹. Da die Allgemeinverbindlicherklärung in Form eines Bundesbeschlusses erfolgen müsste (Art. 48a Abs. 2 BV), könnte gegen den Entscheid ausserdem das Referendum ergriffen werden, was zu weiteren Verzögerungen – sowie im Falle eines erfolgreichen Referendums – zu einem Scheitern des Vereinheitlichungsprozesses führen würde²².

Gleich wie im Bereich der Schulbildung sprechen im Bereich der Sozialhilfe auch föderalistische und demokratische Gründe gegen eine Allgemeinverbindlicherklärung. Eine solche hätte zur Folge, dass der Bund – ohne in der Sache zuständig zu sein – Kantone zur Einhaltung sozialhilferechtlicher Normen zwingen könnte und dass Kantone an ein Konkordat gebunden wären, auf das andere Kantone (bzw. deren Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter) sich geeinigt haben, das sie selber aber abgelehnt haben. Es liegt auf der Hand, dass sich durch ein solches Vorgehen, nicht nur die gegenüber Konkordaten im Allgemeinen angebrachten Demokratievorbehalte und die Schwächung der kantonalen Parlamente akzentuieren würden, sondern auch die Anpassungsfähigkeit der sozialhilferechtlichen Normen in Frage gestellt wäre. Bestände tatsächlich ein gewichtiges Bedürfnis nach Vereinheitlichung der Existenzsicherung, weil die Gestaltung der Sozialhilfe die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung bedarf (vgl. Art. 43a Abs. 1 BV), so wäre deshalb eine eidgenössische Regelung vorzuziehen; eine solche hätte den föderalistischen und rechtsstaatlichen den Vorteil, klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vorzusehen und transparent zu sein, und den demokratischen Vorzug, auf einem klaren Vereinheitlichungswillen des Verfassungsgebers zu beruhen und angemessene Gestaltungs- und Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung, der Kantone und des Stimmvolks zu gewährleisten.

2. Die Variante subsidiäre Bundeskompetenz

Sollte der Bund ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe schaffen, so müsste vorgängig die Verfassung revidiert und eine Kompetenz des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung geschaffen werden²³. Nach dem Vorschlag des Bundes könnte es sich dabei um eine bedingte Zuständigkeit handeln, die erst dann zum Zuge käme, wenn die Vereinheitlichungsbemühungen der Kantone gescheitert wären.

²⁰ Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2).

²¹ Vgl. z.B. BERNHARD WALDMANN, IFF-Newsletter vom 30. Januar 2015, 14 f. sowie GIOVANNI BIAGGINI, «Vertragszwang» im kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 109 (2008), 345 ff. je m.W.H.

²² Vgl. zum Ganzen etwa RAINER J. SCHWEIZER/URSULA ABDERHALDEN, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 48a 6 ff. sowie TOBIAS JAAG, Kooperativer Föderalismus – verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat, AJP 2013, 774 ff.

²³ Vgl. etwa PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, 292 f.

Folgende Bestimmung steht zur Diskussion:

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
- 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.

Eine solche Bestimmung hätte den Vorteil, jene Bereiche zu bezeichnen, die einer Harmonisierungs- und Koordinationspflicht unterstehen. Sie hätte jedoch den Nachteil, dass sie die Kantone in wesentlichen Bereichen der Sozialhilfe zur Zusammenarbeit zwingen und deren Handlungsspielraum in wichtigen Bereichen, namentlich etwa bei der beruflichen und sozialen Integration, beschränken würde. Der eidgenössische Druck zur horizontalen Zusammenarbeit würde ausserdem der Verlagerung des Gesetzgebungsgewichts von der kantonalen Legislative auf die Exekutive weiter Vorschub leisten²⁴.

Zusätzliche Fragen werden durch die Bedingtheit der vorgeschlagenen Bundeskompetenz aufgeworfen. Kompetenzen dieser Art, die wie Damoklesschwerter über kantonalen Zuständigkeitsbereichen schweben, wurden bereits im Bereich des Schulwesens (Art. 62 Abs. 4 BV), bei den Hochschulen (Art. 63a Abs. 5 BV) und bei der musikalischen Bildung (Art. 67a BV) geschaffen. Auch wenn diese in einzelnen Bereichen die interkantonale Harmonisierung befördert haben mögen²⁵, so wäre es doch falsch davon auszugehen, dass sich bedingte und subsidäre Kompetenzen des Bundes bewährt hätten. Angesichts der zahlreichen ungeklärten und umstrittenen Fragen ist eher vom Gegenteil auszugehen. Die vielen Schwierigkeiten, die sich beim Umgang mit HarmoS gezeigt haben, sollten vielmehr zur Zurückhaltung mahnen. Im Bereich der Schulbildung ist nämlich weiterhin nicht abschliessend geklärt, wann von einem Scheitern der kantonalen Harmonisierung auszugehen ist. Genügt es z.B., dass die Kantone sich in einer einzelnen Frage, z.B. dem Fremdsprachenunterricht nicht einigen können? Gehört dieser überhaupt zu den Zielen der Bildungsstufen, in denen eine Harmonisierung zwingend

²⁴ Vgl. z.B. BERNHARD WALDMANN/EMANUEL BORTER, Rechtsvereinheitlichung als Gefahr für den Schweizerischen Föderalismus?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden, 363 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

²⁵ Vgl. SCHWEIZER/ABERHALDEN (FN 22), Art. 48a N 13 ff.; sowie z.B. das Sonderpädagogik-Konkordat, das Stipendien-Konkordat oder das Hochschulkonkordat.

zu erfolgen hat?²⁶ Wieviel Zeit haben die Kantone zur Einigung zur Verfügung? Ist für eine erfolgreiche Harmonisierung der Beitritt sämtlicher Kantone zum Konkordat erforderlich oder genügt auch ein autonomer Nachvollzug der Kantone in Bezug auf die wichtigsten Harmonisierungsgrundsätze? Schliesslich wirft auch das Verhältnis zwischen Allgemeinverbindlicherklärung und bedingter Bundeskompetenz weiterhin Fragen auf, die einer Klärung harren²⁷.

Dass sich bei einer bedingten Bundeskompetenz im Bereich der Existenzsicherung die gleichen und möglicherweise zusätzliche Fragen stellen würden, ist zu erwarten. Unter diesen Umständen ist von der Schaffung einer weiteren bedingten Zuständigkeit abzusehen. Ihr Nutzen erscheint als höchst ungewiss. Ihr möglicher Schaden liegt dagegen auf der Hand. Eine bedingte Bundeszuständigkeit schafft Unklarheit darüber, wer für die Lösung der drängenden Fragen im Bereich der Sozialhilfe, für die Steuerung und langfristige Planung tatsächlich verantwortlich ist und führt – wie dies gegenwärtig bereits der Fall zu sein scheint – zu Unsicherheiten bei den politischen Akteuren, auf welcher staatlichen Ebene die Auseinandersetzungen über die Zukunft der Sozialhilfe zu führen sind. Sie begünstigt die Vermischung von Sach- und Zuständigkeitsfragen, erlaubt strategische Verzögerungstaktiken und schafft – durch eine den Zielen der Föderalismusreform zuwiderlaufende Verflechtung der Verantwortlichkeiten²⁸ – die Gefahr, dass sich die kantonale Ebene (oder einzelne Kantone) nicht mehr, der Bund dagegen noch nicht für zuständig erachten, das letzte Netz der sozialen Sicherheit an neue Herausforderungen anzupassen.

V. Schlussbemerkung

Bedürftigkeit hat die unterschiedlichsten Ursachen und Auswirkungen und fordert vielfältige und möglichst individualisierte Massnahmen. Nicht nur haben Ausgesteuerte, Alleinerziehende, Grossfamilien sowie Personen mit Leistungsschwächen oder Suchtproblematiken sehr unterschiedliche Bedürfnisse, Städte, Agglomerationen und Dörfer haben auch sehr unterschiedliche Möglichkeiten, diesen Rechnung zu tragen und massgeschneiderte Leistungen, namentlich Integrationsmassnahmen, vorzusehen. Ungleichheiten, die sich an den Rahmen des harmonisierten Sozialhilferechts halten, sind denn auch kein Argument für Zentralisierung. Kantonale Unterschiede bei der Gestaltung und Ausrichtung der Sozialhilfe sind – wie unterschiedliche Hochschulen und Steuersätze – vielmehr die notwendige – und oft auch erwünschte – Folge kantonaler Autonomie. Sie erlauben die Ausrichtung

²⁶ Vgl. zur Debatte über den Fremdsprachenunterricht etwa Antwort des Bundesrates vom 21. Mai 2014 zu 14.3153 – Interpellation (R. Comte), «Enseignement d'une deuxième langue nationale. A quand la fin de la recreation?»; BERNHARD WALDMANN, «Beschränkte Bundeskompetenz, Gastkommentar zum Fremdsprachenunterricht», NZZ vom 25. November 2014; ID., Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, Newsletter IFF 1/2015 vom 30. Januar 2015; BERNHARD EHRENZELLER, «Bundeskompetenz ist keine Leerformel, Gastkommentar zum Fremdsprachenstreit», NZZ vom 13. Januar 2015).

²⁷ Vgl. dazu z.B. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, *Droit constitutionnel suisse*, 3. Aufl., Bern 201, vol. I, 368 f.; GIOVANNI BIAGGINI, Der Bund in der ambivalenten Rolle des Konfliktlöser und Streit-schlichters – eine wenig beachtete Facette des Föderalismus, in: ZBI 2013, 57 f.; THOMAS GÄCHTER, Welche Gestaltungsspielräume verbleiben den Kantonen im Rahmen des HarmoS-Konkordats?, in: Andreas Auer (Hrsg.), Herausforderung HarmoS, Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfsteine, Zürich/Basel/Genf 2010, 59 ff.; EVA MARIA BELSER, Bildungspolitik in der Schweiz, in: Rudolf Hrbek et al. (Hrsg.), Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union: Does Federalism Matter?, Baden-Baden 2012, 63 ff.

²⁸ Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2001 2295, 2329 ff.

der Unterstützung auf die besonderen örtlichen Gegebenheiten und – nicht zuletzt – Sozialhilfeleistungen, die über das hinausgehen, was einem eidgenössischen (Minimal-)Konsens entsprechen würde. Dass bedürftige Personen in unterschiedlichen Kantonen und Gemeinden sich mit unterschiedlichen staatlichen Leistungen konfrontiert sehen, ist ausserdem nicht nur eine Folge unterschiedlicher Ansätze der Sozialhilfe, sondern auch anderer bedarfsabhängiger Leistungen wie Alimentenbevorschussung, Prämienverbilligung, Wohnkostenbeiträge und Ergänzungsleistungen für Familien²⁹.

Insofern ist dem Bundesrat nicht recht zu geben, wenn er in seinem Bericht zur Ausgestaltung der Sozialhilfe festhält, dass sich kantonale und kommunale Unterschiede «rechtsstaatlich nur soweit rechtfertigen [lassen], als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln»³⁰. Ein solcher Massstab wäre allenfalls angezeigt, wenn Kantone ihre Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung des Bundesrechts nutzen (Art. 46 Abs. 3 BV). Handeln sie dagegen in ihrem originären Zuständigkeitsbereich, so werfen jene Unterschiede, die sich an den Rahmen des übergeordneten Rechts halten, grundsätzlich keine rechtsstaatlichen Fragen auf. Namentlich ist es einem Kanton nicht verwehrt, im Bereich der Sozialhilfe, etwa der beruflichen und sozialen Integration, besondere Anstrengungen zu unternehmen, massgeschneiderte Anreizsysteme zu schaffen oder die Abstimmung auf andere bedarfsunabhängige kantonale Leistungen festzulegen. Rechtsstaatlich unerwünscht ist dagegen, dass Kantone oder Gemeinden grundrechtliche Ansprüche bedürftiger Personen und ihrer Familien verletzen, programmatischen Bestimmungen der Verfassung und des Völkerrechts missachten oder durch direkte oder indirekte Massnahmen auf die Abschiebung von Sozialhilfebezüglerinnen und –bezügler hinwirken oder deren Zuzug verhindern. Dieses Verhalten ist jedoch zunächst und in erster Linie durch eine Verbesserung des Rechtsschutzes zu bekämpfen sowie durch andere Massnahmen, die den veränderten wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen Rechnung tragen (z.B. einer Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs). Etwas anderes gilt dort, wo es darum geht, die Koordination mit den Sozialversicherungsleistungen des Bundes sicherzustellen – was auch eine angemessene Beteiligung der Kantone an den entsprechenden Revisionsvorhaben des Bundes voraussetzt – und unerwünschte Schwelleneffekte zu vermeiden. Angesichts der Tatsache, dass diese nicht zuletzt durch Löhne verursacht werden, die unter dem Existenzminimum liegen, ist es allerdings illusorisch davon auszugehen, dass diese mit einem eidgenössischen Rahmengesetz zur Sozialhilfe zum Verschwinden gebracht werden könnten.

Insgesamt scheint die Verknüpfung von Kritik in der Sache mit der Kritik der Zuständigkeitsordnung von einem Mangel an föderalistischer Streitkultur zu zeugen. Ein lebendiger und anpassungsfähiger Föderalismus setzt voraus, dass auf verschiedenen staatlichen Ebenen – jeweils in dem für die umstrittene Sachfrage zuständigen Gemeinwesen – politische Debatten geführt und rechtliche Auseinandersetzungen ausgetragen werden. Uneinigkeit über die richtige Ausgestaltung der Sozialhilfe (oder des Fremdsprachenunterrichts oder der Erbschaftssteuer) kann, aber sollte nicht autonomisch dazu führen, die Zuständigkeit der Kantone in Frage zu stellen. Unmut über die Art und Weise, wie die Sozialhilfe in Kantonen und Gemeinden gehandhabt und an neue Gegebenheiten angepasst oder nicht angepasst wird, muss nicht in die Forderung münden, den Kantonen und Gemeinden Zuständigkeiten zu entziehen. Ein solches Vorgehen erweckt den Eindruck, als ob Verbesserungen und Anpassungen nur durch Zentralisierung erzielt werden können. Föderalismus beruht aber gerade

²⁹ Vgl. ANDREA EGBUNA-JOSS/EVA MARIA BELSER, Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe? Institutionelle Überlegungen zum Harmonisierungsbedarf in einem grundrechtssensiblen Rechtsbereich, SKMR-Newsletter Nr. 26 vom 19. Mai 2015.

³⁰ Bericht des Bundesrates (FN 14), 59.

auf der Überzeugung, dass Kantone und Gemeinden in der Lage sind, staatliche Aufgaben autonom zu bewältigen und in vielen Bereichen sogar besser als der entferntere Bund imstande sind, zeitgerecht und massgeschneidert auf neue Anforderungen und Prioritäten zu reagieren. Dies setzt die – durch die veränderte Parteien- und Medienlandschaft gefährdete – Bereitschaft voraus, kantonale Politik zu betreiben. Es ist fraglich, ob die Leistungsfähigkeit der Kantone steigt, wenn – während sie neue Herausforderungen zu bewältigen versuchen – gleichzeitig ihre Zuständigkeit in Frage gestellt sehen. Es scheint deshalb angezeigt, eine fundierte die Diskussionen über die Zukunft der Sozialhilfe und ihre Schnittstellen zu anderen eidgenössischen und kantonalen Leistungen zu führen, ohne gleichzeitig ihre Zentralisierung zu planen.