

Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen

Handlungsbedarf und -möglichkeiten

Bericht des Bundesrates 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

Zusammenfassung

Die Sozialhilfe für Bedürftige liegt in der Kompetenz der Kantone. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts zeigte sich die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen in diesem Bereich zu vereinfachen, gemeinsame Ansätze zu entwickeln und eine eidgenössische Regelung ins Auge zu fassen. Im Laufe der Zeit wuchs das Bewusstsein, dass die verfassungsmässig verankerte Existenzsicherung und die Chancen auf eine angemessene, integrationsorientierte Betreuung nicht vom Schweizer Wohnort abhängig sein sollten.

Das Postulat «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» (13.4010) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 6. November 2013 schliesst sich diesen Überlegungen an. Es beauftragt den Bundesrat, «in einem Bericht aufzuzeigen, inwiefern ein Rahmengesetz für Sozialhilfe Antworten auf folgende Fragen gibt:

- Regelung der Zuständigkeiten (heutiges ZUG)
- Harmonisierung der Standards für die Existenzsicherung
- Festlegung der sozialen und beruflichen Integration als verbindliche Zielsetzungen für die Sozialhilfe (sowohl für Sozialhilfebezüger als auch Leistungsträger)
- Sanktionen und Leistungskürzungen
- organisatorische Standards
- Verfahrensvorschriften
- Koordination der Sozialhilfe mit anderen Systemen der sozialen Sicherheit
- Harmonisierung der Sozialhilfe mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen wie Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträgen oder Ergänzungsleistungen für Familien
- Datenschutz.

Der Bundesrat wird zudem beauftragt, im Rahmen des Berichtes konkretere Möglichkeiten für ein solches Gesetz zu skizzieren und insbesondere die Verfassungsmässigkeit zu prüfen respektive Vorschläge für einen entsprechenden Verfassungsartikel zu machen.»

Der Vorstoss wird in drei Schritten beantwortet. In einem ersten Teil beschreibt der Bericht zusammenfassend die Funktionsweise der Sozialhilfe im engeren Sinn. Danach stellt er die Frage, was in einem Rahmengesetz oder einem anderen Harmonisierungsinstrument geregelt werden müsste und könnte und bezieht sich dabei auf das Postulat, die Erwartungen der Sozialhilfeakteure und die aktuellen Herausforderungen. In einem zweiten Teil befasst sich der Bericht mit ausgewählten weiteren Bedarfsleistungen, die gemäss Postulat mit der Sozialhilfe harmonisiert werden sollen und zeigt, wie die Harmonisierung und Koordination dieser Leistungen aussehen könnte.

Der dritte Teil ist der Beurteilung des Handlungsbedarfs durch den Bundesrat und den Schlussfolgerungen gewidmet. Er erläutert, welche Aspekte aus Sicht des Bundes zu vereinheitlichen, harmonisieren und koordinieren wären und auf welcher staatlichen Ebene (d.h. auf eidgenössischer oder kantonaler), mit welchem Instrument und basierend auf welcher Kompetenz eine solche Intervention erfolgen müsste. Es folgt eine Zusammenfassung der Stellungnahmen der wichtigsten Akteure der Sozialhilfe zum Bericht. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Städteinitiative Sozialpolitik wie auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sprechen sich in Ihren Stellungnahmen für einen verbindlicheren Rahmen für die Sozialhilfe aus. Während die SODK die SKOS-Richtlinien genehmigen und ihnen damit eine höhere Legitimität verleihen wollen, plädieren die Städteinitiative Sozialpolitik und die SKOS für ein Sozialhilfe-Rahmengesetz auf Bundesebene. Der Schweizerische Gemeindeverband äussert sich dahingehend, dass er sich eine Lösung im

Zusammenfassung

Sinne eines Konkordates «vorstellen» könne, fordert allerdings einen grösseren Handlungsspielraum für die Gemeinden. Die SODK hat zudem im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik vom Dezember 2014 betont, dass sie sich der Bedeutung einer einheitlichen Regelung in der Sozialhilfe bewusst ist und die Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien stärken wird. Die Einführung einer Kompetenz des Bundes in der Sozialhilfe auf Verfassungsstufe sowie die Schaffung eines Rahmengesetzes lehnt sie ab.

Die anhaltende Debatte in der Öffentlichkeit über die Kostenentwicklung und die Leistungshöhe in der Sozialhilfe sowie in diesem Zusammenhang auch über die Anwendung der SKOS-Richtlinien zeigt die Gefahr auf, dass die SKOS-Richtlinien ihre Bedeutung als schweizweiter Orientierungsrahmen verlieren. Der Bundesrat weist in seinen Schlussfolgerungen darauf hin, dass die Sozialhilfe aufgrund ihrer wichtigen Aufgabe mit einem verbindlichen Rahmen zu stärken sei. Dieser sollte die Leistungsvoraussetzungen, die Mindestleistungen, die Leistungen für die soziale und berufliche Integration sowie die Koordination der Sozialhilfe mit anderen Leistungssystemen beinhalten. Des Weiteren befürwortet der Bundesrat eine Koordination der Sozialhilfe mit den anderen kantonalen Bedarfsleistungen. Hier sind eine einheitliche Definition des massgebenden Einkommens, der Unterstützungseinheit, der Hierarchie oder Abfolge der Leistungen sowie die Vermeidung von systembedingten Einkommenseinbussen (Schwelleneffekten) wünschenswert.

Am 30. Januar 2015 hat die SKOS eine Teilreform der Richtlinien lanciert. Vorgesehen ist, dass die SODK im Anschluss an die Vernehmlassung eine politische Diskussion zu den Resultaten führen, die Richtlinien genehmigen und den Kantonen auf den 1. Januar 2016 zur Umsetzung empfehlen wird.

Der Bundesrat respektiert die Position der SODK und überlässt es ihr, einen verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe zu definieren. Er begrüsst die laufenden Bestrebungen zur Stärkung der SKOS-Richtlinien. Sie bilden den notwendigen verbindlichen Rahmen, welcher in der Sozialhilfe zur Anwendung kommen muss. Der Bundesrat wird sich an den regelmässigen Treffen im Rahmen des Nationalen Dialogs über den Stand der Arbeiten und die Entwicklungen in der Sozialhilfe durch die Kantone informieren lassen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Ausgangslage	1
1.1 Das Rahmengesetz für Sozialhilfe – eine langjährige Forderung	1
1.2 Vorstösse für ein Rahmengesetz seit 2011	2
1.3 Auftrag	2
1.4 Projektorganisation	4
1.5 Aufbau des Berichts	4
Teil I: Die Sozialhilfe im engeren Sinn	5
2 Die Sozialhilfe heute	5
2.1 Die Sozialhilfe in Kürze	5
2.2 Verankerung im System der sozialen Sicherheit	6
2.2.1 Rechtsordnung	6
2.2.2 Subsidiarität und Komplementarität der Sozialhilfe	7
2.3 Die Sozialhilfe in den Kantonen	8
2.3.1 Harmonisierungsprozess in der Sozialhilfe	8
2.3.2 Disparitäten	10
2.4 Besonderheiten bei der Sozialhilfe für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereiches	12
3 Neue Sozialhilfebestimmungen: Herausforderungen und Erwartungen	13
3.1 Bestandteile interkantonaler oder bundesrechtlicher Bestimmungen	13
3.2 Definition der Sozialhilfe	14
3.2.1 Ausgangslage	14
3.2.2 Erwartungen, Herausforderungen	16
3.3 Funktion der Sozialhilfe	16
3.3.1 Ausgangslage	16
3.3.2 Erwartungen, Herausforderungen	16
3.4 Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit	17
3.4.1 Ausgangslage	17
3.4.2 Erwartungen, Herausforderungen	17
3.5 Schutzbereich und Anspruchsvoraussetzungen	18
3.5.1 Ausgangslage	18
3.5.2 Erwartungen, Herausforderungen	20
3.6 Leistungen: Allgemeines	20
3.7 Persönliche (immaterielle) Hilfe	20
3.7.1 Ausgangslage	20
3.7.2 Erwartungen, Herausforderungen	21
3.8 Materielle Sozialhilfe	21
3.8.1 Ausgangslage	21

3.8.2	Erwartungen, Herausforderungen.....	23
3.9	Integration	25
3.9.1	Ausgangslage.....	25
3.9.2	Erwartungen, Herausforderungen.....	27
3.10	Sanktionen	27
3.10.1	Ausgangslage.....	27
3.10.2	Erwartungen, Herausforderungen.....	27
3.11	Organisation, Funktionsweise.....	28
3.11.1	Ausgangslage.....	28
3.11.2	Erwartungen, Herausforderungen.....	28
3.12	Verfahrensaspekte und Rechtsmittel	29
3.12.1	Ausgangslage.....	29
3.12.2	Erwartungen, Herausforderungen.....	30
3.13	Finanzierung.....	31
3.13.1	Ausgangslage.....	31
3.13.2	Erwartungen, Herausforderungen.....	31
3.14	Kompetenzregelung bei kantonsübergreifenden Fällen	31
3.14.1	Ausgangslage.....	31
3.14.2	Erwartungen, Herausforderungen.....	31
3.15	Verschiedenes.....	32
Teil II: Weitere bedarfsabhängige Leistungen		33
4	Kantonale Bedarfsleistungen – Allgemeines	33
4.1	Unterschiedliche kantonale Systeme	33
4.2	Ausgestaltung und Kohärenz der kantonalen Leistungssysteme	33
4.2.1	Verhältnis zwischen den Leistungen.....	33
4.2.2	Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung der Leistungen	34
5	Untersuchung ausgewählter Leistungen	37
5.1	Ausgewählte Leistungen.....	37
5.2	Alimentenbevorschussung.....	37
5.2.1	Ausgangslage.....	37
5.2.2	Harmonisierung der Alimentenbevorschussung.....	38
5.2.3	Koordination mit der Sozialhilfe	40
5.3	Ausbildungsbeiträge	41
5.3.1	Ausgangslage.....	41
5.3.2	Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge	41
5.3.3	Koordination mit der Sozialhilfe	42
5.4	Ergänzungsleistungen für Familien.....	42
5.4.1	Ausgangslage.....	42
5.4.2	Harmonisierung der Ergänzungsleistungen für Familien	43
5.4.3	Harmonisierung mit der Sozialhilfe	44

6	Harmonisierungs- und Koordinationsbestimmungen	45
6.1	Harmonisierung und Koordination auf Kantonebene	45
6.1.1	Kantonale Harmonisierungs- und Koordinationsgesetze.....	45
6.1.2	Harmonisierung des massgebenden Einkommens	45
6.1.3	Einheitliche Definition der Unterstützungseinheit	46
6.1.4	Leistungshierarchie	46
6.2	Erwartungen an die neuen Bestimmungen und Herausforderungen	46
Teil III:	Beurteilung und Schlussfolgerungen	47
7	Einschätzungen des Bundesrates zum Interventionsbedarf	47
7.1	Einschätzungen zum Interventionsbedarf des Bundes in der Sozialhilfe im engeren Sinn	47
7.1.1	Vereinheitlichungsbedarf	47
7.1.2	Harmonisierungsbedarf	48
7.1.3	Institutionelle Stärkung der Sozialhilfe	49
7.1.4	Koordinationsbedarf	50
7.2	Einschätzungen zum Interventionsbedarfs des Bundes zur Harmonisierung und Koordination der Bedarfsleistungen.....	50
8	Interventionsmodalitäten	51
8.1	Möglichkeiten und Grenzen einer Intervention im Sozialhilfebereich.....	51
8.1.1	Verfassungsgrundlage.....	51
8.1.2	Intervention auf Bundesebene	52
8.1.3	Intervention auf interkantonaler Ebene	54
8.1.4	Status Quo	54
8.2	Interventionen bei anderen Bedarfsleistungen	54
9	Stellungnahmen der vier wichtigsten Akteure	57
9.1	Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)	57
9.2	Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes.....	57
9.3	Stellungnahme der Städteinitiative Sozialpolitik	58
9.4	Stellungnahme der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).....	58
10	Schlussfolgerungen des Bundesrates	59
	Bibliographie	61
	Anhänge	65
	Anhang 1: Parlamentarische Vorstösse	65
	Anhang 2: Stellungnahmen	67

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
IV	Invalidenversicherung
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)
ZUG	Zuständigkeitsgesetz (SR 851.1)

Einleitung

1 Ausgangslage

1.1 Das Rahmengesetz für Sozialhilfe – eine langjährige Forderung

Die Verantwortlichen für Armenhilfe oder Fürsorge und danach die Fachleute für Sozialhilfe fordern seit über hundert Jahren eine kantonsübergreifende Regelung für die Unterstützung Bedürftiger.¹

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts bestand das Anliegen darin, die Zusammenarbeit zwischen dem Heimatkanton, der grundsätzlich für die Unterstützung seiner bedürftigen Bürgerinnen und Bürger zuständig ist, und dem Wohnkanton zu vereinfachen. Im Jahr 1920 wurde schliesslich ein Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung verabschiedet. Das Interesse an einer eidgenössischen Regelung, das in den Jahren des Wohlstands und des Ausbaus der Sozialversicherungen weniger gross war, flammte in den 1990er-Jahren wieder auf. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit und dem Aufkommen von Langzeitarbeitslosigkeit zeigte sich die Bedeutung der Sozialhilfe, aber auch deren Grenzen wurden deutlich. Die traditionelle Gestaltung und Organisation der Fürsorge mussten überdacht werden, damit sie ihre Rolle als eigenständiges Instrument der sozialen Sicherheit erfüllen konnte und gegenüber den Kritiken und dem Spar- druck gewappnet war.

In diesem Zusammenhang warf die parlamentarische Initiative Goll (92.426) 1992 die Frage auf, ob ein Verfassungsrecht auf Existenzsicherung und eine Bundeskompetenz für die Gesetzgebung auf diesem Gebiet geschaffen werden sollte. Diese Frage beschäftigte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) mehrere Jahre. Wie die damalige Vernehmlassung zeigte, wurde die Idee eines neuen Verfassungsartikels gut aufgenommen, allerdings nur von einer Minderheit der Kantone unterstützt. Die Kommission versuchte ihr Anliegen anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung zu verwirklichen. Da aber die neue Verfassung keine neuen Rechte schaffen sollte, griff die Kommission ihren eigenen Entwurf eines Rahmengesetzes für Sozialhilfe wieder auf. Im Jahr 2000 wurden die Arbeiten unterbrochen, damit die Angelegenheit neu geprüft und Anhörungen durchgeführt werden konnten.

2003 wurde die Diskussion durch eine Studie der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) über die föderalistisch bedingten Unterschiede bei den Lebensbedingungen² wieder entfacht, mit anderem Fokus: Die Unterschiede lassen sich nicht allein durch die Harmonisierung der Sozialhilfe beseitigen, da diese auch durch andere kantonale Leistungen und das Steuersystem bedingt sind. Im Fokus stand nicht mehr die Neugestaltung der Sozialhilfe, sondern die Armutsbekämpfung verbunden mit gezielten Massnahmen (Ergänzungsleistungen für Familien, Alimenteninkasso). Die Akteure, welche die Idee eines Rahmengesetzes weiter verfolgten und an dessen Konkretisierung arbeiteten, dehnten ihren Ansatz auf die gesamte Existenzsicherung aus. Dazu zählt insbesondere die Konferenz der kantonalen Sozial- direktorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Gleichzeitig wurde der seit Mitte der 1990er-Jahre verfolgten Integrationsaufgabe der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen immer grössere Aufmerksamkeit geschenkt.

¹ Sassnick Spohn et al. 2005; Hänzi 2011, S. 11 ff.

² Wyss/Knupfer 2003

In den Diskussionen der letzten zwanzig Jahre³ haben sich vier Themenschwerpunkte herauskristallisiert: Stärkung des Status der Sozialhilfe, Neuorganisation der Existenzsicherung (bedarfsabhängiges Leistungspaket), Effizienzsteigerung der Integrationsmassnahmen und schliesslich Bekämpfung der Armut.

1.2 Vorstösse für ein Rahmengesetz seit 2011

Im Sommer 2011 erhielt die Diskussion durch zwei parlamentarischen Vorstössen, die vom Bundesrat eine Stellungnahme forderten, neuen Auftrieb. Die Motion Weibel (11.3714) beauftragte den Bundesrat, «analog zum ATSG (Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts⁴) ein schlankes Rahmengesetz für Sozialhilfe vorzulegen». Die andere Motion betraf ein Rahmengesetz zur Existenzsicherung (Mo. Humbel 11.3638).

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion Weibel. Er begründete seinen Antrag vor allem mit der fehlenden Bundeskompetenz, erklärte sich aber bereit, eine Harmonisierung der Integrationsmassnahmen zu prüfen. In seiner Stellungnahme zur Motion Humbel, die über die Sozialhilfe hinausgeht, sah der Bundesrat keinen Handlungsbedarf und auch keine Handlungsmöglichkeit auf Bundesebene, da mehrere betroffene Leistungen im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen und zunächst auf dieser Ebene bezüglich der Reihenfolge der Anspruchsprüfung geordnet und aufeinander abgestimmt werden sollten.

Die interessierten Kreise und die Befürworterinnen und Befürworter eines verbindlicheren Rahmens für die Sozialhilfe gaben sich mit diesen Antworten nicht zufrieden. Um die Behandlung des Anliegens zu beschleunigen, nahm die SGK-N die Motion Weibel unter ihrem Namen wieder auf und reichte am 2. Februar 2012 die Kommissionenmotion «Rahmengesetz für Sozialhilfe» (12.3013) ein. Aufgrund der breiten Unterstützung der Motion erklärte sich der Bundesrat bereit, die Fragen zur Harmonisierung der Sozialhilfe zu prüfen und veranlasste die entsprechenden Arbeiten. Die Motion wurde vom Nationalrat im Oktober 2012 angenommen, am 11. Juni 2013 aber vom Ständerat abgelehnt und galt somit als erledigt. Die Motionen Weibel und Humbel wurden nicht behandelt und abgeschrieben. Der Nutzen von Überlegungen zu gemeinsamen, kantonsübergreifend oder eidgenössisch geregelten Bestimmungen, die die kantonale Zuständigkeit nicht infrage stellen, wird aber breit anerkannt.

Am 6. November 2013 reichte die SGK-N einen neuen Vorstoss für ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe ein, diesmal in Form eines Postulats (13.4010), das den Inhalt des vom Bundesrat erwarteten Berichts genauer umschreibt (Anhang 1). Der Nationalrat hat das Postulat am 10. März 2014 angenommen.

1.3 Auftrag

Entsprechend der Stellungnahme des Bundesrates zur Motion der SGK-N «Rahmengesetz für Sozialhilfe» und in Beantwortung des Postulats der gleichen Kommission hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) mit der Prüfung der verschiedenen Fragen zu kantonsübergreifenden, hauptsächlich bundesrechtlicher Sozialhilfebestimmungen beauftragt.

³ Pa. Iv. SGK, Recht auf Existenzsicherung (1993 zu Goll 92.426); 98.3332 Po Weber Agnes, Nationale Armutskonferenz; 03.3322 Mo Rechsteiner Paul, Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut; 05.3220 Po Rossini, Nationaler Armutskonferenz; 06.3001 Mo SGK-N Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut; 09.3053 Mo Prelicz-Huber, Grundsicherung; 09.3281 Po Goll, Koordination im Bereich Existenzsicherung auf nationaler Ebene; 09.3655 Po Schenker, Allgemeine Erwerbsversicherung; 09.3658 Mo Fehr Jacqueline et 09.3659 Mo Wehrli, Neugestaltung der Aufgaben und Zuständigkeiten in der sozialen Sicherheit; 10.4091 Po Rossini, Eine Versicherung der beruflichen Integration und Eingliederung?; 10.428 Pa. Iv. Prelicz-Huber, Recht auf Grundsicherung in der Bundesverfassung; 10.422 Pa. Iv. Zisyadis, Einführung Bedingungsloses Grundeinkommen.

⁴ SR 830.1

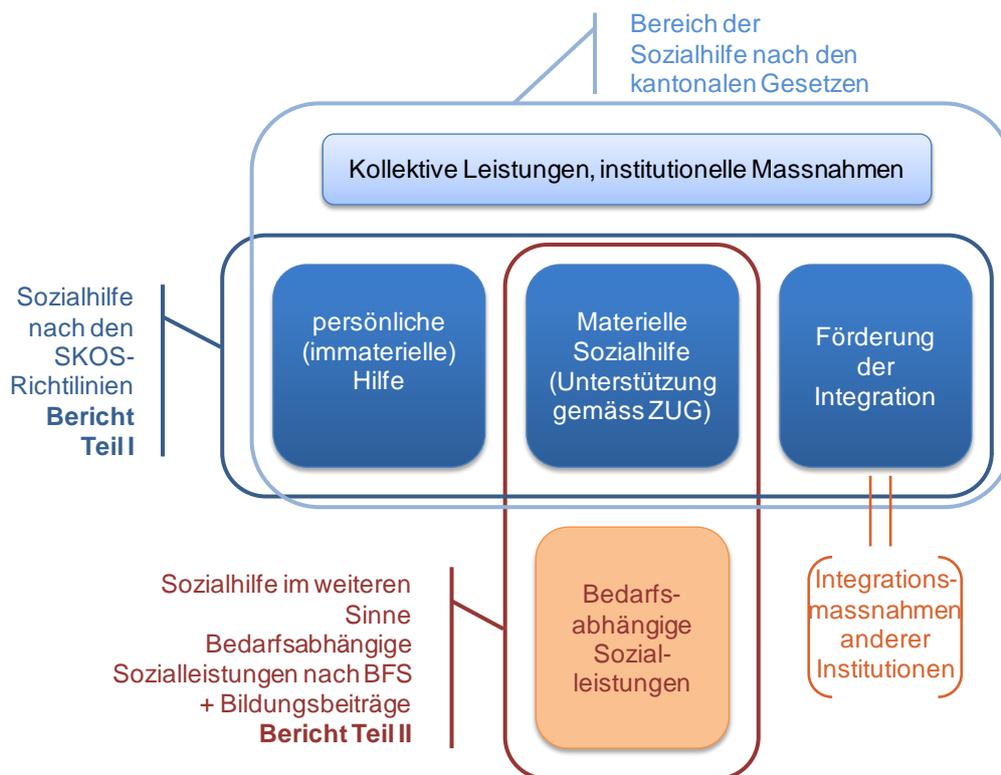
In diesem Bericht wird zwischen Sozialhilfe im engeren Sinn und Sozialhilfe im weiteren Sinn unterschieden. Der Bericht orientiert sich an den drei folgenden, sich ergänzenden Grundlagen, die er kombiniert:

- am Zuständigkeitsgesetz (ZUG)⁵, das den Bereich der Unterstützungen, welche unter Kantonen zurückzuerstattende sind, auf die beitragsunabhängige nach den Bedürfnissen bemessene Bedarfsleistung begrenzt (Finalitätsprinzip);
- an der Sozialhilfedefinition der SKOS. Sie beschränkt sich nicht auf finanzielle Hilfe, sondern umfasst auch persönliche Hilfen und Integrationsförderung.
- an der vom Bundesamt für Statistik (BFS) für die Sozialhilfestatistik verwendeten Definition. Das BFS unterscheidet zwischen der individuellen Sozialhilfe im engeren Sinn gemäss kantonalen Sozialhilfegesetzen und der Sozialhilfe im weiteren Sinn. Die Sozialhilfe im engeren Sinn besteht aus Geldleistungen und bildet das letzte Netz der sozialen Sicherung. Sie kommt nur dann zum Einsatz, wenn im übergeordneten Sicherungssystem keine oder nur ungenügende Leistungen zur Verfügung stehen. Sozialhilfe im weiteren Sinn umfasst alle bedarfsabhängigen Leistungen der Kantone zur Bedarfsdeckung.

Der Bericht befasst sich im Wesentlichen mit der Sozialhilfe im engeren Sinn. Zur Beantwortung der Fragen des Postulats betreffend Harmonisierung und Koordination der Bedarfsleistungen werden die Überlegungen auf eine Auswahl entsprechender Leistungen erweitert.

Die kantonalen Sozialhilfegesetze können kollektive oder institutionelle Massnahmen vorsehen. Der vorliegende Bericht befasst sich jedoch nur mit der individuellen Unterstützung.

Grafik 1: Sozialhilfebereich nach verschiedenen Definitionen und gemäss Bericht



Der Bericht beschränkt sich bei der Auslegung des Auftrags nicht auf das Rechtsinstrument «Rahmengesetz». Die Art der Massnahmen, das Interventionsniveau und der Harmonisierungsgrad hängen letztendlich von dem ab, was umgesetzt werden soll. Mit dem Bericht sollen unter anderem die zu erreichenden Ziele präzisiert werden.

⁵ SR 851.1

Ausgangslage

Obschon die Vorstösse der SGN-N die verfassungsmässige Verankerung nicht erwähnen, da sie von einer unveränderten Zuständigkeitsordnung ausgehen, darf diese nicht vernachlässigt werden.

Das EDI hat bei der Ausführung des Auftrags mit den Kantonen zusammengearbeitet, welchen die Aufgabe übertragen wurde, die Gemeinden, Städte und andere betroffene Akteure einzu-beziehen.

1.4 Projektorganisation

Das BSV hat, um den Bericht zu erarbeiten, eine bundesverwaltungsinterne Begleitgruppe eingesetzt. Darin sind die folgenden Bundesämter und Stellen vertreten:

- Bundesamt für Justiz (BJ): Direktionsbereich Öffentliches Recht; Fachbereich Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen
- Bundesamt für Migration (BFM): Asyl und Rückkehr, Sektion Subventionen
- Bundesamt für Statistik (BFS): Gesundheit und Soziales, Sektion Sozialhilfe
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO): Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung

Im Verlauf der Erarbeitung des Berichts wurden zusätzlich externe Partner beigezogen:

- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
- Städteinitiative Sozialpolitik
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

1.5 Aufbau des Berichts

Der Bericht legt im Teil I zunächst die Hauptmerkmale des Sozialhilfesystems dar und stellt dann die Herausforderungen und die Erwartungen an neue kantonsübergreifende Bestimmungen vor.

Teil II beantwortet die Forderung des Postulats, die Harmonisierung der Sozialhilfe mit weiteren Bedarfsleistungen zu prüfen.

Teil III beurteilt die verlangten Verbesserungen aus Sicht des Bundes. Die letzten Kapitel be-fassen sich mit der Suche nach Lösungen zur Verankerung neuer Bestimmungen. Sie beinhalten eine Zusammenfassung der Stellungnahmen der wichtigsten Akteure der Sozialhilfe zum Bericht und präsentieren die Schlussfolgerungen.

Teil I: Die Sozialhilfe im engeren Sinn

2 Die Sozialhilfe heute

2.1 Die Sozialhilfe in Kürze

Im Schweizer System der sozialen Sicherheit erfüllt die Sozialhilfe drei Funktionen: die materielle Grundsicherung, die nicht nur aus dem Existenzminimum besteht, sondern auch die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll, die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit und die soziale und berufliche Integration. Zu diesem Zweck umfasst sie finanzielle Unterstützung, individuelle Hilfe zum Beispiel in Form von Beratung sowie Integrationsmassnahmen.

Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz, wenn die persönlichen und familialen Ressourcen und die gesetzlichen Leistungen von Dritten und den Sozialversicherungen nicht mehr zur Existenzsicherung ausreichen. Die Organisation der vorgelagerten Grundsicherungssysteme ist deshalb von entscheidender Bedeutung. Die Sozialhilfe beruht auf dem Finalitätsprinzip, das heisst auf der ursachenunabhängigen Bedarfsdeckung, und auf dem Individualisierungsprinzip, das heisst der Anpassung der Hilfe an den Einzelfall.

Die Regelung, die Organisation und die Finanzierung der Sozialhilfe fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und sind deshalb nicht einheitlich.

Im Jahr 2012 wurden 3,1 Prozent der Schweizer Bevölkerung (250 333 Personen) mit wirtschaftlicher Sozialhilfe im Gesamtwert von 2 Milliarden Franken unterstützt.⁶ Zum Vergleich: Die Sozialversicherungsausgaben lagen 2011 bei 135 Milliarden Franken⁷.

Die Sozialhilfeausgaben der Kantone sind seit Anfang der 1990er-Jahre stark gestiegen. Zwischen 2010 und 2011 stiegen die Ausgaben nominal um 6,2 Prozent (zwischen 2009 und 2010 um 10 %). Durch die Phasen des Wirtschaftsaufschwungs wurde das Ausgabenwachstum zwar gebremst, die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger ging jedoch nicht zurück. Die Sozialhilfequote hat sich von 1,3 Prozent im Jahr 1990 auf 3,1 Prozent (2012) erhöht. In den letzten Jahren blieb sie trotz der Zunahme der Bezügerzahl unverändert, was auf das entsprechende Bevölkerungswachstum zurückzuführen ist. Hinter der allgemeinen Entwicklung der nationalen Durchschnittswerte sind grosse regionale oder kantonale Unterschiede auszumachen und auch der Stadt-Land-Gegensatz innerhalb der einzelnen Kantone ist markant. Zwischen 2005 und 2011 ist die Gesamtzahl der Bezügerinnen und Bezüger gestiegen und danach wieder auf fast den gleichen Stand gesunken. Diese augenscheinliche Stabilität birgt jedoch jährliche kantonale Schwankungen zwischen -4,5 und +4 Prozent. Die Fallkosten haben sich im gleichen Zeitraum in der ganzen Schweiz um 3 Prozent pro Jahr erhöht. Je nach Kanton betrug das jährliche Durchschnittswachstum zwischen -7 und +11 Prozent. Die Kostenzunahme ist insbesondere auf die Kostenentwicklung einiger Budgetposten zurückzuführen. Da sich diese kantonal und kommunal unterscheiden, sind die Sozialhilfeausgaben in einigen Kantonen insgesamt stabil geblieben, während sie in anderen im Durchschnitt um über 10 Prozent pro Jahr gestiegen sind.⁸ Die Übersichtstabelle mit den nationalen Durchschnittswerten ist entsprechend differenziert zu betrachten.

Am stärksten betroffen sind Kinder und junge Erwachsene, Personen ausländischer Nationalität, Personen mit geringem Bildungsniveau und alleinerziehende Haushalte.⁹ Die Sozial-

⁶ BFS 2013

⁷ BSV 2013

⁸ BSV 2013 und Detailtabellen unter www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html (Stand: 4.2.2014).

⁹ BFS 2011b, S. 71 ff; BFS 2011a.

dienste der Städte stellen einen Anstieg der über 50-jährigen (50 bis 64 Jahre) Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler und eine zunehmend längere Bezugsdauer fest. Bei älteren Erwerbstätigen, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht mehr genügen, aber keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben, sind häufig gesundheitliche Probleme der Grund für einen Sozialhilfebezug.¹⁰

2.2 Verankerung im System der sozialen Sicherheit

2.2.1 Rechtsordnung

In der Bundesverfassung ist die Organisation der sozialen Sicherheit nur indirekt geregelt. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 BV). Das Subsidiaritätsprinzip des staatlichen Handelns und die individuelle und soziale Verantwortung spielen im schweizerischen Verständnis der sozialen Sicherheit eine wichtige Rolle.

Auch der Grundsatz des Rechtsstaates (Art. 5 BV) und die Grundrechte wie die Achtung und der Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV), die Rechtsgleichheit vor dem Gesetz und das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 1 und 2 BV), der Schutz vor Willkür und der Schutz der Privatsphäre (Art. 9 und 13 BV), die Verfahrensgarantien (Art. 29 BV) und Freiheiten wie die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) oder die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV) beziehen sich nicht spezifisch auf die soziale Sicherheit. In der Praxis spielen sie hingegen eine wichtige Rolle, da die Empfängerinnen und Empfänger des öffentlichen Handelns in diesem Fall besonders gefährdet und schutzbedürftig sind.

Insbesondere nennt Artikel 41 BV die soziale Sicherheit ausdrücklich als Sozialziel. Die Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherungen ist Sache des Bundes (Art. 111–112a, 113–114, 116 Abs. 2 und 3, 117 BV).

Artikel 12 BV anerkennt das Recht auf Hilfe in Notlagen: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» Der Bund ist zudem ermächtigt, die Zuständigkeit der Kantone für die Unterstützung Bedürftiger zu regeln (Art. 115 BV): «Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.» Nach Rechtsprechung und Lehre kann jedoch der Bund aus der Verfassung keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialhilfe ableiten.¹¹ Er verfügt in drei Sonderfällen über Kompetenzen: bei Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern (Art. 40 Abs. 2 BV und 54 BV), bei Arbeitslosen (Art. 114 Abs. 5 BV) und bei Personen, die dem Asylgesetz unterstehen (Asylgesetz vom 26. Juni 1998, AsylG,¹² gestützt auf Art. 121 Abs. 1 BV) (zu diesem letzten Punkt s. Ziff. 2.4). Gemäss einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz¹³ kann der Bund aus Artikel 116 Absatz 2 und 4 eine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Bedarfsleistungen für Familien ableiten. Im Weiteren hält der mit Annahme der Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 aufgenommene Artikel 121a Absatz 2 BV fest, dass die Sozialleistungen bei in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern beschränkt werden können.

Das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG¹⁴) stützt sich auf den Artikel 115 BV. Das ZUG verweist bei der Definition der Unterstützung auf das kantonale Recht: «Unterstützungen im Sinne dieses Gesetzes sind Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden» (Art. 3 Abs. 1).

¹⁰ Salzgeber 2013

¹¹ Insbesondere Expertisen des Bundesamtes für Justiz für die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (1999) und für die Subkommission «Existenzsicherung» des Nationalrats (2005).

¹² SR 142.31

¹³ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 11. Dezember 2001, VPB 2002, 66.23.

¹⁴ SR 851.1

Danach zählt es Leistungen auf, die nicht als Unterstützungen im Sinne des ZUG gelten. Eine genauere Definition der Sozialhilfe im Bundesrecht ist nicht vorhanden (s. Ziff. 3.2).

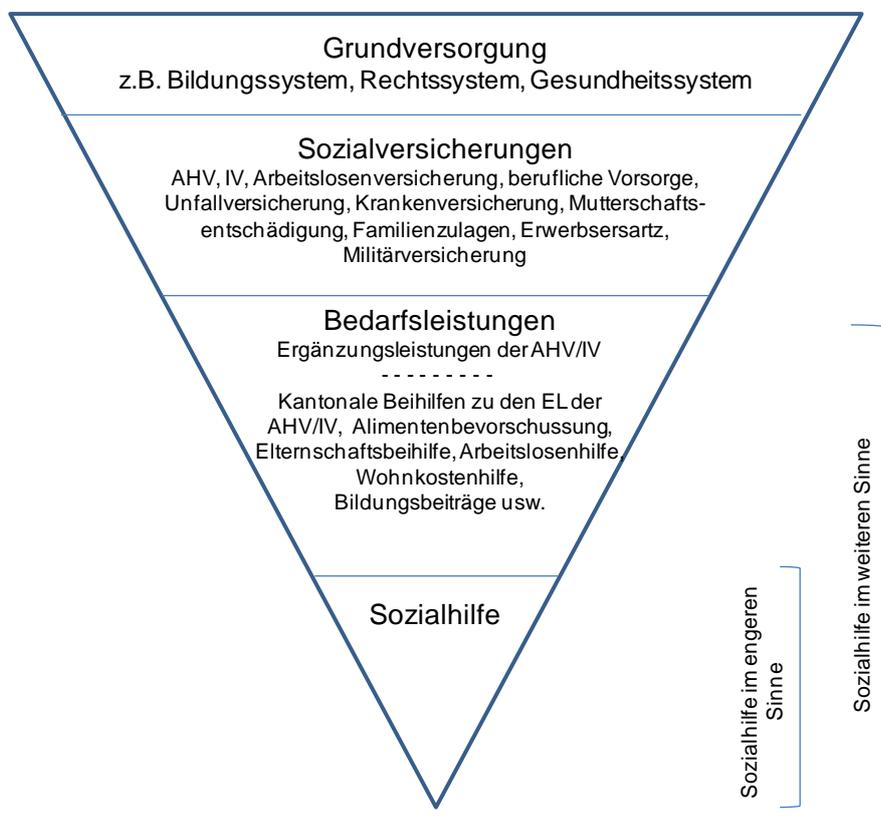
Die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe sind folglich in den massgebenden kantonalen Verfassungen und Gesetzen zu suchen (s. Ziff. 2.3).

2.2.2 Subsidiarität und Komplementarität der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe richtet sich an Bedürftige und ist das letzte Auffangnetz. Sie ist in Zusammenhang mit sämtlichen Privateinkommen und Sozialtransfers zu sehen. Zu den Privatressourcen zählen solche, die durch Eigenleistung wie Arbeit, Sparen oder Vermögen entstanden sind. Hinzu kommen gesetzliche Leistungen Dritter, die sich beispielsweise aus dem Familienrecht, aus Versicherungsverträgen oder aus der privaten Vorsorge ergeben. Auch vom Familiennetz, von Angehörigen oder von privaten Einrichtungen erbrachte Leistungen gehören dazu.

Die Transfers aus dem System der sozialen Sicherheit sind im Sozialbericht des BFS¹⁵ wie folgt dargestellt:

Grafik 2: System der sozialen Sicherheit



Quelle: Nach BFS 2011b, S. 64

Die oberste Stufe entspricht der Grundversorgung, die grundsätzlich allen Personen eine Chance auf ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht. Die bundesgesetzlich geregelten Sozialversicherungen werden risikospezifisch ausgerichtet, das heisst, sie decken die wirtschaftlichen Folgen bestimmter Lebenssituationen. Zusätzlich können die Kantone bedarfsabhängige Leistungen erbringen (s. Teil II). Bedarfsleistungen werden ausbezahlt entweder in Ergänzung zu einer Risikodeckung, oder um eine gewisse Chancengerechtigkeit, beispielsweise im Zugang zu Bildung und Wohnung zu gewährleisten. Das Angebot an Bedarfsleistungen variiert stark von Kanton zu Kanton. Die in allen Kantonen entrichtete Sozialhilfe

¹⁵ BFS 2011b, S. 64

funktioniert hingegen nach dem Finalitätsprinzip. Sie ergänzt die Ressourcen ursachenunabhängig bis zu einem bestimmten Höchstbetrag.

Die Sozialhilfe ist zwar subsidiär, erfüllt mit über 250 000 Bezügerinnen und Bezüger im System aber keine Randfunktion. Sie ist allen anderen Einkünften nachgelagert und sichert die Existenz derjenigen Personen, die alle Möglichkeiten zur Behebung ihrer Notlage ausgeschöpft haben. Sie kommt sowohl als Vorschuss auf Sozialleistungen als auch als Ergänzung zu diesen Leistungen oder als einzige Hilfe in Situationen, in denen die Sozialversicherungen nicht greifen, zum Einsatz. Die Sozialhilfe übernimmt sowohl die Funktion vorübergehender Hilfe als auch der dauerhaften Unterstützung. Ziel bleibt jedoch in jedem Fall die höchstmögliche wirtschaftliche und soziale Eigenständigkeit bzw. die Ablösung aus der Sozialhilfe.

Die Bedeutung und die Entwicklung der Sozialhilfe stehen in engem Zusammenhang einerseits mit dem wirtschaftlichen Umfeld, das mehr oder weniger Einkommensperspektiven und Aussichten auf Unabhängigkeit bietet, und andererseits der Bevölkerungs- und Haushaltsstruktur. Wie die Grafik 2 – in Trichterform – zeigt, sind die Rahmenbedingungen der vorgelagerten Leistungssysteme ebenfalls entscheidend beim «Herausfiltern» der Bedarfssituationen.

2.3 Die Sozialhilfe in den Kantonen

2.3.1 Harmonisierungsprozess in der Sozialhilfe

2.3.1.1 Suche nach einem gemeinsamen Ansatz

Die Bestimmungen zur Sozialhilfe sind in den kantonalen Gesetzen geregelt. Trotz der Vielfalt der kantonalen Systeme bestehen zahlreiche Schnittstellen.

Die Sozialhilfeträger versuchen seit über 100 Jahren einen gemeinsamen Ansatz zu entwickeln. Die föderale Vielfalt der kantonalen Fürsorgeregulungen sollte durch einheitliche Massstäbe für die Entscheidungsinstanzen und die Praxis erleichtert werden. Mit der Bildung des Forums, aus dem die SKOS entstanden ist, haben sich die wichtigsten Akteure der Sozialhilfe zusammengeschlossen, um Richtlinien, Arbeitsinstrumente für die Praxis und Referenzwerke zu erarbeiten. Die SKOS ist ein breit abgestützter Verband mit über 900 Mitgliedern, darunter alle Kantone, rund 600 Gemeinden und Städte, Bundesämter und private Organisationen des Sozialwesens. Ihre Richtlinien¹⁶ zur Bemessung der Sozialhilfe stellen für die Kantone und Gemeinden sowie auch für die Gerichte und die Wissenschaft eine zentrale Referenzgrösse dar. Sie sind deshalb die wichtigste Quelle, um eine Gesamtschau dessen zu erstellen, was man als «gemeinsamer Nenner» der Sozialhilfe in der Schweiz bezeichnen könnte.

Die Richtlinien der SKOS haben empfehlenden Charakter. Verbindlich werden sie erst durch die gesetzliche Verankerung in den kantonalen Sozialhilfegesetzen. Die Empfehlungen wurden mehrmals überarbeitet, um die Sozialhilfe den grundlegenden Veränderungen in der Konzeption der öffentlichen Fürsorge anzupassen. 1997 wurde der Grundbedarf für den Lebensunterhalt eingeführt und 2005 das Anreizsystem in die Richtlinien aufgenommen.¹⁷

2.3.1.2 Inhalt der SKOS-Richtlinien

Die SKOS-Richtlinien¹⁸ machen Vorgaben zur Berechnungsweise und zur Festlegung des individuellen Unterstützungsbudgets beim Bezug von Sozialhilfeleistungen. Sie enthalten zudem Angaben zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen, zum Umgang mit finanziellen Ansprüchen gegenüber Dritten, zu Rechten und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden sowie zu Auflagen, möglichen Sanktionen und Massnahmen zur Integration. Darüber hinaus dient eine

¹⁶ SKOS 2012, im Text als «SKOS-Richtlinien» zitiert.

¹⁷ SKOS 2013

¹⁸ <http://skos.ch/skos-richtlinien/richtlinien-konsultieren/> (Stand: 8.12.2014).

Reihe von Praxishilfen zur konkreten Umsetzung und eine Gesetzessammlung gibt Aufschluss über die Rechtsprechung. Die Richtlinien umfassen die nachfolgend aufgeführten Punkte:

- allgemeine Grundsätze der Bedarfsdeckung und Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration

- Leistungen: Systematik (s. Grafik 3)

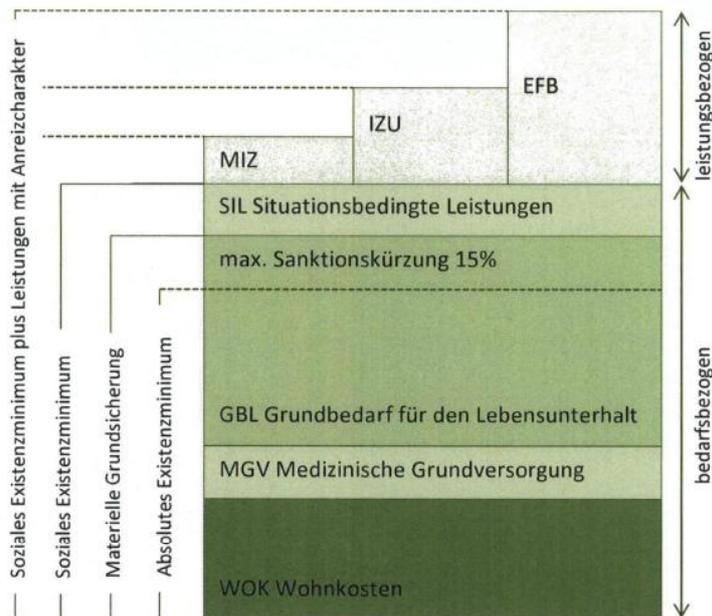
Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt entspricht den alltäglichen Verbrauchsaufwendungen (Nahrungsmittel, Bekleidung, Gesundheitspflege, Elektrizität, laufende Haushaltsführung, Verkehrsauslagen, Nachrichtenübermittlung usw.) in einkommensschwachen Haushaltungen und «stellt somit das Mindestmass einer auf Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz dar» (SKOS-Richtlinien B.2-3).

Die situationsbedingten Leistungen entsprechen besonderen individuellen Bedürfnissen im Zusammenhang mit der gesundheitlichen, familiären und beruflichen Lage einer unterstützten Person.

Leistungen mit Anreizcharakter: empfohlene Beträge zu Integrationszulagen für Nicht-erwerbstätige (IZU) und zu minimalen Integrationszulagen für Personen, welche trotz ausgewiesener Bereitschaft zum Erbringen von Eigenleistungen nicht in der Lage oder im Stande sind, eine besondere Integrationsleistung zu erbringen (MIZ) sowie zu Einkommensfreibeträgen für Erwerbstätige (EFB)

- Leistungshöhe: empfohlene Beträge für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt eines Haushalts mit Äquivalenzskala (2013: 986 Franken für eine Person, 1509 Franken für zwei Personen usw.). Die Berechnung beruht auf der nationalen Verbrauchsstatistik des BFS und dem Konsumverhalten des untersten Einkommensdezils der Schweizer Haushaltungen. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt wird aufgrund eines alle zwei Jahre der Teuerung angepassten Warenkorbs ermittelt.
- Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration: Grundsätze, Angebot, Organisation und Finanzierung
- Anrechnung von Einkommen und Vermögen: empfohlene Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige, andere Freibeträge, Behandlung von Grundeigentum usw.
- Finanzielle Ansprüche gegenüber Dritten: bevorschusste Leistungen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge der Eltern

Grafik 3: Struktur der materiellen Hilfeleistungen



Legende: MIZ: Minimale Integrationszulage, IZU: Integrationszulage für Nichterwerbstätige, EFB: Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige.

Quelle: SKOS (2012)

2.3.2 Disparitäten

2.3.2.1 Anwendung der SKOS-Richtlinien

Die SKOS-Richtlinien dienen in allen Kantonen als Referenzgrösse, jedoch in unterschiedlichem Ausmass. In einigen Kantonen sind sie lediglich Richtwerte, in anderen teilweise oder ganz verbindlich. In einigen Fällen nimmt das Sozialhilfegesetz, in anderen die Durchführungsverordnung Bezug auf die Richtlinien. Manchmal sind es auch nur die von Verwaltungsstellen ausgesprochenen Empfehlungen.¹⁹

Im Rahmen der Totalrevision der Richtlinien von 2005 wurde der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gesenkt und durch ein Zulagen- und Anreizsystem ergänzt. Diese Lösung wurde von allen Kantonen mitgetragen. Die Anwendung der SKOS-Richtlinien liegt in der Kompetenz der Kantone, die von den Spielräumen, die das Regelwerk lässt, auch Gebrauch machen. Obwohl sich alle Kantone an den Richtlinien orientieren, ergeben sich in der Umsetzung teilweise erhebliche Unterschiede. Einzelne Kantone haben am Grundbedarf vor 1998 festgehalten und diesen nach oben oder unten angepasst, andere haben den Mindestbedarf von 2005 übernommen, handhaben jedoch die Teuerungsanpassungen unterschiedlich. Dies führt zu Unterschieden bei der materiellen Grundsicherung wie auch bei der Anwendung des 2005 eingeführten Anreizsystems mit Integrationszulagen, Freibeträgen auf dem Einkommen und Sanktionen.

Personen mit dem gleichen Grundbedarf erhalten somit nicht in allen Kantonen die gleiche Unterstützung. Ihre Eigenleistungen werden nicht gleich belohnt und in einigen Kantonen bestehen beim Eintritt in die Sozialhilfe sowie beim Austritt noch immer unterschiedlich grosse Schwelleneffekte, während sie in anderen Kantonen beseitigt wurden.²⁰ Diese Unterschiede können als rechtliche Benachteiligung oder Ungleichbehandlung wahrgenommen werden.

¹⁹ Hänzi 2008, S. 115ff.; Stremlow/Bieri 2010, S. 61; Bodmer 2013, S. 1.

²⁰ Ehrler/Knupfer/Bochsler 2012

2.3.2.2 Organisation der Sozialhilfe

Sozialbehörden

Die für die Sozialhilfe zuständigen Stellen können von den Kantonen frei bestimmt werden. Einige Kantone sehen kantonal oder regional zentralisierte Sozialbehörden vor, andere schreiben keine konkrete Organisation vor und lassen den Gemeinden den entsprechenden Spielraum.²¹ In einem Teil der Kantone übernimmt der Gemeinderat die Funktion der Sozialbehörde, die im konkreten Fall entscheidet. Er kann die Aufgaben jedoch an eine Kommission delegieren oder eine unabhängige Sozialbehörde einsetzen.

Die Entscheidungsprozesse richten sich nach der Organisationsform der zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen. Auch bei regionalen Zusammenschlüssen oder fachlich ausgebauten Sozialdiensten liegt die Entscheidungskompetenz für die Gewährung von Unterstützungsleistungen bei der Gemeindebehörde.

Regionalisierung und Professionalisierung der Sozialdienste

Auch beim Vollzug der Sozialhilfe, das heisst der Organisation der Sozialdienste, bestehen Unterschiede. In einigen Kantonen wird die Sozialhilfe durch kantonale Instanzen vollzogen, meistens wird der Vollzug aber an die Gemeinden delegiert. Die grösseren Gemeinden führen ihren eigenen Sozialdienst, die kleineren schliessen sich den Strukturen anderer Gemeinden an oder betreiben einen gemeinsamen Sozialdienst. Andere kleine Gemeinden wiederum führen keine spezialisierte Verwaltungseinheit innerhalb der Gemeindeverwaltung oder delegieren die Sozialhilfe an ein Sozialamt ohne Fachpersonal oder an Mitglieder der Milizbehörden. Im Allgemeinen stellt man aber einen klaren Trend zur Regionalisierung von Sozialdiensten fest. Damit werden Strukturen professionalisiert und die einzelnen Gemeinden entlastet. Die Bewegung der Gemeindegemeinschaften, die sich in den letzten zwanzig Jahren beschleunigt hat, hat ebenfalls zur Neuorganisation und zur Professionalisierung der Verwaltungen beigetragen.²²

Die SKOS-Richtlinien enthalten keine Empfehlungen zur Organisation der Sozialdienste. Um die folgenden Ziele zu erreichen, unterstützt die SKOS jedoch die Regionalisierung und die Professionalisierung der Sozialhilfe: Rechtsgleichheit, strategische Steuerung, Qualitätssicherung, Persönlichkeitsschutz, institutionelle Zusammenarbeit mit regional oder national organisierten Einrichtungen, Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an Integrationsmassnahmen, Weiterbildung des Personals. Zur Erreichung dieser Ziele müssen die Sozialdienste eine minimale Grösse aufweisen und über Ressourcen und Fachwissen verfügen, die über die Möglichkeiten eines Milizsystems hinausgehen²³ (s. Ziff. 3.11).

2.3.2.3 Finanzierung der Sozialhilfe in den Kantonen

Die Organisationsformen sind eng an die Finanzierungsart der Sozialhilfe gebunden. Die Finanzierung der Sozialhilfe ist kantonal geregelt. Sie wird ausschliesslich durch Steuern gedeckt, wobei verschiedene Finanzierungsarten zur Anwendung gelangen. Sie reichen von einer vollständigen Deckung durch das Kantonsbudget bis zur ausschliesslichen Kostenübernahme durch die Gemeinde. In den meisten Systemen beteiligt sich jedoch der Kanton an den Ausgaben, und es besteht ein Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (s. Ziff. 3.13).

²¹ StremLOW/Bieri 2010, S. 61 ff.

²² Ladner/Steiner/Horber-Papazian/Fiechter/Jacot-Descombes/Kaiser 2013

²³ SKOS 2006, S. 3

2.4 Besonderheiten bei der Sozialhilfe für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereiches

Im Bereich der Sozialhilfe für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs kommt den Kantonen grundsätzlich eine umfassende Kompetenz zu. Sie sind zuständig für den Erlass von Normen und verantwortlich für die Gewährleistung der Sozialhilfe an diejenigen Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereiches, die ihnen zugewiesen sind. Während sich die Sozialhilfe an diese Personen also grundsätzlich nach kantonalem Recht richtet, hat der Bundesgesetzgeber den Kantonen im Asylgesetz einige Spezialregelungen vorgegeben. Beispielsweise ist in Abweichung vom Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) bei diesen Personen die asylgesetzliche Kantonszuweisung Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit in der Sozialhilfe. Zudem ist für Personen des Asylbereichs die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten und muss der Ansatz für ihre Unterstützung – gemäss der vom Parlament am 14. Dezember 2012 verabschiedeten Gesetzesrevision zwingend – tiefer sein als der Ansatz für die Unterstützung der einheimischen Bevölkerung. Und schliesslich werden Personen, die nach einem Asylverfahren die Schweiz verlassen müssen, von der Sozialhilfe ausgeschlossen, wobei die Nothilfe nach Art. 12 BV garantiert bleibt.

Für die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich besteht, im Unterschied zur übrigen Sozialhilfe, eine Kostendeckungspflicht des Bundes gegenüber den Kantonen. Diese ist zum Teil zeitlich und insbesondere im Umfang auf kostengünstige Lösungen beschränkt. Die angefallenen Sozialhilfekosten werden nicht effektiv, sondern mittels Pauschalen abgegolten.

Für Personen, welche die Schweiz als Flüchtlinge anerkannt hat, ergibt sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention in der Sozialhilfe einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Einheimischen. Insofern ist im vorliegenden Bericht die Sozialhilfe für Flüchtlinge nicht von der übrigen Sozialhilfe abzugrenzen. Dies ist auch betreffend die Sozialhilfe für Personen des Asylbereiches angezeigt, weil sich in diesem Bereich dieselben Fragen und Problemstellungen wie in der übrigen Sozialhilfe ergeben. Bei der Sozialhilfe an Asylsuchende ist jedoch speziell zu beachten, dass diese (noch) über kein gefestigtes Anwesenheitsrecht verfügen und ihr Aufenthalt deshalb vorübergehender Natur ist. Dies muss insbesondere bei der Beurteilung von Aspekten, die sich aus der integrativen Funktion der Sozialhilfe ergeben, beachtet werden.

3 Neue Sozialhilfebestimmungen: Herausforderungen und Erwartungen

3.1 Bestandteile interkantonaler oder bundesrechtlicher Bestimmungen

Wie die Prüfung der heutigen Situation zeigt (s. Ziff. 2), funktioniert die Sozialhilfe in der Schweiz grundsätzlich gut, erbringt sehr gute Leistungen und erzielt Wirkung. Es besteht aber eindeutiger Optimierungsbedarf hinsichtlich Rechtsgleichheit, Koordination von Leistungen und Effizienz der Leistungserbringung. Darauf zielen auch die Erwartungen der Befürworterinnen und Befürworter eines Rahmengesetzes auf Bundesebene, die diese Institution stärken möchten. Ein weiterer, etwas anders gelagerter Grund kann der Wunsch nach einer zentral gesteuerten Sozialhilfe sein, beispielsweise um die Kosten im Griff zu haben oder die Missbrauchsbekämpfung zu verstärken.

Welche Aspekte sollen in ein Regelwerk aufgenommen werden (wobei auf die Form dieses Regelwerkes – Rahmengesetz oder anderes – noch nicht eingegangen wird)? Sind diese Aspekte umstritten oder besteht Konsens? Wie sieht die aktuelle Situation bezüglich der einzelnen Aspekte aus, welche Herausforderungen und Erwartungen sind damit verbunden? Die Antwort auf diese Fragen legt die Basis für den Aufbau des Kapitels.

Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den Argumenten der Kreise, die sich in der öffentlichen Diskussion oder an den Kommissionssitzungen für eine bundesrechtliche Regelung ausgesprochen haben, insbesondere zugunsten der Motion «Rahmengesetz für Sozialhilfe» und des Postulats. Die Argumente werden in diesem Kapitel wertfrei und ohne Beurteilung ihrer Angemessenheit dargelegt. Sie sind auf jeden Fall differenziert zu betrachten, da die Befürworterinnen und Befürworter eines Rahmengesetzes unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf Inhalt, Tragweite und Dichte der gewünschten Bestimmungen haben. Es wird deshalb grundsätzlich nicht ausdrücklich auf den Standpunkt einzelner Akteure verwiesen.

Eine Beurteilung aus Sicht des Bundes folgt in Teil III.

Obwohl die Frage bundesrechtlicher Regelungen im Zentrum steht, kann die Möglichkeit nach kantonsübergreifenden, zwischen den Kantonen vereinbarten Bestimmungen (Konkordat) in diesem Stadium noch offen gelassen werden.

Tabelle 1: In Kapitel 3 behandelte Aspekte

Rubrik	Abschnitt	Zu prüfende Aspekte
Definition	3.2	Eingrenzung der Sozialhilfe
Funktion	3.3	Spezifische Rolle im System der sozialen Sicherheit
Stellung	3.4	Übereinstimmung zwischen Status und Funktion Legitimität
Leistungsanspruch	3.5	Abgrenzung zwischen Grundrecht und Recht auf Sozialhilfe Durch die Subsidiarität gegebene Voraussetzungen
Leistungen (Allgemeines)	3.6	Grundsätze

Persönliche Hilfe	3.7	Rechte, Pflichten Leistungshöhe Angebot
Materielle Hilfe	3.8	Rechte, Pflichten Leistungshöhe Angebot
Integrationsmassnahmen	3.9	Rechte, Pflichten Leistungshöhe Angebot
Sanktionen	3.10	Rechtmässigkeit, Umfang
Organisation	3.11	Effizienz der Strukturen Zugang
Verfahrensaspekte und Rechtsmittel	3.12	Geltendmachung des Rechts Datenschutz
Finanzierung	3.13	Lastenverteilung
Zuständigkeiten (ZUG)	3.14	Verschiedene Verbesserungen
Verschiedenes	3.15	Prävention, Information, Forschung, Evaluation

3.2 Definition der Sozialhilfe

3.2.1 Ausgangslage

Jeder Kanton definiert in seiner Sozialhilfeordnung die Leistungen für Bedürftige, bezeichnet als Sozialhilfe, Fürsorge oder «Revenu d'insertion».

Beispiel: Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern (2001)²⁴ nennt den Zweck und die Wirkungsbereiche der Sozialhilfe:

Art. 1 Zweck

Die Sozialhilfe nach diesem Gesetz sichert die gemeinsame Wohlfahrt der Bevölkerung und ermöglicht jeder Person die Führung eines menschenwürdigen und eigenverantwortlichen Lebens.

Art. 2 Wirkungsbereiche

Die Sozialhilfe umfasst Massnahmen in folgenden Bereichen:

- a finanzielle Existenzsicherung,
- b persönliche Autonomie,
- c berufliche und soziale Integration,
- d Lebensbedingungen.

[Wirtschaftliche Hilfe] Art. 30 Grundsatz

¹ Die wirtschaftliche Hilfe deckt der bedürftigen Person den Grundbedarf für den Lebensunterhalt und ermöglicht ihr die angemessene Teilnahme am sozialen Leben.

(...)

Das ZUG enthält eine pragmatische Definition der Sozialhilfe. Sie dient dazu, zwischen den unter Kantonen zurückzuerstattenden und nicht zurückzuerstattenden Unterstützungen zu unterscheiden. Ihr Anwendungsbereich umfasst «Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen

²⁴ Dieses Gesetz wird als Beispiel herangezogen, weil es relativ neu ist und die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfe übernimmt. Es konkretisiert grösstenteils die SKOS-Empfehlungen. Ausserdem liegt es praktischerweise in zwei Sprachen vor.

bemessen werden». Die Kriterien sind für die Kantone wichtige praktische Referenzgrundlagen, reichen aber nicht aus, um die Sozialhilfe zu definieren.

Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt bzw. das Existenzminimum sind zentrale Begriffe in der Sozialhilfe. Sie sind nicht einheitlich definiert, richten sich aber nach den sich verändernden Richtlinien und Werten. Es bestehen drei, aus politischen Beschlüssen hervorgegangene Mindestgrössen: das Existenzminimum im Sinne des Betreibungsrechts (SchKG), der Grenzwert bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) und jener bei den SKOS-Normen, welches wesentlich unter den beiden anderen liegt. Sie haben unterschiedliche Bemessungsgrundlagen und lassen nicht exakt die gleichen Aufwände und Ausgaben zu.

Tabelle 2: Vergleich der verschiedenen Richtlinien zur Bemessung des Existenzminimums

Tableau 1 Forfait pour l'entretien par mois, 2013

Type de ménage	Droit des poursuites	PC	CSIAS
Personne seule	1200	1601	986
Famille monoparentale avec 1 enfant	1750*	2437	1509
2 adultes avec 2 enfants	2500*	4074	2110

Source: CPPF 2009¹, [LPC](#), [Normes CSIAS B.2](#)

*enfants en dessous de 10 ans

Quelle: SKOS 2013

Die Schwierigkeit, einen politischen Konsens über die Definition des Existenzminimums zu finden, führt denn auch immer wieder zu weitläufigen Auseinandersetzungen, was die Grundlage für die Sozialhilfe sein soll. Bis jetzt hat die SKOS diese Aufgabe im Auftrag ihrer Mitglieder wahrgenommen. Damit bietet sie eine Diskussionsplattform über die Ausgestaltung der Sozialhilfe, ist gerade damit aber immer wieder auch der Kritik ausgesetzt. Was der Mensch zum Leben braucht, ist keine wissenschaftliche Grösse, sondern ein politischer Aushandlungsprozess. Trotzdem lassen sich die kantonalen und regionalen Unterschiede bei der Bedarfsdeckung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt) kaum rechtfertigen, denn die Lebensmittelpreise zum Beispiel sind in der ganzen Schweiz weitgehend identisch.

Die SKOS-Richtlinien sind nicht nur ein Bemessungssystem, sondern bilden die Grundsätze der Sozialhilfe ab. Mit der Definition des sozialen Existenzminimums leistet die SKOS einen Beitrag zum Verständnis und zur Umsetzung einer Sozialhilfe, die sowohl der individuellen Situation von Hilfebedürftigen Rechnung trägt, als auch den gesamtgesellschaftlichen Nutzen berücksichtigt. Dieses Prinzip ist bisher unbestritten und findet in den Kantonen und Gemeinden seine Konkretisierung. Das soziale Existenzminimum sichert nicht nur das nackte Überleben, sondern ermöglicht die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben, verhindert sozialen Ausschluss und trägt zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Sozialhilfe beinhaltet daher neben der materiellen Grundsicherung auch Integrationsleistungen und persönliche Hilfe.

Beispiel: Ein 1997 von der SP-Fraktion ausgearbeitetes Modell für ein Sozialhilfegesetz²⁵ schlug die folgende Bestimmung vor:

Zur Sozialhilfeordnung gehören alle nachrangigen kantonalrechtlichen Leistungen, die bei Hilfsbedürftigkeit grundsätzlich nach Besonderheiten des Einzelfalls gewährt werden.

Sozialhilfe sichert die menschenwürdige Existenz hilfsbedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale Integration.

²⁵ Bauer/Wyss 1997. Das als Gesetzesentwurf nach einem früheren Modell von Coullery (1995) erarbeitete Modell wird hier zitiert, weil es der konkreteste Vorschlag für eidgenössische Sozialhilfebestimmungen ist. Es enthält in mehreren Punkten die Maximalvariante.

3.2.2 Erwartungen, Herausforderungen

Die Definition der Sozialhilfe gehört nicht zu den wichtigsten Erwartungen an die neuen Bestimmungen. Spätestens bei der Erarbeitung neuer Bundesregelungen wird sich die Frage aber stellen. Die am wenigsten verbindliche Lösung wäre ein Verweis auf das kantonale Recht. Dieses ist mehr oder weniger explizit formuliert und stützt sich nicht immer auf ein soziales Existenzminimum. Bei der Ausarbeitung eines Rahmengesetzes oder anderer Bestimmungen müsste die Definition unterscheiden, was in den von Artikel 12 BV geschützten Bereich fällt und somit den harten Kern bildet und was das Gemeinwesen als erweiterte Bedürfnisse für die Teilnahme am sozialen Leben akzeptiert. Die Definition würde eine Debatte über verschiedene Ansätze anstossen.

3.3 Funktion der Sozialhilfe

3.3.1 Ausgangslage

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der letzten zwanzig Jahre, insbesondere die zunehmende Arbeitslosigkeit, der Anstieg prekärer Arbeitsformen, die Zunahme der Scheidungen und eine grössere Heterogenität der Bevölkerung, hat einzelne Gruppen geschwächt und zur Bildung einer «neuen Armut» geführt. Mit Ausgesteuerten, Working Poor und Einelternhaushalten sind neue, von Armut und Ausgrenzung gefährdete Kategorien entstanden. Entsprechend stärker wurde auch die Sozialhilfe beansprucht. Aus der Schweizerischen Sozialhilfestatistik lässt sich nicht pauschal ableiten, dass sich auch die Bezugsdauer verlängert hat.²⁶ Zwischen 2007 und 2012 lag der Anteil der abgeschlossenen Fälle mit einer Bezugsdauer von unter einem Jahr zwischen 16,3 und 19,3 Prozent. Der Anteil war aber 2012 höher als 2007. Bei den Fällen mit einer Bezugsdauer von über zwei Jahren hat der Anteil der Langzeitbezüglerinnen und -bezügler (6 Jahre und mehr) hingegen deutlich zugenommen (von 12,3% auf 19,1%). Die Indikatoren der Schweizer Städte zeigen ebenfalls grosse Unterschiede zwischen den Städten. Allgemein sinken die Chancen, das System zu verlassen, mit zunehmender Bezugsdauer, während Fälle, die noch nicht lange in der Sozialhilfe sind, rasch wieder abgelöst werden können.²⁷

3.3.2 Erwartungen, Herausforderungen

Obwohl die Statistiken keine eindeutigen Schlüsse zulassen, spüren die Fachpersonen der Sozialhilfe die zunehmende Last der Langzeitfälle. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der subsidiären Rolle der Sozialhilfe: Soll sie in erster Linie als garantiertes letztes Auffangnetz verstanden werden oder soll der subsidiäre Charakter eher die primäre Verantwortung des ersten Netzes unterstreichen? Im ersten Fall müsste die Sozialhilfe gleich einer Rente dauerhafte Bedarfssituationen sowie «neue soziale Risiken», die von den Sozialversicherungen nicht übernommen werden, decken. Sie müsste eventuell entsprechend gestärkt und mit den nötigen Mitteln ausgestattet werden. Im zweiten Fall besteht ihre Aufgabe nicht darin, alle Situationen zu decken. Sie muss durch andere Leistungssysteme, namentlich die Sozialversicherungen, entlastet werden. Hierzu müsste das erste Sicherheitsnetz durch vorgelagerte Bestimmungen engmaschiger gestaltet werden. Die Frage ist politisch.

Neue bundesrechtliche, eventuell auf Verfassungsstufe verankerte Bestimmungen sollen die Aufgaben der Sozialhilfe klären. Hier scheiden sich allerdings die Meinungen. Einige befürworten eine Gesamtsicht der Existenzsicherung mit einer Aufgabenteilung zwischen den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe, um zu verhindern, dass Risiken, die ihres Erachtens von vorgelagerten Systemen übernommen werden sollten, bei der Sozialhilfe enden. Das Postulat der SGK-N fordert nicht nur, die Koordination mit den anderen Sozialversicherungen, sondern auch

²⁶ BFS 2013, Schweizerische Sozialhilfestatistik, Bezugsdauer nach Fallstruktur (T13.4.3.7.1), www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html#parsys_63486 (Stand: 3.3.2014).

²⁷ Salzgeber 2013, S. 18–19

die Harmonisierung der Sozialhilfe mit weiteren Bedarfsleistungen (z. B. Alimentenbevorschussungen, Bildungsbeiträgen oder Ergänzungsleistungen für Familien) zu prüfen (siehe Teil II).

3.4 Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit

3.4.1 Ausgangslage

Der Sozialhilfe erwachsen aus ihrer Stellung im System der sozialen Sicherheit sowohl Vor- als auch Nachteile. Ein Vorteil besteht darin, dass die Kantone durch die ihnen gewährte Selbstständigkeit ihre eigene Politik mit Rücksicht auf ihre Eigenheiten festlegen können. Dieser Gestaltungsspielraum kann sich unter Umständen günstig auf die Entwicklung neuartiger Massnahmen auswirken.

Die Nachteile jedoch führen zur Suche nach einem gemeinsamen Instrument zur Stärkung der Institution «Sozialhilfe». Als ausschliesslich kantonal geregeltes Leistungssystem kann die Sozialhilfe schlecht mit einer Stimme sprechen und «ihre» Interessen auf Bundesebene vertreten. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verleiht ihr eine politische Stimme. Keine Instanz ist jedoch berechtigt, verbindliche Entscheidungen für alle Kantone zu treffen. Die Sozialhilfeeinrichtungen und die Sozialhilfeempfangenden bilden zudem keine einheitlichen und starken Interessengruppen. Dies wird zuweilen als Nachteil empfunden, der die Stellung und die Legitimität der Sozialhilfe schwächt.

Hinzu kommt der subsidiäre Charakter der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe hat die Auswirkungen der eidgenössischen Beschlüsse – Sozialversicherungsrevisionen, Querschnittspolitiken wie Personenfreizügigkeit) – zu tragen, auf welche die Verantwortlichen der Sozialhilfe keinen direkten Einfluss haben. Zudem ist die Sozialhilfe subsidiär gegenüber den nach den Bedürfnissen bemessenen Bedarfsleistungen. Die Kohärenz dieser Leistungen hängt von ihrer kantonsrechtlich bedingten Ausgestaltung ab.

Die Sozialhilfe wird aufgrund der Steuerfinanzierung eher in Frage gestellt als beitragsfinanzierte Sozialversicherungen. Dass die Sozialbudgets und Interessen der Empfängerinnen und Empfänger auf kantonaler Ebene jedes Mal neu gerechtfertigt werden müssen, kann sich zusätzlich schwächend auf die Sozialhilfe auswirken, vor allem auch deshalb, weil der politische Druck in einigen Kantonen derzeit gross ist.

Der ungleiche Status der Sozialversicherungen – Invalidität und Arbeitslosigkeit – und der Sozialhilfe wird häufig für die schwierige interinstitutionelle Zusammenarbeit mitverantwortlich gemacht. Dass die eidgenössischen Institutionen und die national organisierten Akteure mit vielen kantonalen Sozialhilfepartnern zusammenarbeiten müssen, erschwert und bremst zudem das Verfahren und verhindert eine einheitliche Definition der Zuständigkeiten der einzelnen Partner.

3.4.2 Erwartungen, Herausforderungen

Allgemein könnte ein gemeinsamer Rechtsrahmen für die kantonalen Systeme der Sozialhilfe zu einer institutionellen Stellung verhelfen, die ihrer Rolle und wirtschaftlichen Bedeutung im System der sozialen Sicherheit auch tatsächlich entspricht. Dadurch würde auch ihre Legitimität gestärkt.

Im Besonderen wird im Hinblick auf die IIZ erwartet, dass ein nationales Konzept der Zuständigkeiten der einzelnen sozialen Institutionen die Definition der Rollen der einzelnen Partner erleichtert. Ausserdem könnten einige kantonale Ungleichheiten behoben werden.

3.5 Schutzbereich und Anspruchsvoraussetzungen

3.5.1 Ausgangslage

Bedarfsabhängiger Anspruch

Der Anspruch auf Sozialhilfe hängt nicht vom Eintreffen eines Ereignisses ab, sondern vom Nachweis eines Bedarfs.

Gemäss ZUG ist bedürftig, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 2. Abs. 1). Konkret wird Bedürftigkeit nach den Richtlinien des Unterstützungskantons beurteilt (Art. 2 Abs. 2).

Schutz der Bedürftigkeit und Subsidiarität

Die Bundesverfassung geht von einem restriktiven Verständnis von Bedürftigkeit aus und schützt nur Notlagen. Diese orientieren sich an einem menschenwürdigen Dasein (ebenfalls durch Art. 7 BV geschützt), das heisst dem Existenzminimum, zu dem ein Dach über dem Kopf, Nahrung, Kleidung und medizinische Grundversorgung gehören. Die Bemessung dieses Existenzminimums hat sich am Lebensstandard der Gesellschaft zu orientieren.²⁸ Im von Artikel 12 BV abgeleiteten Recht kommt ausdrücklich das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen, da Notlage als Situation definiert wird, aus der die Person nicht aus eigener Kraft und mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln wieder herausfindet.

Die Kantonsverfassungen bieten in Bezug auf die Grundrechte keine weitergehende Garantie als die Bundesverfassung,²⁹ können die Hilfe in Notlagen als Grundrecht aber auch nicht stärker einschränken. Die kantonalen Gesetze enthalten fast alle ein Recht auf Hilfe in Notlagen, garantieren aber nicht alle ausdrücklich ein Existenzminimum.

Voraussetzungen für das Recht auf soziales Existenzminimum

Artikel 12 BV begründet kein Recht auf kantonale Sozialhilfeleistungen. Das kantonale Sozialhilferecht (auch wenn im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt) deckt mehr als Hilfe in Notlagen nach Artikel 12 BV. Es sieht Leistungen vor, die mehr umfassen als nur die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, indem sie eine gewisse Teilnahme am sozialen Leben langfristig gewährleisten.

Sozialhilfeleistungen sind an die Auskunft-, Melde- und Mitwirkungspflicht gebunden, damit abgeklärt werden kann, ob eine Bedürftigkeit besteht und die Subsidiarität gegenüber anderen, vorrangigen Ressourcen gegeben ist. Sie können zudem an Auflagen und Weisungen geknüpft sein. Diese sollen sicherstellen, dass sich die antragstellende Person bemüht, ihren Unterstützungsbedarf zu senken, zum Beispiel durch die Teilnahme an Integrationsmassnahmen, die in ihrem persönlichen Hilfeplan vereinbart wurden.

Kann keine Bedürftigkeit festgestellt werden, besteht auch kein Leistungsanspruch. Ist die gesuchstellende Person hingegen bedürftig, kommt aber ihren Pflichten nicht nach oder verstösst gegen die Weisungen, muss sie mit Sanktionen rechnen (s. Ziff. 3.10).

Beispiel: Das Berner Sozialhilfegesetz unterscheidet zwischen dem Anspruch auf Sozialhilfe und den Voraussetzungen für deren Gewährung. Bei der wirtschaftlichen Hilfe unterscheidet es zwischen dem garantierten Grundbedarf und dem, was zur Teilnahme am sozialen Leben nötig ist:

Art. 23 Anspruch

¹ Jede bedürftige Person hat Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe.

²⁸ Hänzi 2011, S. 79 ff.

²⁹ Hänzi 2011, S. 110

² Als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.

³ Jede Person hat Anspruch auf Zugang zum Sozialdienst der Gemeinde.

Art. 27 Gewährung der Hilfe

¹ Die persönliche und die wirtschaftliche Hilfe werden auf der Basis einer individuellen Zielvereinbarung gewährt.

² Die Gewährung der Sozialhilfe ist mit Weisungen zu verbinden, soweit dadurch die Bedürftigkeit vermieden, behoben oder vermindert oder eigenverantwortliches Handeln gefördert wird.

Art. 28 Pflichten

¹ Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, haben dem Sozialdienst die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben und Änderungen der Verhältnisse unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen.

² Sie sind verpflichtet

a Weisungen des Sozialdienstes zu befolgen,

b das zum Vermeiden, Beheben oder Vermindern der Bedürftigkeit Erforderliche selber vorzukehren,

c eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an einer geeigneten Integrationsmassnahme teilzunehmen. Zumutbar ist eine Arbeit, die dem Alter, dem Gesundheitszustand, den persönlichen Verhältnissen und den Fähigkeiten der bedürftigen Person angemessen ist.

Voraussetzungen an Einkommen und eigene Mittel

Bevor Unterstützungen gewährt werden, wird geprüft, ob ein Erwerbseinkommen oder Vermögen vorhanden ist. Von der Sozialhilfe unterstützte Haushalte dürfen gegenüber Niedrigverdienenden nicht bevorteilt werden und einkommensschwache Haushalte sollen nicht entmutigt werden, ihre Situation zu verbessern.

Das Problem der Working Poor hat gezeigt, dass viele Haushalte ihren Existenzbedarf trotz Erwerbstätigkeit nicht vollständig decken können und auf Unterstützung angewiesen sind. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe darf für sie jedoch nicht vorteilhafter sein als die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit. Um den Anreiz auf Selbstständigkeit so stark wie möglich zu gestalten und Integrationsbemühen nicht zu bestrafen, sind bei der Bemessung des Sozialhilfebudgets in der Regel Freibeträge und eine Teilanrechnung des Erwerbseinkommens vorgesehen (s. Ziff. 3.8).

Auch auf Vermögen, das bei Bedürftigen vermutlich selten vorhanden ist, wird ein Freibetrag gewährt. Unter welchen Voraussetzungen die Verwertung von Grundeigentum verlangt werden kann, wird im Einzelfall beurteilt. Im Übrigen wird das Subsidiaritätsprinzip beim Vorbezug der AHV-Rente und bei der Auszahlung der Freizügigkeitsleistung der beruflichen Vorsorge unterschiedlich gehandhabt. Diese Leistungen dienen der Altersvorsorge, die durch die Leistungskürzungen bei einem Vorbezug reduziert wird.

Pflicht zur Unterstützung der Familienmitglieder

Inwiefern familienrechtliche Unterstützungsleistungen (zu den der Sozialhilfe vorgelagerten Leistungen und Ressourcen zu zählen sind, ist umstritten. Gemäss Art. 328 Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) ist «wer in günstigen Verhältnissen lebt» «verpflichtet, Verwandte in auf- und absteigender Linie zu unterstützen, die ohne diesen Beistand in Not geraten würden». Für die Definition von «günstigen Verhältnissen» und von «Not» werden in der zivilrechtlichen Praxis verschiedene Methoden herangezogen. Sie können auf die Sozialhilfebestimmungen verweisen, müssen aber nicht.

Bei der Beurteilung des Anspruchs auf Sozialhilfeleistungen prüfen die zuständigen Ämter, ob familienrechtliche Unterstützungsleistungen eingefordert werden können. Die kantonale Praxis unterscheidet sich in diesem Punkt erheblich. Sie trägt der Entwicklung der Lebensweisen und der Realität der Familienverhältnisse, die über verwandtschaftliche Beziehungen hinausgehen, unterschiedlich Rechnung. Die Möglichkeit, dass auf die Familie zurückgegriffen werden kann, hat eine gewisse abschreckende Wirkung auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe, was den

Betroffenen unter Umständen schaden kann. Einige Befürworterinnen und Befürworter einer Reform plädieren für die Aufhebung der Unterstützungspflicht.³⁰ Andere weisen auf die praktischen Schwierigkeiten der Gemeinden bei der Beschaffung von Informationen zu den Verwandtschaftsverhältnissen und dem geringen Nutzen hin, der von einem Rechtsverfahren zu erwarten ist. Sie wünschen sich deshalb eine einfache und harmonisierte Lösung.³¹

3.5.2 Erwartungen, Herausforderungen

Von einem neuen Rahmen für die Sozialhilfe wird erwartet, dass er die Rechte und Pflichten transparent festlegt und auch die Folgen bei deren Nichteinhaltung klar aufzeigt. Neue Bestimmungen könnten die kantonalen Unterschiede bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen reduzieren. Sie müssten so ausgestaltet sein, dass Integrationsbemühungen nicht bestraft werden. Ausserdem müssten sie die Unterstützungspflicht (Aufhebung oder einheitliche Voraussetzungen) regeln. Es wurden bisher allerdings keine klaren Erwartungen in Bezug auf diese gesetzlichen Aspekte geäussert.

3.6 Leistungen: Allgemeines

Bei der Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen müssen die rechtsstaatlichen Grundsätze, darunter das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot, eingehalten werden. Als bedarfsabhängige Leistung hat die Sozialhilfe vor allem das Individualisierungsprinzip zu beachten. In der Praxis müssen diese Grundsätze, die manchmal in verschiedene Richtungen gehen, miteinander vereinbart werden.

In den folgenden Abschnitten wird zwischen drei Leistungsarten der Sozialhilfe unterschieden: der immateriellen persönlichen Hilfe, der materiellen, wirtschaftlichen Hilfe und den Integrationsmassnahmen.

3.7 Persönliche (immaterielle) Hilfe

3.7.1 Ausgangslage

Die kantonale Sozialhilfe besteht nicht nur in wirtschaftlicher Unterstützung. Sie umfasst auch eine immaterielle Komponente (Begleitung), die in Form von persönlicher Beratung darauf abzielt, die Unabhängigkeit der Betroffenen zu fördern. Diese sollte sogar im Zentrum stehen, vor den finanziellen Leistungen. Sie ist auch deshalb sinnvoll, weil Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger häufig Mehrfachproblematiken aufweisen. Die Sozialdienste können selbst oder über Drittstellen eine breite Palette an Dienstleistungen anbieten. In den kantonalen Gesetzen ist dieser Bereich der Sozialhilfe unterschiedlich ausdrücklich und ausführlich beschrieben.

Das Beratungsangebot beispielsweise zur Erstellung eines persönlichen Budgets, zur Wohnungssuche oder zur Entschuldung ist grundsätzlich nicht Personen vorbehalten, die gleichzeitig eine wirtschaftliche Hilfe beantragen. Es richtet sich auch an Personen in Schwierigkeiten oder in Bedarfssituationen, die nicht wirtschaftlicher Natur sind, sondern zum Beispiel mit mangelnder Integration in Zusammenhang stehen. Beim Zugang zu professioneller Beratung in den einzelnen Bereichen, zum Beispiel bei der Wohnungsvermittlung, bestehen abhängig vom Wohnort grosse Unterschiede.

Beispiele: Das Modell von 1997 (s. Ziff. 0) enthielt folgende Liste, die explizit mehrere Bereiche aufzählt:

In wirtschaftlichen Notlagen bietet die Sozialhilfe als persönliche Beratung und Betreuung insbesondere an

- (a) Arbeitsvermittlung,
- (b) Wohnungsvermittlung,

³⁰ Bauer/Wyss 1997

³¹ Bachmann 2008, S. 21

- (c) Budgetberatung,
- (d) Beratung bei der Geltendmachung von Ansprüchen im Versicherungsbereich,
- (e) Schuldenberatung und -sanierung,
- (f) Prüfung von Aus- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsmassnahmen.

Das Berner Sozialhilfegesetz ist allgemeiner formuliert und lässt viel Handlungsspielraum für die Anpassung der persönlichen Hilfe an den Einzelfall:

Art. 29

Die persönliche Hilfe wird in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information gewährt.

3.7.2 Erwartungen, Herausforderungen

Allgemein müssten neue Bestimmungen die Systematik der verschiedenen Leistungen (materielle Hilfe für finanzielle Schwierigkeiten, persönliche Hilfe für andere Probleme, Leistungen zur Förderung/Belohnung von Integration) bestimmen.

Es stellt sich die Frage, ob nicht ein allgemeingültiges Mindestangebot festgelegt und angewandt werden sollte. Die Kantone wären verpflichtet, die vorgeschriebenen Dienstleistungen anzubieten oder sie Niedrigverdienenden zugänglich zu machen (s. Ziff. 2.3.2.2).

Die neuen Bestimmungen müssten zwischen den Voraussetzungen für persönliche und materielle Hilfe unterscheiden und diese definieren. Einige Befürworterinnen und Befürworter eines Rahmengesetzes fordern, dass die Verfügungen über materielle Hilfe und soziale Betreuung getrennt erfolgen und von verschiedenen Personen erlassen werden. Jemand, der materielle Sozialhilfe bezieht und seine Pflichten nicht erfüllt, müsste das Beratungsangebot auch bei einer Kürzung der finanziellen Hilfe weiterhin in Anspruch nehmen können. Die Sanktion sollte nicht alle Leistungen der Sozialdienste betreffen. Dazu müssten die zuständigen Dienste getrennt organisiert werden (s. Ziff. 2.3.2.2).

Hier scheiden sich allerdings die Meinungen.

3.8 Materielle Sozialhilfe

3.8.1 Ausgangslage

Mindestleistungen

Das SKOS-System des sozialen Existenzminimums wird gut akzeptiert. Es basiert auf einem Warenkorb, der sich an den alltäglichen Ausgaben der 10 Prozent finanziell schwächsten Haushalte orientiert. Zu dieser Pauschale werden die Wohnkosten, die Gesundheitskosten und gegebenenfalls die situationsbedingten Leistungen hinzugerechnet. Letztere sind abhängig von der individuellen wirtschaftlichen, familiären oder gesundheitlichen Situation eines Haushalts und sollen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Das Existenzminimum wird ergänzt durch Elemente mit Anreizcharakter. Auch die Äquivalenzskala zur Anpassung des Grundbedarfs entsprechend der Grösse des Haushalts stösst auf breite Akzeptanz. Strittig sind hingegen die Höhe des Existenzminimums, die Zweckmässigkeit einer gesamtschweizerischen Vereinheitlichung der Beträge und deren Festlegung in bundesrechtlichen Bestimmungen.

In den kantonalen Gesetzen werden keine Frankenbeträge genannt; solche sind nur in drei kantonalen Verordnungen enthalten.³² Das kantonale Recht (Gesetz oder Verordnung) verweist in den meisten Fällen auf die SKOS-Richtlinien.

Beispiel: Gesetzlich (Art. 31) schreibt der Kanton Bern nur die in der Verordnung zu konkretisierenden Grundsätze vor. Diese richtet sich nach den Mindestgrössen der SKOS-Richtlinien und legt die Beträge der Zulagen und Freibeträge für verschiedene Bezügerkategorien fest.

³² Hänzi 2011, S. 168

Neue Sozialhilfebestimmungen: Herausforderungen und Erwartungen

Art. 31 Bemessung

- ¹ Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung über die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe.
- ² Er hat sich dabei an folgende Rahmenbedingungen zu halten:
 - a Gleichbehandlung aller Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede,
 - b Beachtung fachlicher Grundsätze,
 - c Schaffung von Anreizsystemen, welche die Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe zur Selbstständigkeit und Integration, insbesondere zur Aufnahme einer Arbeit führen,
 - d Anwendung der für den Kanton und die Gemeinden langfristig kostengünstigsten Variante.

Dieses System ist zwar kohärent, birgt aber die Gefahr (aus Sicht der Empfängerinnen und Empfänger) einer Nivellierung auf die unterste Stufe, dem harten Kern des Existenzminimums, das heisst dem Teil, der im Rahmen einer Sanktion nicht gekürzt oder gestrichen werden sollte. Es wird kritisiert, dass die situationsbedingten Leistungen unterstützte Personen besser stellen als nicht unterstützte Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die sich solche Leistungen kaum leisten können (zum Beispiel Ferienlager für Kinder).³³

Alimentenschuld

Das Risiko, von der Sozialhilfe abhängig zu werden, ist für Einelternhaushalte mindestens drei bis fünf Mal so hoch wie für die übrigen Haushalte³⁴. Bei einer Scheidung sind Haushalte in bescheidenen Verhältnissen armutsgefährdet. Die Bemessung der familienrechtlichen Unterhaltsbeiträge und die Mankoteilung zwischen den Haushalten nach einer Scheidung sind ein aktuelles Thema, das anlässlich der Revision des Unterhaltsrechts beleuchtet wurde. Für die Suche nach Lösungen für die Mankofälle verweist die Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches auf die Arbeiten in Zusammenhang mit dem Rahmengesetz für die Sozialhilfe.³⁵ Die Frage wird hier deshalb auch genauer erörtert.

Heute muss sich der betreuende Elternteil, meist die Mutter, an die Sozialhilfe wenden, wenn ihr Einkommen inklusive Unterhaltsbeiträge den Bedarf des Haushaltes nicht deckt (BBI 2014 529, hier 544). Wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seine Unterhaltspflicht nicht erfüllt, kann in Anwendung der kantonalen Bestimmungen, auch eine Bevorschussung beantragt werden (Art. 290 und 293 Abs. 2 ZGB). Die Sozialhilfe fordert die ausgezahlten Leistungen anschliessend bei der für die Bevorschussung zuständigen Stelle wieder zurück.

Anders sieht die Situation des unterhaltspflichtigen Elternteils aus. Obwohl selbst nach einer Trennung oder Scheidung weiterhin beide Elternteile gemeinsam für den Unterhalt der Kinder zu sorgen haben, ist das Existenzminimum des unterhaltspflichtigen Elternteils unantastbar. Es darf durch die Unterhaltsbeiträge nicht unter diese Schwelle fallen (BBI 2014 529, hier 539-540). Es ist aber anzumerken, dass der unterhaltspflichtige Elternteil, der sich an die Sozialhilfe wendet, damit er seinen Unterhaltspflichten nachkommen kann, keine Unterstützung erhält, wenn er für seinen eigenen Unterhalt aufkommen kann, denn die Unterhaltspflicht für ein Kind ausserhalb des Haushalts wird im Sozialhilfebudget nicht als obligatorische Ausgabe angerechnet (jedoch im Existenzminimum im Sinne des Betreibungsrechts; BBI 2014 529, hier 560).

Es muss somit nur der unterhaltsberechtigte Elternteil, der das Kind betreut, Sozialhilfe beantragen. Dieser hat somit auch die damit verbundenen Unannehmlichkeiten zu tragen, was als unausgewogen und ungerecht empfunden wird.

³³ Verschiedene Presseartikel, zum Beispiel NZZ vom 12.06.2013 «Die Sozialhilfe überdenken. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) gehen von einer Konzeption aus, die nicht überall geteilt wird».

³⁴ Salzgeber 2013, S. 22

³⁵ Botschaft zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) vom 29. November 2013, BBI 2014 529, hier 560–561.

Steuerschulden

Es ist nicht Aufgabe der Sozialhilfe Schulden – insbesondere laufende Steuern oder Steuer-rückstände – zu begleichen. Im Falle von Steuerschulden ist bei den Steuerbehörden ein Steueraufschub oder -erlass zu beantragen.

Rückerstattung

Die materielle Sozialhilfe ist grundsätzlich rückerstattungspflichtig. Praxis und Bestimmungen variieren je nach Kanton. Während einige Kantone ausser bei aussergewöhnlichen Umständen ganz auf die Rückerstattung verzichten, machen andere die Rückerstattungspflicht nur geltend, wenn die betroffene Person zu einer besonders günstigen wirtschaftlichen Situation zurückgefunden hat. Auf keinen Fall aber darf die Rückforderung der ausgezahlten Leistungen die Wiedererlangung der Unabhängigkeit gefährden.

Unrechtmässig bezogene Leistungen müssen wie bei den Sozialversicherungen zurückerstattet werden.

3.8.2 Erwartungen, Herausforderungen

Mindestleistungen

Die grösste Herausforderung in Bezug auf die materielle Hilfe ist die Definition der minimalen Richtgrössen. Es lässt sich nur schwer rechtfertigen, dass nicht für die ganze Schweiz das gleiche Existenzminimum gilt, umso mehr, als die Unterhaltskosten (ohne Wohn- und Gesundheitskosten) von Kanton zu Kanton kaum variieren. Ein konkreter Frankenbetrag oder ein an andere Richtgrössen wie die AHV-Renten oder die EL-Schwellen gekoppelter Betrag würde eine bessere Gleichbehandlung garantieren, für mehr Transparenz und Rechtssicherheit sorgen und die Koordination der verschiedenen, zur Existenzsicherung beitragender Systeme vereinfachen. Die Diskussion über minimale Richtgrössen birgt die Gefahr, dass sie sich auf die Nennung eines Betrags versteift. Dieser könnte zur Stolperfalle bei der Gesetzgebung werden und womöglich sogar die Höhe der Leistungen der anderen Sozialwerke infrage stellen.

Aus diesem Grund und angesichts des starken politischen Drucks, der derzeit in einigen Kantonen auf die Sozialhilfe ausgeübt wird, möchten die meisten Befürworterinnen und Befürworter eines Rahmengesetzes keinen einheitlichen gesetzlichen Betrag festlegen. Vielmehr erwarten sie von neuen Bestimmungen, dass sie sich auf die anrechenbaren Elemente beschränken und die Äquivalenzskala festlegen, ohne Beträge zu nennen.

Alimentenschuld, Mankoteilung

Die (laufende) Revision des Unterhaltsrechts ändert nichts an der einseitigen Mankoüberbindung für den unterhaltsberechtigten Elternteil. Eine umfassend gerechte Lösung, wie sie von der Lehre mehrheitlich erwünscht wird, konnte bisher nicht gefunden werden, weil die Problematik in einem Grenzbereich zwischen privatem (Bundesrecht) und öffentlichem (kantonalen) Recht angesiedelt ist.

Die Revision des Unterhaltsrechts im Rahmen der heutigen Kompetenzen des Bundes schlägt einige Änderungen zur Stärkung des Unterhaltsanspruchs des Kindes vor. Zur Milderung der Folgen der einseitigen Mankoüberbindung ist insbesondere eine Änderung des ZUG (Art. 7 Abs. 1 und 2) vorgesehen, damit dem Kind in interkantonalen Situationen die Qualität einer selbstständigen Unterstützungseinheit zuerkannt wird, wenn die Eltern nicht zusammenleben. Das Kind würde von der Sozialhilfe getrennt behandelt und dem betreuenden Elternteil würde die Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfeleistungen, die er für das Kind bezogen hat, erspart bleiben.³⁶

³⁶ BBI 2014 529, hier 559

Der Bund hätte eigentlich bereits heute die Kompetenz, die Mankoteilung ins Zivilgesetzbuch aufzunehmen. Das Bundesgericht steht den heutigen Regelungen sehr kritisch gegenüber und fordert den Gesetzgeber auf, diese zu ändern³⁷. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass die Situation des unterhaltsberechtigten Elternteils nur verbessert werden kann, «wenn die Unterhaltspflicht gegenüber dem Kind im Sozialhilfebudget berücksichtigt wird», jenem des Schuldners. Dies liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Solange diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, kann der betroffene Elternteil seiner Unterhaltspflicht in der Praxis nicht nachkommen und ist ständig überschuldet, während der unterhaltsberechtigten Elternteil trotzdem Sozialhilfe beantragen muss.³⁸ Damit die Höhe des Unterhaltsbeitrags nicht von der Leistungsfähigkeit des oder der Unterhaltspflichtigen abhängig gemacht wird, sondern tatsächlich den Unterhalt des Kindes deckt, wären weitere Reformen nötig, wie die Einführung eines Mindestunterhaltsbeitrags, der vom Staat ausgerichtet wird, wenn die Eltern ihn nicht übernehmen können.

Mit der Botschaft betreffend die Revision des Rechts des Kindes auf Unterhalt wird die Suche nach einer Lösung für eine Systemänderung auf Bundesebene somit an ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe geknüpft, das auf einer neuen Verfassungsbestimmung beruhen würde.

Die bei der Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) in Betracht gezogene Lösung erfüllt aber nicht alle Erwartungen. Insbesondere die SKOS ist der Meinung, dass die Zuständigkeit bei Zahlungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils nicht auf die (kantonale) Sozialhilfe abgewälzt werden soll. Die Anrechnung der Alimentenverpflichtungen im Sozialhilfebudget ist nicht optimal. Sie würde die Grundprinzipien (Haushalt als Unterstützungseinheit und Bedarfsprinzip) verletzen und praktische Schwierigkeiten verursachen (mehr Fälle und Kosten, Revision der Kantongesetze). Die SKOS sieht die Lösung eher in einer der Sozialhilfe vorgelagerten (neuen) Leistung in Form einer Kindesunterhaltsgarantie oder von Ergänzungsleistungen für Familien.³⁹

Eine Kommissionsmotion⁴⁰ forderte die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage, die dem Bund die Kompetenz gegeben hätte, den Kantonen die notwendigen Vorgaben zur Umgestaltung ihres Sozialhilferechts zu machen und so die Mankoteilung adäquat zu regeln. Die Motion wurde im Zweitrat jedoch abgelehnt.

Steuerschuld

Die Schuldenfalle ist ein häufiges Problem der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger. Die im Allgemeinen bevorzugte Lösung ist die Steuerbefreiung des Existenzminimums⁴¹, deren Regelung auf Ebene des Steuerrechts und nicht in einem Sozialhilfegesetz zu erfolgen hat.

Rückerstattung

Die bereits sehr ähnlichen Rückerstattungsbedingungen der Sozialhilfe könnten mit den neuen Bestimmungen vereinheitlicht werden. Dieser Aspekt gehört jedoch nicht zu den wichtigsten Erwartungen.

³⁷ BGE 135 III 66 E. 10

³⁸ BBI 2014 529, hier 561

³⁹ SKOS 2013c

⁴⁰ 14.3662 Mo. Kommission für Rechtsfragen des NR vom 27. Juni 2014, «Verfassungsmässige Grundlage für eine Mankoteilung zwischen den Eltern im Unterhaltsrecht».

⁴¹ Bundesrat 2014

3.9 Integration

3.9.1 Ausgangslage

«Aktive» Sozialhilfe

Neben der Bedarfsdeckung ist auch die soziale und berufliche Integration ein Ziel der Sozialhilfe. Die Pflicht, eine Arbeitsleistung zu erbringen, um den Unterstützungsbedarf zu reduzieren, entspricht dem klassischen Subsidiaritätsprinzip und auch die persönliche Unterstützung durch die Sozialdienste bei der Suche nach einer Stelle oder einer Beschäftigung ist nicht neu. Was sich hingegen in den letzten zwanzig Jahren weiterentwickelt hat, ist die vertragliche Vereinbarung der im Zusammenhang mit der Integration anfallenden Rechte und Pflichten. Von Vertrag wird aber nur in der Westschweiz gesprochen (*contrat d'insertion*). Das Konzept der Leistung/Gegenleistung und das der «Aktivierung» haben sich jedoch im Sozialhilfekontext allgemein durchgesetzt. Die gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung 2010 bemerkte hierzu:

«Der Erfolg des Ansatzes einer verstärkten Integration von armutsgefährdeten und von Armut betroffenen Personen schliesslich hängt im Wesentlichen von zwei Faktoren ab: Zum einen können die sozialstaatlichen Organe entsprechende Eingliederungsleistungen nur erbringen, wenn der Arbeitsmarkt aufnahmefähig ist, d. h. entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Da die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt immer höher werden, stellt sich die Frage, ob die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wirklich für alle Beziehenden von staatlichen Sozialleistungen möglich ist, bzw. was mit jenen geschieht, denen dies nicht gelingt. Zum andern sind die von den Betroffenen mitgebrachten Qualifikationen und der Wille, sich selber aus der Armut zu befreien, für einen Eingliederungserfolg entscheidend. Von den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden wird gefordert, eine zumutbare Arbeit anzunehmen. Dabei stellt sich die Frage, wer welche Arbeit als zumutbar beurteilt. Eine aktivierende sozialstaatliche Strategie beinhaltet daher oft auch eine Gratwanderung zwischen der Forderung nach einem eigenen Beitrag und dem Respekt gegenüber der Würde der Betroffenen unter Beachtung der Grenzen der Zumutbarkeit.»⁴²

Systematik der Anreize

In der Systematik der SKOS (siehe oben, Grafik 2) wird zwischen der «aktiven» Sozialhilfe und der Deckung des sozialen Existenzminimums unterschieden. Während letztere *bedarfsbezogen* ist, werden alle Zulagen und Anreizmassnahmen von der Eigenleistung der Empfängerin oder des Empfängers, das heisst ihren bzw. seinen Bemühungen zur beruflichen und sozialen Integration (*leistungsbezogen*) abhängig gemacht. Die Systematik des «aktiven» Teils beinhaltet grundsätzlich einen Einkommensfreibetrag, ohne den die Sozialhilfe zur Falle würde, da das Zusatzeinkommen aus der Erwerbstätigkeit durch eine entsprechende Kürzung der Hilfe aufgehoben würde. Erwerbslose erhalten eine variable Zulage, wenn sie sich um Integration bemühen, zum Beispiel durch Ausbildungen, gemeinnützige Tätigkeiten oder Pflege von Angehörigen. Eine minimale Integrationszulage belohnt die Mitwirkungsbereitschaft von Personen, die nicht in der Lage sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder denen keine Massnahme angeboten werden kann. Im letzten Fall werden die Sozialämter bestraft, da sie ihren Teil des Vertrags (Angebot von Massnahmen) nicht erfüllt haben.

Nicht alle Kantone haben diese SKOS-Empfehlungen übernommen und der Integrationsauftrag wird in den Kantonen und Gemeinden sehr unterschiedlich umgesetzt. Diese Unterschiede sind unter dem Aspekt der Chancengleichheit problematisch.⁴³

⁴² Bundesrat 2010, S. 20

⁴³ Pfister 2009

Soziale Integration

Indem sich die Sozialhilfe ausdrücklich auf ein soziales Existenzminimum bezieht, betont sie, wie wichtig es ist, auch für die Teilnahme am sozialen, kulturellen und politischen Leben zu sorgen, um ein menschenwürdiges Dasein zu garantieren und Isolation sowie sozialer Ausgrenzung von Personen in bescheidenen Verhältnissen vorzubeugen. Massnahmen zur sozialen Integration sind gezwungenermassen sehr unterschiedlich und den Besonderheiten des Einzelfalls anzupassen. Sie können im Auftrag der Sozialhilfe von Drittanbietern erbracht werden.

Beispiele: In den SKOS-Richtlinien (Kapitel D) gelten als Integrationsmassnahmen:

- Berufliche Orientierungsmassnahmen
- Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt
- Einsatz- oder Beschäftigungsprogramme
- Angebote im zweiten Arbeitsmarkt
- Sozialpädagogische und sozialtherapeutische Angebote

Das Berner Sozialhilfegesetz legt die Grundsätze fest, die in der Verordnung im Detail beschrieben werden:

Art. 35 Hilfe bei Integrationsmassnahmen

¹ Der Sozialdienst prüft mit der bedürftigen Person Massnahmen, die zur beruflichen oder sozialen Integration beitragen können.

² Als Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration gelten insbesondere berufliche Qualifizierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt, Beschäftigungsprogramme, Familienarbeit, Freiwilligenarbeit sowie Therapien.

³ Erbringt die bedürftige Person die mit dem Sozialdienst vereinbarte Eigenleistung im Rahmen einer Massnahme zur beruflichen und sozialen Integration, ist dies bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe angemessen zu berücksichtigen.

Strukturelle Hindernisse

Die Einführung einer vertraglichen Regelung in einer Einrichtung, die der Erfüllung eines Grundrechts dient, ist ethisch und rechtlich umstritten. Wichtig ist hier aber vor allem die Frage, ob die Sozialhilfe bei den heutigen Grundlagen ihre Integrationsaufgabe effizient und unter Gewährleistung gleicher Chancen für alle Empfängerinnen und Empfänger wahrnehmen kann.

Ob die Sozialhilfe ihre Empfängerinnen und Empfänger wieder zur Unabhängigkeit führen kann, wird oft angezweifelt⁴⁴. 50 bis 60 Prozent der Fälle beziehen weniger als ein Jahr Sozialhilfe. Je länger die Bezugsdauer ist, desto geringer sind die Chancen, aus dem System herauszufinden.⁴⁵ Berücksichtigt man nur interne Faktoren und klammert die Arbeitsmarktsituation aus, so erscheint die zerstückelte Organisation der Sozialhilfe als mögliche Quelle für eine gewisse Ineffizienz, insbesondere dort, wo die Sozialdienste nicht regional organisiert sind. Vor allem bei beruflichen Integrationsmassnahmen kann ein breit gefächertes Qualitätsangebot nur ab einer gewissen Grösse gewährleistet werden. Projekte mit engem Bezug zur Realwirtschaft bieten bessere Perspektiven. Dazu bedarf es einer Zusammenarbeit mit Unternehmen des regionalen Arbeitsmarktes.

Es kann auch sein, dass die Sozialdienste aufgrund fehlender Ressourcen und Kompetenzen nicht genügend angehalten werden oder nicht in der Lage sind, ihre Klientinnen und Klienten wirksam bei einer nachhaltigen Integration zu begleiten. Auch hier zeigt sich, wie wichtig die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen mit Integrationsauftrag (Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung) ist. Sozialhilfebeziehende können dadurch allenfalls Massnahmen nutzen, die von den anderen Einrichtungen bereitgestellt werden und der gesamte Integrationsbereich ist besser koordiniert. Derzeit laufen mehrere Versuche, so

⁴⁴ Ragni 2009

⁴⁵ Salzgeber 2013, S. 18

zum Beispiel das Gemeinschaftsprojekt der IV, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe «Pforte Arbeitsmarkt» in zehn Aargauer Gemeinden. Es hat sich gezeigt, wie wichtig die interinstitutionelle Zusammenarbeit für die Behebung der Defizite bei den Gemeindestrukturen ist und dass sich diese Zusammenarbeit bei nicht regional organisierten Sozialhilfestrukturen schwierig gestaltet.

3.9.2 Erwartungen, Herausforderungen

Die Erwartungen an die Bestimmungen für den Bereich der Integration sind hoch. Ein Rahmengesetz könnte keine Arbeitsplätze schaffen oder die Integration aller Personen nicht sicherstellen. Eine Verankerung im Bundesrecht wäre hingegen angezeigt, weil sie die Kantone zwingen könnte, ihr Angebot an Integrations- und Anreizmassnahmen wirksam zu entwickeln, und die Zusammenarbeit und die Koordination mit anderen Massnahmenanbietern vereinfachen würde. Die Rechte und Pflichten der Begünstigten und auch der Leistungserbringer würden verbindlich festgelegt.

Mit der Harmonisierung der Sozialhilfe könnten die Schwierigkeiten der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), mit der die berufliche Eingliederungsarbeit der verschiedenen Einrichtungen (IV, ALV, Sozialhilfe) koordiniert werden soll, teilweise aus dem Weg geräumt werden. Das Fehlen eines Ansprechpartners bei der Sozialhilfe, der auf der gleichen Ebene agiert wie die Sozialversicherungen, und die vielen verschiedenen kantonalen und kommunalen Akteure verstärken den Handlungsbedarf in Hinblick auf eine verbesserte Zusammenarbeit.

3.10 Sanktionen

3.10.1 Ausgangslage

Sanktionen werden bei Nichtbefolgung von Pflichten nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen verfügt. Nur in wenigen Kantonen sind die Sanktionen im Sozialhilferecht genau geregelt.⁴⁶ Die Verletzung der Auskunftspflicht und Mitwirkungspflicht, die Nichtbefolgung von Auflagen und Weisungen, die zweckwidrige oder missbräuchlich Verwendung von Sozialhilfeleistungen und die Weigerung, eine Leistung zurückzuerstatten, werden mit einer Leistungskürzung sanktioniert.⁴⁷

Die Einstellung der Sozialhilfe ist eine schwerwiegende Sanktion, die nur den Teil der Sozialhilfe betreffen sollte, der über den geschützten Bereich des Grundrechtes nach Artikel 12 BV hinausgeht. Eine solche Sanktion bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Die ist jedoch nicht in allen Kantonen gegeben.

Beispiel: Berner Sozialhilfegesetz:

Art. 36 Kürzungen

¹ Die wirtschaftliche Hilfe wird bei Pflichtverletzungen oder bei selbstverschuldeter Bedürftigkeit gekürzt. In leichten, begründeten Fällen kann von einer Kürzung abgesehen werden.

² Die Leistungskürzung muss dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen sein und darf den absolut nötigen Existenzbedarf nicht berühren. Sie darf nur die fehlbare Person selber treffen.

3.10.2 Erwartungen, Herausforderungen

Die neuen Bestimmungen sollen die sanktionierten Fälle transparent regeln, um die Rechtssicherheit zu gewährleisten und Willkür vorzubeugen.

Wäre eine Person in der Lage, aus eigenen Mitteln für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, tut dies aber nicht, kann davon ausgegangen werden, dass die Anspruchsvoraussetzungen

⁴⁶ Hänzi 2011, Kap. 7.7.4, S. 148 ff.

⁴⁷ Hänzi 2011, S. 151

gemäss dem Subsidiaritätsprinzip nicht erfüllt sind und kein Leistungsanspruch besteht. Ungenügende Eigenleistung, unkooperatives Verhalten oder die Weigerung, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen, sollten hingegen keine Ablehnung oder komplette Einstellung der Unterstützung rechtfertigen. Es sollte aber eine Sanktion nach sich ziehen, wie eine Leistungskürzung. Es ist deshalb wichtig, zwischen dem Anspruch auf Sozialhilfe und dem von Artikel 12 BV geschützten Recht zu unterscheiden. Die Bedingungen für eine Ablehnung, Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfeleistungen sind nicht auf das verfassungsmässig garantierte Existenzminimum anwendbar, das einen unantastbaren Kern bildet. In der Praxis ist die Unterscheidung jedoch nicht klar. Hier müssten neue Bestimmungen greifen.

3.11 Organisation, Funktionsweise

3.11.1 Ausgangslage

Wie unter 2.3.2.2 erwähnt, betreffen die beiden wichtigsten Fragen zur Organisation der Sozialdienste die kritische Grösse und die Professionalisierung. Ein Mindestangebot von Massnahmen und Dienstleistungen für die persönliche Hilfe zur Integration setzt städtisch oder regional organisierte Verwaltungseinheiten voraus.

In Kantonen, in denen die Sozialdienste regional organisiert sind, und in Gemeinden, die sich zusammengeschlossen haben, wurden bereits Lösungen entwickelt, um eine bestimmte Grösse zu erreichen. Professionalisierung und Regionalisierung sind meist untrennbar miteinander verbunden. Systeme, die noch von sehr kleinen Einheiten ohne Fachpersonal geführt werden, betreffen nur einen geringen Anteil der Sozialhilfefälle, dennoch können kleine, nicht professionelle Einheiten sowohl für die Sozialhilfebeziehenden als auch für die Partnerorganisationen der Sozialhilfe von Nachteil sein.

Beispiel: Das Berner Sozialhilfegesetz enthält unter anderem Vorschriften zur Organisation der Sozialdienste:

Art. 18 Sozialdienst

1. Organisation

¹ Jede Einwohnergemeinde und jede gemischte Gemeinde führt einen eigenen Sozialdienst, betreibt mit anderen Gemeinden einen gemeinsamen Sozialdienst oder schliesst sich dem Sozialdienst einer anderen Gemeinde an.

² Die Gemeinden sorgen für eine zweckmässige und effiziente Organisation des Sozialdienstes.

³ Der Regierungsrat erlässt Vorschriften über

- a die Mindestgrösse der Sozialdienste,
- b die Stellenbemessung des Personals der Sozialdienste,
- c die Aufgaben des Fachpersonals und
- d die Anforderungen, die das Fachpersonal erfüllen muss.

3.11.2 Erwartungen, Herausforderungen

Die organisatorischen Aspekte wären ein wichtiger Bestandteil der neuen Bestimmungen, da die Verbesserungen im Leistungsbereich weitgehend von der Fähigkeit der Verwaltungsstrukturen abhängen würden.

Über den Inhalt und die Tragweite der organisatorischen Bestimmungen sind sich die Befürworterinnen und Befürworter eines Rahmengesetzes nicht einig. Sie wünschen zwar organisatorische Verbesserungen in den Sozialdiensten wie Zusammenschlüsse, wollen aber die kommunale Entscheidungskompetenz in Sozialhilfefällen meist nicht infrage stellen. Sie schlagen kein konkretes Modell zur Ausgestaltung der gegenwärtig ebenfalls unterschiedlichen Entscheidungsprozesse vor.

Um die Gefahr von Willkür und Stigmatisierung zu begrenzen, könnte es interessant sein, die Beratungstätigkeiten von der Ausrichtung finanzieller Leistungen zu trennen. Einige würden ein

solches Modell gerne überall durchsetzen. Beide Aufgaben dem gleichen Akteur zu übertragen bringt jedoch auch Vorteile bei der Fallbetreuung, den Anreizen und der Kohärenz. Hier scheiden sich allerdings die Meinungen. Die Definition gemeinsamer Organisationskriterien könnte die Einrichtung sozialer Anlaufstellen fördern, die den Zugang zu verschiedenen Einrichtungen der sozialen Sicherheit erleichtern würden.⁴⁸ Soziale Anlaufstellen gibt es bereits in einigen Städten und Regionen. Sie haben jedoch sehr unterschiedliche Zuständigkeiten. Angesichts der spezifischen Geldflüsse, von denen die Leistungen abhängen, des Datenschutzes sowie der allgemeinen Komplexität und Vielfalt der einzelnen Fälle sind soziale Anlaufstellen, deren Funktion über die einer Schnittstelle zwischen «Klientel» und verschiedenen Dienststellen hinausgeht, nur schwer denkbar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein einheitliches Organisationsmodell und eine vorgeschriebene Mindestgrösse, welche über die aus den «best practice» abgeleiteten Leitlinien hinausgehen, wahrscheinlich weder sinnvoll noch umsetzbar sind. Gemeinsame Zielsetzungen und ein Gestaltungsspielraum für die zur Zielerreichung nötigen Anpassungen sind vermutlich eher machbar. In diesem Bereich hat sich die Sozialhilfe auch ohne verbindliche Bestimmungen bereits stark weiterentwickelt.

3.12 Verfahrensaspekte und Rechtsmittel

3.12.1 Ausgangslage

Sozialhilfeantrag und Rechtsmittel

Sozialhilfe muss beantragt werden. Sie wird nicht automatisch beim Eintreten eines Ereignisses ausgezahlt. Das Verfahren setzt die Mitwirkung der antragstellenden Person voraus, die alle erforderlichen Angaben machen muss. Häufig führt der Sozialdienst noch eine zusätzliche Abklärung durch.

Verfügungen müssen grundsätzlich schriftlich begründet sein. Sie müssen zudem auf Sanktionen und Rechtsmittel hinweisen.

Sozialhilfebeziehende beklagen häufig, dass sie ihre Rechte trotz bestehender gesetzlicher Bestimmungen nicht geltend machen können oder Opfer von Willkür sind.

Letztinstanzliche Entscheide der kantonalen Verwaltungsgerichte können an das Bundesgericht weitergezogen werden, sofern sie eine Verletzung des Bundesrechts oder des kantonalen Verfassungsrechts betreffen. In der Praxis handelt es sich um die Verletzung des Existenzminimums gemäss Artikel 12 BV oder des Schutzes vor Willkür (Art. 9 BV). Eine Verletzung des kantonalen Sozialhilfegesetzes kann jedoch nicht vor das Bundesgericht getragen werden.

Datenaustausch und Datenschutz

Die Sozialhilfe muss den Datenschutz und das Dienstgeheimnis garantieren. Für das einwandfreie Funktionieren der Sozialhilfe, die subsidiär greift und sich mit komplexen Problemen befasst, ist der Datenaustausch im Interesse der betroffenen Personen unverzichtbar. Er verringert ihren administrativen Aufwand und erleichtert die Überprüfung der ihnen zustehenden Leistungen. Ferner dient er unter anderem dem administrativen Verfahren, der Missbrauchsbekämpfung sowie statistischen Zwecken.

Der Informationsaustausch steht im Zentrum der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Ein im Auftrag der nationalen IIZ-Gremien erstelltes Gutachten⁴⁹ analysiert die Situation und zieht folgende Schlüsse: Die Rechtslage zum Datenaustausch zwischen den verschiedenen IIZ-Akteuren ist sehr komplex: Die IV und die ALV sind wie auch die Asyl- und Ausländergesetzgebung auf Bundesstufe verankert, Sozialhilfe und Berufsberatung sind hingegen kantonale

⁴⁸ Bauer/Wyss 1997, S. 75 ff.

⁴⁹ Pärli 2013

Aufgaben. Die IV und die ALV sind gegenseitig von der Schweigepflicht entbunden, sofern kein überwiegendes Privatinteresse entgegensteht und die Daten dazu dienen, für die betroffene Person geeignete Eingliederungsmassnahmen zu ermitteln. Gegenüber den anderen IIZ-Partnern (u.a. Sozialhilfe) bedarf der Datenaustausch einer formellgesetzlichen kantonalen Grundlage und die Partner müssen den IV-Stellen bzw. ALV-Behörden Gegenrecht gewähren. Eine solche Rechtsgrundlage ist in einigen, aber nicht in allen kantonalen Gesetzen verankert.

Beispiel: Das Berner Sozialhilfegesetz enthält seit 2011 einen Artikel über die institutionelle Zusammenarbeit:

Art. 19b Interinstitutionelle Zusammenarbeit

¹ Die Sozialdienste arbeiten mit andern Institutionen zusammen, um die Eingliederung von Personen und deren finanzielle Unabhängigkeit zu fördern. Dazu gehören insbesondere die Organe der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung.

² Die mitwirkenden Institutionen stimmen ihre Angebote an Eingliederungsmassnahmen nach Möglichkeit aufeinander ab.

³ Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

Die IV und die ALV benötigen somit für den gegenseitigen Datenaustausch keine ausdrückliche Einwilligung der versicherten Person. Der Sozialhilfe hingegen übermittelt die ALV die Informationen grundsätzlich nur mit ausdrücklicher Einwilligung der betroffenen Person, bei Vorliegen eines im Sozialhilfegesetz verankerten Gegenrechts und für bestimmte Fälle. Gemäss Gutachten kann eine Einwilligung das Erfordernis einer kantonsgesetzlichen Grundlage ersetzen, wobei die Einwilligung ausdrücklich erfolgen und den Geboten der Transparenz und Freiwilligkeit entsprechen muss.⁵⁰

Das Gutachten kommt zum Schluss,

«dass ausdrückliche „IIZ-Datenaustausch-Normen“ in den kantonalen Sozialhilfe- und Berufsbildungserlassen sowie Präzisierungen im AVIG sowie im Asyl- und Ausländerrecht die Regelungslücken schliessen könnten und damit möglicherweise mehr Rechtssicherheit bewirken würde. Die grundlegenden Unterschiede hinsichtlich des gesetzlichen Auftrages und der Organisation der beteiligten Institutionen vermögen auch Datenaustauschnormen nicht zu beseitigen.

Für die Kernanliegen der IIZ – Verbesserung der Zusammenarbeit der involvierten Akteure in komplexen Einzelfällen im Interesse der Klienten/innen– vermag eine den rechtlichen Anforderungen genügende Einwilligung der betroffenen Person die fehlende Rechtsgrundlage zu ersetzen, gesetzgeberisches Handeln ist deshalb nicht zwingend erforderlich.»⁵¹

3.12.2 Erwartungen, Herausforderungen

Von neuen Bestimmungen wird erwartet, dass sie die Verfahren klären, die rechtliche Stellung der Sozialhilfebeziehenden verbessern und auch den Datenschutz regeln. Dieser Punkt ist im Postulat «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» festgelegt. Die Bedürfnisse sind aber teilweise ungenau formuliert, da die Verfahrensaspekte bereits rechtlich geregelt sind. In der Praxis kann es vorkommen, dass sie nicht korrekt umgesetzt werden und sich die Verfahren in die Länge ziehen. Neue Bestimmungen scheinen aber nicht nötig; es sollen vor allem die bestehenden Bestimmungen angewandt werden. In einem Punkt würden neue eidgenössische Bestimmungen jedoch einen entscheidenden Beitrag leisten: Mit einem Bundesgesetz für die Sozialhilfe könnten die Gründe für eine Beschwerde beim Bundesgericht erweitert werden.⁵²

Im kantonalen Recht ist meist nicht ausreichend geregelt, wie weit bei der Beschaffung von Informationen und Beweisen gegangen werden darf.⁵³ Um unnötige Bürokratie zu vermeiden

⁵⁰ Pärli 2013

⁵¹ Pärli 2013

⁵² Coullery/Meyer 2013, Rz. 161–162

⁵³ Hänzi 2011, p. 128

und eine übermässige Einmischung ins Privatleben zu verhindern, wurde die Idee eines schriftlichen Standardverfahrens, bei dem die antragstellenden Personen nicht mehr persönlich vorsprechen müssen, oder einer automatischen, auf der Steuererklärung basierenden Auskunft, wie bei den Prämienverbilligungen⁵⁴ der Krankenversicherung, genannt. Diese Vorschläge gehören jedoch nicht mehr zu den Erwartungen der befragten Akteure.

3.13 Finanzierung

3.13.1 Ausgangslage

Bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen wurde die Sozialhilfe in der alleinigen Regelungs- und Finanzbefugnis der Kantone gelassen.

In den Kantonen werden die Finanzierung der Sozialhilfe und insbesondere die Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden unterschiedlich geregelt.

3.13.2 Erwartungen, Herausforderungen

Die Finanzierung ist kein zentrales Anliegen der Befürworterinnen und Befürworter der parlamentarischen Vorstösse für ein Rahmengesetz. Im Postulat der SGK-N wird dieser Aspekt nicht erwähnt. Es gäbe sicher mehrere Gründe, die für eine Lastenverteilung sprechen würden: Die finanzielle Beteiligung des Bundes würde die gesamtheitliche Betrachtung der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe stärken und es bestände kein Anreiz, die Lasten von den ersten auf die zweite abzuwälzen. Eine Neuordnung der Finanzierung könnte im Weiteren Anlass für eine Überprüfung der Lastenverteilung innerhalb der Kantone sein, beispielsweise zwischen Kanton und Gemeinden einerseits und zwischen den Kernstädten, Agglomerationsgemeinden und anderen Gemeinden andererseits. Schliesslich erscheint der Erlass von bundesrechtlichen Normen, welche ausschliesslich die Kantone verpflichten, ohne Kostenbeteiligung des Bundes, eher problematisch. Derzeit wird jedoch keine ausdrückliche Mitfinanzierung durch den Bund erwartet.

3.14 Kompetenzregelung bei kantonsübergreifenden Fällen

3.14.1 Ausgangslage

Die im ZUG festgeschriebene Rückerstattungspflicht des Heimatkantons ist seit langem umstritten. Sie wurde am 4. Dezember 2012 abgeschafft, tritt aber erst vier Jahre nach Ablauf der Referendumsfrist, das heisst am 8. April 2017 in Kraft.⁵⁵

3.14.2 Erwartungen, Herausforderungen

Das ZUG würde seine Gültigkeit parallel oder als integraler Bestandteil neuer (eidgenössischer) Bestimmungen bewahren und müsste eventuell geändert werden, da einige Bestimmungen keine befriedigende Regelung mehr bieten.⁵⁶ Sie stehen aber in keinem direkten Zusammenhang mit den Herausforderungen der Harmonisierung der Sozialhilfe, weshalb hier auch nicht näher darauf eingegangen wird.

⁵⁴ Bauer/Wyss 1997, S. 74

⁵⁵ BBI 2012 9645

⁵⁶ SODK 2008

3.15 Verschiedenes

Die Befürworterinnen und Befürworter eines Rahmengesetzes für Sozialhilfe sehen hier eine Gelegenheit, weitere Themen aufzunehmen, die sie ausbauen möchten. In einem eidgenössischen Regelwerk könnten zum Beispiel Präventionsgrundsätze⁵⁷, ein gesetzlicher Forschungsrahmen und die Pflicht einer Wirkungsanalyse festgeschrieben werden. Diese Themen sind jedoch gegenüber den die Sozialhilfe direkt betreffenden Bestimmungen zweitrangig und werden hier nicht näher behandelt.

⁵⁷ Zum Beispiel Caritas (2010)

Teil II: Weitere bedarfsabhängige Leistungen

4 Kantonale Bedarfsleistungen – Allgemeines

Dieser Teil des Berichts prüft in groben Zügen, was es bedeuten würde, nicht nur die Sozialhilfe, sondern auch andere kantonale Bedarfsleistungen in neuen Bestimmungen zu regeln.

Die Harmonisierung der bedarfsabhängigen Leistungen wirft verschiedene Fragen auf, die wie folgt behandelt werden:

Kapitel 4 informiert allgemein über das aktuelle Angebot und die Ausgestaltung der Leistungen in den Kantonen. Dabei werden die typischen Probleme aufgezeigt, die sich in Zusammenhang mit bedarfsabhängigen Leistungen und ihrem Verhältnis zu anderen Leistungen ergeben und die mit der Harmonisierung und der Koordination gelöst werden sollen.

Kapitel 5 prüft für ausgewählte Leistungen die «horizontale» Harmonisierung der einzelnen Leistungen zwischen den Kantonen sowie die «vertikale» Koordination der betroffenen Leistung mit der Sozialhilfe.

In Kapitel 6 werden die Harmonisierung und die Koordination sämtlicher Leistungen einschliesslich der Sozialhilfe innerhalb eines Kantons untersucht: Wo besteht Regelungsbedarf, damit die Bedarfsleistungssysteme harmonisiert und koordiniert werden können?

4.1 Unterschiedliche kantonale Systeme

Die Kantone kennen zahlreiche der Sozialhilfe vorgelagerte Bedarfsleistungen. Wie das Inventar der bedarfsabhängige Sozialleistungen des BFS⁵⁸ zeigt, bestehen zwischen den Kantonen grosse Unterschiede.

Einige bedarfsabhängige Leistungen stellen für Personen in bescheidenen Verhältnissen die allgemeine Grundversorgung im Bereich Gesundheit, Ausbildung und Recht sicher. Sie sind im Bundesgesetz verankert und werden in allen Kantonen erbracht, wobei die Kantone einen gewissen Handlungsspielraum haben. Gemäss Inventar des BFS umfassen die Leistungen zur Sicherstellung der Grundversorgung die individuelle Verbilligung der obligatorischen Krankenversicherungsprämien, Stipendien, Rechtshilfe, Opferhilfe und Zuschüsse an Sozialversicherungsbeiträge.

Weitere Leistungen dienen der Ergänzung der Sozialversicherungen. Dazu gehören die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die dazugehörigen kantonalen Beihilfen sowie Beihilfen zur Pflege und Heimunterbringung, Arbeitslosenhilfe und Familienbeihilfen.

Im Weiteren werden in Ergänzung mangelnder privater Sicherung Leistungen ausgerichtet, insbesondere zivilrechtlich begründete, wie etwa Alimentenbevorschussung und Jugendhilfe. Wohnbeihilfen erleichtern den Zugang zu einem Grundbedarf, der aber dem Privatrecht untersteht.

4.2 Ausgestaltung und Kohärenz der kantonalen Leistungssysteme

4.2.1 Verhältnis zwischen den Leistungen

Die Sozialhilfe im engeren Sinn steht zu den übrigen Bedarfsleistungen in einem subsidiären Verhältnis. Weniger klar ist das Verhältnis der übrigen Bedarfsleistungen zueinander. Jede Leistung hat ihren eigenen Zweck, ihre eigenen Anspruchsvoraussetzungen und ihre eigenen

⁵⁸ BFS 2007, BFS 2014

Bemessungsgrundlagen. Es kann deshalb durchaus vorkommen, dass zwei Haushalte im gleichen Kanton, die die gleichen Leistungen beantragen, über unterschiedliche Einkommen verfügen, weil sie die Leistungen in einer anderen Reihenfolge beantragt haben.

Ebenso kann eine Verbesserung des Erwerbseinkommens je nach Ausgestaltung der Bedarfsleistungen zu systembedingten Einkommenseinbussen führen, da Leistungen teilweise oder ganz wegfallen und/oder zusätzliche Ausgaben (Steuern, einkommensabhängige Abgaben) hinzukommen.

Die Inanspruchnahme einer Leistung zur Existenzsicherung kann aufgrund der unterschiedlichen Finanzierung eine Lastenabwälzung auf einen anderen Kostenträger oder sogar einen Transfer zwischen Bund und Kantonen (Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, individuelle Prämienvverbilligung) bewirken.

Diese unerwünschten Effekte zeigen, wie wichtig die Koordination der verschiedenen Leistungen zur Existenzsicherung ist.

4.2.2 Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung der Leistungen

Das Problem der systembedingten Einkommenseinbussen wurde durch zwei Studien der SKOS⁵⁹ aus dem Jahr 2007 aufgezeigt und in die öffentliche Debatte gebracht. Im Jahr 2012 wurde die Untersuchung im Auftrag des Bundesrates aktualisiert und in einem Bericht⁶⁰ festgehalten.

Die systembedingten Einkommenseinbussen entstehen durch Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Im ersten Fall führt eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens über eine gewisse Schwelle zu einem abrupten Rückgang des frei verfügbaren Einkommens, weil der Anspruch auf Sozialhilfe oder eine andere Bedarfsleistung erlischt. Im zweiten Fall hat jede Erhöhung des Erwerbseinkommens die Reduktion einer Leistung oder den gleichmässigen Anstieg der Zwangsabgaben wie Steuern über ein unter Umständen langes Einkommenssegment zur Folge, sodass die Lohnerhöhung überkompensiert wird. Der Grenzsteuersatz oder die Transferreduktionsrate betragen dabei mehr als 100 Prozent. Finanziell lohnt es sich nicht, mehr zu arbeiten oder mehr zu verdienen, da sich die Situation des Haushalts dadurch nicht verbessert oder womöglich sogar verschlechtert. Es braucht ein deutlich höheres Erwerbseinkommen, um aus dieser Armutsfalle herauszufinden.

Die systembedingten Einkommenseinbussen widersprechen der sozialen Gerechtigkeit: In gewissen Fällen sind Haushalte mit einem Erwerbseinkommen schlechter gestellt als Haushalte, die ihre Ressourcen aus Sozialtransfers beziehen. Und es kann sein, dass Haushalte, die mehr arbeiten, um mehr zu verdienen, durch die Verringerung des frei verfügbaren Einkommens bestraft werden.

Die meisten Kantone haben das Problem seit der ersten Datenerhebung im Jahr 2006 erkannt, wobei das Bewusstsein unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Sozialhilfe und die Alimentenbevorschussung sind die häufigsten Verursacher systembedingter Einkommenseinbussen. Einige Kantone haben ihr gesamtes System von Grund auf überarbeitet. Viele haben die Einkommenseinbussen, die von mindestens einer Leistung oder Abgabe verursacht werden, verringert oder behoben. Trotz dieser Massnahmen besteht in fast allen Kantonen noch immer die Gefahr von Einkommenseinbussen.

⁵⁹ Knapfer/Bieri 2007; Knapfer/Pfister/Bieri 2007.

⁶⁰ Ehrler/Knapfer/Bochsler 2012; Bundesrat 2012b.

Tabelle 3: Entwicklung und Stand der Einkommenseinbussen in den Kantonen (2011*)⁶¹

Kt	Eintritt Sozialhilfe	Austritt Sozialhilfe	Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe	Alimentenbevorschussung	Individuelle Prämienverbilligung	Familienergänzende Kinderbetreuung
AG			X	X		
AI			X	X	X	X
AR	X	X	X			X
BE			R		X	E
BL	X	X	E	X		
BS	R	R	E	E	E**	
FR			X	X	X	
GE	R	R			E**	
GL	X	X	R	X		
GR	X	X***	E	X		
JU			X	X	X	
LU	R	X***	R	X		X
NE			R	R	R	
NW	X	X***	X	X		X
OW	X	X***	X	R		R
SG	X	X	R			X
SH	X	X***	X	X		X
SO	E		R	X		
SZ	E	E	R	X		X
TG	X			X	X	X
TI						
UR	E	E	E	X		E
VD			E	E	E**	
VS			E	X	X	
ZG	X			X		
ZH	X	X	X	X	E**	

E = Einkommenseinbussen eliminiert; R = Einkommenseinbussen reduziert;

x = Einkommenseinbussen unverändert; leeres Feld = weder 2006 noch 2011 Einkommenseinbussen

* Für 2011 liegen nur von vereinzelt Kantonen Simulationen analog zu jenen von 2006 vor. Deshalb basiert die Tabelle zum Teil auf Einschätzungen der SKOS.

** In allen Kantonen, welche bei der Prämienverbilligung Anpassungen vorgenommen haben, besteht ein Stufenmodell. Diese Kantone minimierten innerhalb des Stufenmodells die Einkommenseinbussen so stark, dass diese als eliminiert betrachtet werden können.

*** In diesen Kantonen tritt die Einkommenseinbussen bei Austritt zeitverzögert auf, weil sie den Einkommensfreibetrag 4 bis 6 Monate weiter gewähren.

Quelle: Bundesrat 2012, S. 7 (nach Ehrler/Knupfer/Bochsler 2012)

Durch die Einhaltung der folgenden Grundsätze bei der Ausgestaltung der Bedarfsleistungen können die genannten Fehlanreize minimiert werden:

- Schwelleneffekte und Fehlanreize werden durch eine lineare anstelle einer stufenweisen Reduktion der Leistungen und Abgaben vermieden.
- Um einen negativen Erwerbsanreiz zu verhindern, muss die Bedarfsrechnung einen prozentualen Einkommensfreibetrag enthalten. Damit werden Ausgaben und Lasten, die in Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit anfallen, ausgeglichen.
- Leistungen, welche die Belastung durch Zwangsausgaben wie Krankenversicherungsprämien, Miete oder familienergänzende Kinderbetreuung verringern, werden stufenweise

⁶¹ Die Situation hat sich womöglich in einigen Kantonen seit 2012 verändert. In Zürich wurden die Schwelleneffekte bei der Alimentenbevorschussung mit der Inkraftsetzung der neuen Verordnung im Jahr 2013 behoben.

und ohne finanzielle Einbussen für den Haushalt reduziert, wenn der maximale, vom Haushalt zu tragende Anteil in Abhängigkeit zum Einkommen festgelegt wird.

Diese Grundsätze gelten zwar für alle, separat betrachtete Leistungen, greifen aber nur, wenn das gesamte System kohärent und mit dem Steuersystem abgestimmt ist (siehe Kapitel 6). In einem Bericht über die Auswirkungen von öffentlichen Unterstützungsleistungen und der Steuerbefreiung des Existenzminimums auf das frei verfügbare Einkommen kommt der Bundesrat zu Schluss, dass der Einbezug aller Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage eine gerechte Besteuerung gewährleisten würde. Um eine steuerliche Mehrbelastung zu verhindern, wären auf Kantonsebene Korrekturmassnahmen vorzunehmen: Im StHG wäre der Grundsatz festzulegen, dass das Existenzminimum steuerlich zu befreien ist, wobei die Höhe des Existenzminimums den Kantonen überlassen werden müsste.⁶²

⁶² Bundesrat 2014

5 Untersuchung ausgewählter Leistungen

5.1 Ausgewählte Leistungen

Der vorliegende Bericht untersucht nur eine Auswahl von Bedarfsleistungen, die nach allgemeiner Auffassung harmonisiert werden müssen (eventuell über ein Bundesgesetz) und bereits in mehreren Studien untersucht wurden, auf die dieses Kapitel Bezug nimmt. Sie werden im Postulat «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» ausdrücklich erwähnt. Es handelt sich um die Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträge und Ergänzungsleistungen für Familien.

Alimentenbevorschussungen spielen für Einelternhaushalte, die überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen sind, eine zentrale Rolle. Ausbildungsbeiträge sind besonders wichtig, um die Ausbildung von Jugendlichen zu fördern und dafür zu sorgen, dass sie erst gar nicht in die Sozialhilfe eintreten. Im Gegensatz zu diesen beiden, in allen Kantonen ausgerichteten Leistungen wurden Ergänzungsleistungen für Familien bisher nur in vier Kantonen (Tessin, Solothurn, Waadt und Genf) eingeführt. Sie sind aber sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene ein vieldiskutiertes Thema.⁶³ Mit diesen drei entsprechend ausgestalteten Bedarfsleistungen kann die Inanspruchnahme von Sozialhilfe in vielen Fällen wirksam vermieden werden. Sie werden als Beispiel herangezogen. Die gleiche Überlegung ist auch auf andere Leistungen anwendbar.

Die Harmonisierung der Bedarfsleistungen hat zwei Aspekte: die Harmonisierung der einzelnen Leistungen *zwischen den Kantonen* und die Koordination *mit der Sozialhilfe*.

5.2 Alimentenbevorschussung

5.2.1 Ausgangslage

Das Ziel der Alimentenhilfe besteht darin, die Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten auch in jenen Fällen zu sichern, in denen die unterhaltspflichtige Person säumig ist. Sie umfasst einerseits die Inkassohilfe und andererseits die Alimentenbevorschussung.

Die Regelung der Inkassohilfe obliegt dem Bundesgesetzgeber. Der Entwurf zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) schlägt vor, dem Bundesrat die Kompetenz zu übertragen, die Inkassohilfe durch den Erlass einer Verordnung zu vereinheitlichen.⁶⁴ Im vorliegenden Bericht wird dieser Aspekt jedoch nicht behandelt.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist die Regelung der Vorschüsse für den Unterhalt des Kindes, dessen Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, Sache der Kantone. Dies kommt denn auch in Art. 293 Abs. 2 ZGB zum Ausdruck. Alle Kantone bevorschussen Kinderalimente, einige auch Ehegattenalimente. Der vorliegende Bericht befasst sich nur mit den Kinderalimenten und bezieht sich hierzu auf den Bericht des Bundesrates «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso»⁶⁵.

Die Anspruchsvoraussetzungen, die Grundsätze, die Bemessungsgrundlagen, der Leistungsumfang und die Leistungsdauer der Alimentenbevorschussung variieren stark von Kanton zu Kanton. In den Kantonen Bern und Tessin wird die Alimentenbevorschussung nicht vom Einkommen abhängig gemacht und demnach bedarfsunabhängig ausgerichtet.

⁶³ In mehreren Kantonen wurden parlamentarische Vorstösse mit der Forderung nach solchen Leistungen eingereicht. In mehreren Fällen wurden Gesetzesentwürfe ausgearbeitet, einige davon sistiert oder aufgegeben. Auf Bundesebene wurden die beiden parlamentarischen Initiativen zu Ergänzungsleistungen für Familien 2011 abgeschrieben. 2013 wurde eine neue Motion (13.3351 Mo. Feri «Familienergänzungsleistungen als Mittel zur Armutsbekämpfung») eingereicht.

⁶⁴ BBl 2014 529, hier 557–558

⁶⁵ Bundesrat 2011

Untersuchung ausgewählter Leistungen

Die Anspruchskriterien schränken den Zugang zur Alimentenbevorschussung mehr oder weniger stark ein. So sind unterschiedliche Einkommens- und Vermögensverhältnisse massgebend. Wenn weder ein Teilanspruch noch ein Einkommensfreibetrag vorgesehen ist, entfällt der Anspruch auf Bevorschussung, sobald das Einkommen des unterhaltsberechtigten Elternteils die festgelegte Einkommens- oder Vermögensgrenze übersteigt: Die Einbusse kann somit schon bei ein paar Franken mehr sehr gross sein. Schliesslich sehen die Kantone zur Erweiterung oder Einschränkung der Hilfe eine maximale Dauer der Bevorschussung und einen maximal bevorschussten Betrag vor.

5.2.2 Harmonisierung der Alimentenbevorschussung

Die SODK hat die verschiedenen kantonalen Systeme untersucht und Empfehlungen zur Ausgestaltung der Leistung formuliert, damit sie den Bedürfnissen und dem Wohl des Kindes gerecht wird und Schwelleneffekte soweit wie möglich vermieden werden können.

Tabelle 4: Empfehlungen der SODK (2013)

THEMA	EMPFEHLUNGEN
Anspruchsvoraussetzung	
Karenzfrist	1 Auf eine Karenzfrist bezüglich des Wohnsitzes des Kindes ist zu verzichten.
Staatsangehörigkeit Kind, Aufenthaltsstatus/-ort unterhaltspflichtige Person	2 Die ALBV soll aufgrund des zivilrechtlichen Wohnsitzes des Kindes erfolgen und unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit und von Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person sein.
Berechnungsgrundlage und -grundsätze für die bedarfsabhängige ALBV	
Modell EL AHV/IV	3 Es wird empfohlen, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in Analogie zur EL AHV/IV zu berücksichtigen. Dabei ist zu prüfen, ob eine Erhöhung des Lebensbedarfs nötig ist.
Einkommen KonkubinatspartnerIn	4 Das Einkommen des Konkubinatspartners oder der Konkubinatspartnerin soll nicht berücksichtigt werden.
Teilbevorschussung	5 Es wird eine Teilbevorschussung eingeführt.
Teilbevorschussung mit Einkommensfreibetrag kombiniert	6 Es wird empfohlen, die Teilbevorschussung mit einem Einkommensfreibetrag auf dem Erwerbseinkommen zu kombinieren.
Einkommensfreibetrag	7 Der Einkommensfreibetrag soll mind. 30% des Erwerbseinkommens betragen oder sich mindestens nach den Ansätzen des ELG richten
Höhe bevorschusster Betrags	
Waisenrente	8 Der maximal bevorschusste Betrag der ALBV entspricht mindestens der Höhe der maximalen einfachen Waisenrente.
Dauer der Bevorschussung	
Beginn der ALBV	9 Die ALBV wird ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung ausgerichtet.
Ende der ALBV	10 Die ALBV wird gemäss Unterhaltstitel und maximal bis zum vollendeten 25. Lebensjahr ausgerichtet.

Quelle: SODK 2013, S. 22

Der Bundesrat und die SODK haben die Notwendigkeit erkannt, die Ausgestaltung der Alimen-tenbevorschussung zu verbessern und die Unterschiede zu beseitigen. Für ein entsprechendes Bundesgesetz müsste erst eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Die Möglichkeit, eine solche Bestimmung in den Verfassungsartikel zur Familienpolitik aufzunehmen, wurde im Parlament verworfen und der Artikel anschliessend vom Volk abgelehnt. Die Behandlung der Standesinitiative (09.301) «Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenten-inkassos», der Folge gegeben wurde, ist hingegen noch hängig. Am 2. Dezember 2014 hat der Ständerat die integrale Abschreibung dieser Standesinitiative beschlossen (AB 2014 S 1129 / BO 2014 E 1129). Nun muss sich noch der Nationalrat dazu äussern.

5.2.3 Koordination mit der Sozialhilfe

Die Berührungspunkte zwischen Alimenten und Sozialhilfe wurden in Kapitel 3.8 erörtert. Der Schutz des Existenzminimums kann namentlich die Gerichte veranlassen, einen Beitrag festzusetzen, der deutlich unter den tatsächlichen Bedürfnissen des Kindes liegt, da sonst in das Existenzminimum der unterhaltspflichtigen Person eingegriffen würde. Werden tiefe Unterhaltsbeiträge gesprochen, so wird dadurch – so die Kritiker der geltenden Regelung – die Umsetzung eines wirksamen Systems zur Alimentenbevorschussung unterlaufen, da die Bevorschussung einen sogenannten Unterhaltstitel voraussetzt (d. h. einen Gerichtsentscheid, eine gerichtlich genehmigte Trennungs- oder Scheidungskonvention, einen gerichtlichen Vergleich oder einen von der Kindesschutzbehörde genehmigten Unterhaltsvertrag). Die Bevorschussung wird zugleich auch durch die im Unterhaltstitel festgesetzten Beträge beschränkt. Fällt der im Unterhaltstitel festgesetzte Unterhaltsbeitrag tiefer aus als die in den kantonalen Verordnungen über die Alimentenbevorschussung vorgesehenen Beträge, können die Bedürfnisse des Kindes mit den Vorschüssen nicht gedeckt werden und das Kind muss zusätzlich Sozialhilfe beantragen (BBI 2014 529, hier 542).

Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vernehmlassung zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) haben deshalb gefordert, dass der unterhaltspflichtige Elternteil ohne Rücksicht auf sein eigenes Existenzminimum zur Bezahlung eines Mindestunterhaltsbeitrags verurteilt werden kann, damit das Kind die Alimente in Höhe des Betrags bevorschusst bekommt.⁶⁶ Nach diesem System würde das Gericht also den unterhaltspflichtigen Elternteil zur Bezahlung eines Unterhaltsbeitrags verurteilen, den er gar nicht zahlen kann. Dies einzig mit dem Ziel, dass das Kind vom Gemeinwesen die Bevorschussung der Alimente in Höhe des Betrags gemäss dem Unterhaltsentscheid oder -vertrag oder in Höhe eines im kantonalen Recht festgelegten Höchstbetrags beantragen kann. Obwohl das Gemeinwesen in die Rechte des Kindes eintreten könnte (Art. 289 Abs. 2 ZGB), hätte es keine Möglichkeit, die bevorschussten Beträge einzuziehen, da das Existenzminimum der Schuldnerin oder des Schuldners zum Zeitpunkt der Vollstreckung geschützt ist. Das Gemeinwesen würde also nicht nur den Betrag bevorschussen, den der unterhaltspflichtige Elternteil nicht bezahlt, obwohl er dies könnte, sondern einen Betrag, den der oder die Unterhaltspflichtige gar nicht zahlen kann. Mit anderen Worten würde sich das Gemeinwesen nicht darauf beschränken, den Betrag zu bevorschussen, dessen Bezahlung der unterhaltspflichtige Elternteil dem Kind verweigert, obwohl er leisten könnte – wie dies in Artikel 293 Absatz 2 ZGB vorgesehen ist –, sondern ihm Sozialhilfe leisten (BBI 2014 529, hier 562). Die Schaffung eines solchen staatlich garantierten Mindestunterhaltsbeitrags liegt somit in der Kompetenz der Kantone.

Für das Gemeinwesen würde die Ausrichtung von Sozialhilfe an die betroffenen Einelternhaushalte oder die Auszahlung einer separaten Leistung für den Kindesunterhalt finanziell praktisch keinen Unterschied machen. Den Familien könnte aber die Beantragung von Sozialhilfe erspart werden. Für eine solche Änderung zur Sicherstellung eines Mindestunterhaltsbeitrags auf Bundesebene bedarf es einer Verfassungsänderung, die sich von der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialhilfe unterscheidet. Da eine solche Grundlage fehlt, schlägt der Entwurf zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches als erste Massnahme vor, dass in jedem Entscheid oder Vertrag betreffend den Kindesunterhaltsbeitrag zusätzlich zu dem vom unterhaltspflichtigen Elternteil zu leistenden Unterhaltsbeitrag auch der Betrag, der für den gebührenden Unterhalt des Kindes erforderlich wäre, anzugeben ist. Die Kantone könnten sich bei der Festlegung ihrer Vorschüsse nach diesem Betrag richten.⁶⁷

⁶⁶ BBI 2014 529, hier 562

⁶⁷ BBI 2014 529, hier 563–564

Wie bei den anderen bedarfsabhängigen Leistungen müssen zur Koordination der Alimentenbevorschussung mit der Sozialhilfe bestimmte Aspekte vereinheitlicht (Definition der Unterstützungseinheit, massgebendes Einkommen) und die Prioritätenordnung der Leistungen festgelegt werden. Diese Harmonisierungsaspekte werden in Kapitel 6 behandelt.

5.3 Ausbildungsbeiträge

5.3.1 Ausgangslage

Die Eltern müssen für die Ausbildung ihrer Kinder aufkommen. Falls sie nicht über genügend Mittel verfügen, können sie kantonale Beihilfen beantragen. Seit der Einführung des NFA leistet der Bund nur noch Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich.

Die Ausbildungsbeiträge der Kantone unterscheiden sich wesentlich voneinander, sodass die Chancen auf eine finanzielle Unterstützung von Wohnort zu Wohnort verschieden sind. Unterschiedlich sind auch die Beträge. Sie reichen aber nur selten aus, um neben den Studienkosten auch noch einen angemessenen Lebensstandard sicherzustellen. Für die soziale Existenzsicherung ist die Sozialhilfe zuständig. Sie sieht es in der Regel nicht als ihre Aufgabe, Ausbildungen zu finanzieren.

Die Bedeutung der Ausbildung von jungen Menschen ist weitgehend anerkannt, insbesondere von armutsgefährdeten Personen, bei denen das Risiko hoch ist, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Ohne zufriedenstellende Lösung für die Bedarfsdeckung während der Ausbildung können auch die anderen Fördermassnahmen nicht wirksam sein.

5.3.2 Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge

Die Kantone haben sich verpflichtet, eine interkantonale Vereinbarung auszuarbeiten, die gewisse Grundsätze und Mindeststandards festlegt. Das Stipendienkonkordat⁶⁸ ist für die Beitrittskantone am 1. März 2013 in Kraft getreten. Sie haben fünf Jahre Zeit (bis 2018), die erforderlichen rechtlichen Anpassungen vorzunehmen.

Das Stipendienkonkordat umfasst Beiträge für Erstausbildungen auf Sekundarstufe II und Tertiärstufe (Bachelor- und Master-Ausbildungen an universitären Hochschulen und Fachhochschulen sowie Pädagogischen Hochschulen, eidgenössische Berufsprüfungen und eidgenössische höhere Fachprüfungen sowie Ausbildungen an höheren Fachschulen). Zur Erstausbildung werden auch höhere Berufsbildungen gezählt.

Das Konkordat definiert Mindeststandards für Bezückerkreis, Alterslimite, Dauer der Unterstützung, Gewährleistung der freien Wahl der Ausbildung, Leistungsumfang und Berücksichtigung der Ausbildungsart.

Der Ansatz für ein jährliches Vollstipendium liegt bei 12 000 Franken für eine Ausbildung auf Sekundarstufe II und bei 16 000 Franken für eine Ausbildung auf Tertiärstufe. Ist die Person gegenüber Kindern unterhaltspflichtig, erhöhen sich die Beiträge. Das Konkordat bemisst die Stipendien aufgrund des Fehlbetrags zwischen den vorhandenen Mitteln und den für den Lebensunterhalt und die Ausbildung notwendigen Mitteln. Eigene Erwerbstätigkeit ist bis zu einem gewissen Ausmass möglich.

Die Ausbildungsbeihilfen dienen nicht der Sicherung des Existenzminimums, daran ändert auch das Konkordat nichts.

Im Jahr 2012, das heisst vor Inkrafttreten des Konkordats, hat der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) eine Stipendieninitiative eingereicht. Sie verlangt eine Verlagerung der Kompetenz zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge für die Tertiärstufe von den

⁶⁸ Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009. Die Informationen stammen von der Website der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), www.edk.ch, Thema Stipendien (Stand: 8.12.2014).

Kantone auf den Bund. Ausserdem fordert sie, dass die Ausbildungsbeiträge einen minimalen Lebensstandard gewährleisten. Der Bundesrat hat dazu einen indirekten Gegenvorschlag unterbreitet⁶⁹, der die Kompetenzordnung nicht ändert. Er unterstützt die Ziele des Konkordats, indem er nur Kantone Bundessubventionen für Stipendien gewährt, die sich an die Vereinbarungen des Stipendienkonkordats für die Tertiärstufe halten. Der Entwurf für ein Ausbildungsbeitragsgesetz enthält keine materiellen Bestimmungen und legt somit auch keinen Leistungsumfang fest. Der Entwurf befindet sich derzeit in parlamentarischer Beratung.

Die Ausbildungsbeiträge für Ausbildungen auf Sekundarstufe II und Tertiärstufe tragen heute und vermutlich auch in Zukunft zur Förderung der Chancengleichheit bei, betreffen aber relativ wenige einkommensschwache Familien und junge Menschen. Die Revision der kantonalen Stipendiengesetze infolge der Annahme des Konkordats könnte aber Gelegenheit bieten, das Verhältnis zur Sozialhilfe zu prüfen.

5.3.3 Koordination mit der Sozialhilfe

Kernaufgaben der Sozialhilfe sind die Sicherung des Existenzminimums und die Förderung der Integration. Sie sieht es in der Regel nicht als ihre Aufgabe, die Berufsbildung zu finanzieren. Die Anrechnung des Lehrlingslohns im Haushaltseinkommen, die zu einer Leistungskürzung führen kann, könnte Jugendliche aus Familien mit Sozialhilfe sogar von einer Ausbildung abhalten. Die Koordination zwischen Ausbildungsbeiträgen und Sozialhilfe soll die Ausbildung der Jugendlichen fördern und sie von der Sozialhilfe wegführen.

Bei den Überlegungen zur Harmonisierung der Stipendien und der Sozialhilfe wird weitgehend auf ein im Kanton Waadt 2010 im Rahmen des FORJAD-Projekts eingeführtes Modell Bezug genommen.⁷⁰ Eine der Massnahmen des FORJAD-Programms besteht in der Umsetzung des Grundsatzes «Stipendien statt Sozialhilfe»: Bei jungen Erwachsenen wird die Sozialhilfe auch für die Grundausbildung durch Ausbildungsbeiträge abgelöst. Beide Leistungsordnungen wurden angepasst: Ihre Anspruchsvoraussetzungen wurden aufeinander abgestimmt und die Unterhaltsnormen zwischen Sozialhilfe und Stipendienwesen harmonisiert, um Schwelleneffekte zu vermeiden. Leistungen an Familien, deren Kinder eine Ausbildung absolvieren, werden nicht mehr gekürzt, und die jungen Erwachsenen können während ihrer Ausbildung ohne Sozialhilfe leben.

Die SKOS hat Empfehlungen für eine bessere Abstimmung zwischen Stipendien und Sozialhilfe gemäss dem Prinzip «Stipendien statt Sozialhilfe» formuliert. Sie empfiehlt den Kantonen, die ihre Stipendienordnungen überarbeiten, die Stipendien Jugendlichen ab 16 Jahren zugänglich zu machen und neben Ausbildungen auf Sekundarstufe II und Tertiärstufe auch berufliche Grundausbildungen zu finanzieren. Junge Erwachsene mit einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung sollen ebenfalls in den Genuss von Leistungen gelangen können. Die Stipendien sollen den Lebensunterhalt decken, aber einen negativen Erwerbsanreiz verhindern. Eine parallel zur Ausbildung ausgeübte Erwerbstätigkeit darf einer möglichst zügig absolvierten Ausbildung nicht im Wege stehen. Die Jugendlichen sollen in Form eines Case Managements von den beiden Systemen gemeinsam betreut werden.

5.4 Ergänzungsleistungen für Familien

5.4.1 Ausgangslage

Mehrere Kantone entrichten Leistungen an einkommensschwache Familien. Sie werden als Ergänzung verstanden und sind auf die ersten Monate nach der Geburt eines Kindes befristet. 1997 hat der Kanton Tessin ein Pioniermodell für Bedarfsleistungen zugunsten von Haushalten

⁶⁹ Botschaft zur «Stipendieninitiative» und zum indirekten Gegenvorschlag (Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes) vom 26. Juni 2013, BBl 2013, 5515.

⁷⁰ SKOS 2011a; <http://www.vd.ch/etablisements-de-formation/centre-dorientation-et-de-formation-professionnelles/forjad/> (Stand: 8.12.2014).

und danach auch von Kindern mit einer deutlich längeren Bezugsdauer (bis zu 16 Jahre) eingeführt. Solche über mehrere Jahre ausgerichtete Unterstützungsleistungen für Familien, die das Existenzminimum sichern oder darüber hinausgehen, werden als «Ergänzungsleistungen für Familien» bezeichnet.

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) verlangte die Einführung des Tessiner Modells auf gesamtschweizerischer Ebene, später schloss sich auch der Nationalrat dieser Forderung an. Nach zehnjährigen Arbeiten, der Prüfung verschiedener Varianten und einem Vorentwurf für ein Gesetz schrieb das Parlament 2011 die parlamentarischen Initiativen 00.436 Fehr Jacqueline und 00.437 Meier-Schatz «Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell» ab. Zweck der Initiativen war die Bekämpfung von Familienarmut und die Entlastung der Sozialhilfe durch eine vorgelagerte Bedarfsleistung nach dem Modell der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Im Lauf der Debatten wurde der politische Wille laut, solche Leistungen erwerbstätigen Familien (Working Poor) vorzubehalten und der Schwerpunkt verlagerte sich auf Familien, deren Einkommen knapp über dem Grundbedarf der Sozialhilfe liegt.

Das EDI setzte die Gespräche mit der SODK fort, ein für alle Beteiligten zufriedenstellendes Modell kam aber nicht zustande. Viele Kantone hielten ein eidgenössisches Rahmengesetz ohne finanzielle Beteiligung des Bundes für kaum machbar. Was die Verfassungsgrundlage für Ergänzungsleistungen für Familien angeht, könnte sich der Bund auf Artikel 116 Absatz 1 und 2 stützen.

Obwohl die Diskussionen auf Bundesebene an einem toten Punkt angelangt waren, wurde die Idee in den Kantonen weiterverfolgt. Solothurn (Einführung: 2010–2014, Verlängerung: 2015–2017), Waadt (2011) und Genf (2012) haben die Ergänzungsleistungen für Familien in ihre Sozialgesetzgebung aufgenommen. Die am weitesten fortgeschrittenen Kantone können bereits eine erste Bilanz ziehen. Andere Kantone arbeiten derzeit an ähnlichen Projekten.⁷¹

2013 hat eine Motion die Idee eines Bundesgesetzes wieder aufgegriffen (13.3351 Mo. Feri Yvonne «Familienergänzungsleistungen als Mittel zur Armutsbekämpfung»). Sie wurde noch nicht behandelt (Stand: Herbstsession 2014).

5.4.2 Harmonisierung der Ergänzungsleistungen für Familien

Ergänzungsleistungen für Familien sind nur in wenigen Kantonen gesetzlich verankert. Sie wurden alle in den letzten Jahren analog zum Tessiner Modell entwickelt, unterscheiden sich aber stark voneinander. Unterschiede bestehen zum Beispiel bei folgenden Punkten⁷²:

Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung

- SO: Mindestwerbseinkommen vorausgesetzt
- GE: Mindestbeschäftigungsgrad vorausgesetzt
- VD, TI: Die Erwerbstätigkeit ist keine Anspruchsvoraussetzung; bei den Ressourcen wird jedoch unter gewissen Voraussetzungen ein Mindesteinkommen (hypothetisches Einkommen) angerechnet.

Eintrittsschwelle ins System (Mindestwerbseinkommen oder Mindestbeschäftigungsgrad)

- SO: Mindestwerbseinkommen mindestens 7500 – 30 000 Franken pro Jahr, abhängig von Kindesalter und Anzahl erwachsener Personen.
- VD: Nur Hypothetisches Einkommen, kein Mindestwerbseinkommen. Ziel: Schwelleneffekte vermeiden.

⁷¹ Die SODK hat auf ihrer Website eine Gesamtübersicht über den Stand des politischen Prozesses in den Kantonen veröffentlicht: FamEL: Stand politischer Prozess in den Kantonen (2014, Übersicht) <http://skos.ch/grundlagen-und-positionen/themendossiers/familie/> (Stand: 8.12.2014).

⁷² SODK 2010

Untersuchung ausgewählter Leistungen

- GE: Mindestbeschäftigungsgrad als Anspruchsvoraussetzung: mind. 40% bei Einelternfamilien, mind. 90% bei Zweielternfamilien, vom Einkommen der Kinder (Lehrlingslohn) wird nur die Hälfte angerechnet.

Dauer der Leistung, Alter der Kinder

- SO: bis 6 Jahre
- TI: bis 15 Jahre
- VD: bis 16 Jahre
- GE: bis 18 Jahre, wenn in Ausbildung bis 20 Jahre

Leistungsabstufung nach Alter der Kinder

- SO, GE: keine Abstufung
- TI: 0-3 Jahre: Leistungen decken Grundbedarf der Familie, 4-15 Jahre: Leistungen decken nur Grundbedarf des Kindes / der Kinder
- VD: 0-6 Jahre: Leistungen decken Grundbedarf der Familie, 6-16 Jahre: Leistungen decken nur Grundbedarf des Kindes / der Kinder

Schon kleine Unterschiede bei der Auswahl der Anspruchsvoraussetzungen oder der Höhe eines Parameters können den Geltungsbereich, die Systemkosten, den Bezügerkreis usw. massgeblich beeinflussen und die Art der Leistung grundlegend verändern. Um die Konvergenz der kantonalen, derzeit ausgearbeiteten Regelungen im Hinblick auf ein künftiges Bundesgesetz zu fördern, hat die SODK Empfehlungen zu den Grundsätzen und zur Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien formuliert.⁷³

5.4.3 Harmonisierung mit der Sozialhilfe

Die Empfehlungen der SODK zeigen auf, wie die Sozialhilfe ausgestaltet werden sollte, um positive Anreize zu schaffen und Schwelleneffekte sowie Fehlanreize beim Eintritt in das System, während der Bezugsdauer und beim Austritt zu vermeiden. Besonders wichtig ist der Vergleich zwischen Haushalten in der Sozialhilfe, Haushalten mit Ergänzungsleistungen und Familien mit einem Einkommen, das nur knapp über dem Schwellenwert für einen EL-Anspruch liegt. Die SKOS hat ein Simulationsinstrument⁷⁴ entwickelt, mit dem die Auswirkungen bestimmter modulierbarer Kriterien sichtbar gemacht werden können. Hierzu gehören die Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung (Mindesterwerbseinkommen, Mindestbeschäftigungsgrad, hypothetisches Einkommen), das Alter der Kinder, die Höhe des Lebensbedarfs, die Erwerbsanreize (hypothetisches Einkommen, Einkommensfreibetrag) und die anerkannten Ausgaben, insbesondere die Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung.

⁷³ SODK 2010

⁷⁴ SKOS 2011b

6 Harmonisierungs- und Koordinationsbestimmungen

6.1 Harmonisierung und Koordination auf Kantonsebene

6.1.1 Kantonale Harmonisierungs- und Koordinationsgesetze

Einige Kantone haben ein Gesetz zur Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen und zur Hierarchisierung der Leistungen eingeführt, um unerwünschten Auswirkungen und Ungleichbehandlungen entgegenzuwirken.

- TI (2000) Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps)
- GE (2005) Loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD)
- NE (2005) Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS)
- BS (2008) Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG)
- VD (2010) Loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS)

6.1.2 Harmonisierung des massgebenden Einkommens

Bedarfsleistungen richten sich definitionsgemäss nach dem Bedarf, wobei die Höhe der Bedarfsleistung von verschiedenen Werten wie Lohn, Nettoeinkommen oder steuerbares Einkommen abhängt. Diese unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen sind wenig transparent und führen dazu, dass die Leistungsfähigkeit der Haushalte unterschiedlich beurteilt wird. Die Wechselwirkung zwischen dem Bedarfsleistungs- und dem Steuersystem, das seine eigenen Ziele verfolgt, kann unerwünschte Auswirkungen auf den Leistungsumfang haben, zum Beispiel im Fall einer Reform der Steuerabzüge. Mit einer einheitlichen Basis nach dem Prinzip «1 Franken ist 1 Franken» wäre das System kohärenter und nachvollziehbarer⁷⁵. Ein einheitliches massgebendes Einkommen, das sich an gewissen Posten der Steuererklärung orientiert, gilt deshalb als erster wichtiger Schritt in Richtung einer Harmonisierung.⁷⁶

Ausgehend von den Erfahrungen aus den fünf Kantonen mit einer entsprechenden Gesetzgebung hat die SKOS folgende Empfehlungen formuliert⁷⁷:

- Das massgebende Einkommen orientiert sich am Nettoeinkommen (d.h. das Einkommen, das sich aus dem Nettolohn unter Berücksichtigung der anerkannten Abzüge ergibt).
- Bei der Bemessung des massgebenden Einkommens sollen nur die situationsbedingten Ausgaben in Zusammenhang mit der Erwerbsarbeit berücksichtigt werden. Nicht angerechnet werden sollen andere, vom Steuerwesen anerkannte Ausgaben, die freiwillig entstehen.
- Vermögensfreibeträge sollen nach Haushaltszusammensetzung abgestuft werden und das Vermögen wird prozentual angerechnet.

Alle fünf Kantone legen in ihren Gesetzen die Einkommenselemente, die erlaubten Abzüge (Zwangsausgaben) sowie die anrechenbaren Vermögenselemente und Vermögensfreibeträge fest.

⁷⁵ Centre de calcul du revenu déterminant unifié (RDU), 2012, RDU, Revenu déterminant unifié, Guide pratique. Genf.

⁷⁶ SKOS 2013b

⁷⁷ SKOS 2013b

6.1.3 Einheitliche Definition der Unterstützungseinheit

Die Harmonisierung betrifft nicht nur die Bemessungsgrundlage, sondern auch die Definition der Unterstützungseinheit bzw. wirtschaftlichen Bezugseinheit. Sie verhindert Ungleichheiten zum Beispiel aufgrund des Zivilstands. Die einschlägigen Gesetze können jedoch Ausnahmen vorsehen.

6.1.4 Leistungshierarchie

Die Harmonisierungs- und Koordinationsgesetze legen die Reihenfolge fest, in der ein Leistungsanspruch geprüft werden muss. Dadurch wird das einheitliche massgebende Einkommen durch die in der festgelegten Reihenfolge ausgerichteten Leistungen schrittweise ergänzt. In Genf zum Beispiel umfasst die Hierarchie zwölf Leistungen. Zuerst stehen die individuellen Prämienverbilligungen der Krankenversicherung, danach folgen die Alimentenbevorschussungen und den Schluss bildet eine Sozialhilfeleistung für AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner. Mit diesem Vorgehen wird verhindert, dass sich die verschiedenen Systeme die Leistungen gegenseitig anrechnen.

Für die Umsetzung des einheitlichen massgebenden und hierarchisierten Einkommens sind zentrale Datenbanken erforderlich. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Regelung des Datenaustausches.

6.2 Erwartungen an die neuen Bestimmungen und Herausforderungen

Das Postulat der SGK-N bittet den Bundesrat aufzuzeigen, «inwiefern ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe Antworten auf folgende Fragen gibt: (...) Harmonisierung der Sozialhilfe mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen wie Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträgen oder Ergänzungsleistungen für Familien.»

Wie die vorangehenden Erläuterungen gezeigt haben, müssen die Harmonisierung und die Koordination in zwei Schritten erfolgen und verfolgen verschiedene Zwecke:

- Ziel der horizontalen Harmonisierung der Bedarfsleistungen ist die Reduktion der kantonalen Unterschiede und die Sicherstellung der Gleichbehandlung der Haushalte mit ähnlichen Lebensbedingungen in verschiedenen Kantonen.
- Ziel der Leistungskoordination innerhalb eines Kantons ist die Reduktion der Schwelleneffekte, die Beseitigung der Fehlanreize und die Verringerung der Unterschiede zwischen den Haushalten mit analogem Bedarf, die systembedingt nicht die gleichen Leistungen erhalten.

Ein Rahmengesetz für Sozialhilfe könnte die Harmonisierung weiterer Bedarfsleistungen und die Koordination des kantonalen Sozialhilfesystems nicht gleichzeitig sicherstellen. Für die Erfüllung der verschiedenen Ziele wären entweder verschiedene Instrumente oder ein breiterer Rahmen nötig, der über die Sozialhilfe im engeren Sinne hinausgeht. Dies wäre im Sinne einer Regelung des (sozialen) Existenzminimums in einem einzigen Instrument.

Teil III: Beurteilung und Schlussfolgerungen

7 Einschätzungen des Bundesrates zum Interventionsbedarf

7.1 Einschätzungen zum Interventionsbedarf des Bundes in der Sozialhilfe im engeren Sinn

Der Bundesrat fasst die im vorherigen Kapitel geäußerten Kritiken und Forderungen in den folgenden Punkten zusammen:

Als Institution zeichnet sich die Sozialhilfe durch drei wesentliche Merkmale aus: die Verankerung im Föderalismus mit kantonaler Zuständigkeit, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und den Grundsatz der individuellen Bedarfsbeurteilung.

Diese Merkmale werden nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Sie werden akzeptiert und haben gewisse Vorteile wie die individuelle und praxisnahe Berücksichtigung der Bedürfnisse, können aber auch ambivalent sein oder Schwächen aufweisen:

- Fehlen eines nationalen (oder staatsrechtlichen) Beschluss- oder Steuerungsorgans, teilweise wettgemacht durch Empfehlungen eines privatrechtlich organisierten Fachverbands
- Disparitäten, die Ursache von Ungleichbehandlung und Ineffizienz sein können
- Dezentralisierung, welche die kleinsten Einheiten vor Kapazitätsprobleme stellen kann
- subsidiäre Rolle des letzten sozialen Netzes, die der Sozialhilfe alle nicht vorgängig geregelten Fälle überlässt

Aus Sicht des Bundesrates zeigen diese Schwächen in vier Bereichen Handlungsbedarf auf:

- Vereinheitlichung von Aspekten, die allgemein gültig sein müssen, wie der Definition von Sozialhilfe und ihrer Funktion oder von Anspruchsvoraussetzungen
- Harmonisierung analoger, aber nicht zwingend einheitlicher Aspekte wie der Leistungsarten, der Verfahren und des Rechtsschutzes
- Institutionelle Stärkung der Sozialhilfe
- Koordination mit anderen Leistungssystemen

Die vier Ansatzpunkte werden im Folgenden beispielhaft erläutert.

7.1.1 Vereinheitlichungsbedarf

Zielsetzung

Integration der Sozialhilfe in das System der sozialen Sicherheit über einen einheitlichen Rechtsrahmen oder gleichwertige kantonale Lösungen.

Beispiele von festzulegenden Aspekten

Definition

Um die Sozialhilfe präziser abzustecken, wäre eine einheitliche Definition mit Bezug auf das soziale Existenzminimum von Vorteil. Wenn auch die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit gestärkt werden soll, wäre eine sich an den Zielen der Sozialhilfe orientierende Definition (soziale Existenzsicherung, Förderung der Selbstständigkeit, Integration) angezeigt.

Einschätzung des Bundesrates zum Interventionsbedarf

Funktion

Die Sozialhilfe ist ein zweckorientiertes System, das Bedarfssituationen ursachenunabhängig deckt. Das Subsidiaritätsprinzip weist ihr die Rolle des letzten Sicherheitsnetzes zu.

Leistungsanspruch

Es ist wichtig, dass das Recht auf Sozialhilfeleistungen in allen Kantonen gewährleistet ist. Einheitliche Bestimmungen könnten Rechte, Pflichten und Sanktionen enthalten und festhalten, inwieweit das Recht auf Sozialhilfe an Bedingungen geknüpft werden kann.

Grundbedarf für den Lebensunterhalt

Die materielle Hilfe schweizweit zu vereinheitlichen ist aufgrund der grossen kantonalen Unterschiede beispielsweise bei den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung und den Mieten nicht möglich. Jedoch wäre aus Sicht des Bundesrates analog zu den SKOS-Richtlinien ein Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Ernährung, Kleider etc.) mit einer Mindesthöhe festzulegen, da dieser nicht vom Wohnort abhängt. Dabei müssten auch die Bemessungselemente und die Äquivalenzskala vereinheitlicht werden. Ferner wäre eine Vereinheitlichung der Bedingungen, unter denen eine Rückerstattung verlangt werden kann, nötig.

7.1.2 Harmonisierungsbedarf

Zielsetzung

Gleichberechtigung gewährleisten und Disparitäten mindern, indem sichergestellt wird, dass alle Kantone die obligatorischen Mindestnormen einhalten.

Beispiele von festzulegenden Aspekten

Leistungsarten und Grundsätze

Der Bundesrat hält eine komplette Vereinheitlichung der Sozialhilfeleistungen weder für nötig noch für wünschenswert. Eine Harmonisierung der Leistungsarten (persönliche Hilfe, materielle Hilfe, Integrationshilfe), der Grundsätze und der zu erreichenden Zielsetzungen wäre ausreichend.

Für die **persönliche Hilfe** gestaltet sich die Definition eines für alle Kantone und Gemeinden gültigen Mindestangebots schwierig. Wichtig ist, dass die Personen bei Bedarf zusätzlich zur materiellen Hilfe eine zweckmässige professionelle soziale Begleitung erhalten.

Bei der Harmonisierung der **materiellen Hilfe** handelt es sich um jene Leistungen, welche über den Grundbedarf für den Lebensunterhalt hinausgehen. Festzulegen wäre, welche weiteren Leistungen die materielle Hilfe umfasst. Es handelt sich dabei erstens um jene Leistungen, welche wegen der grossen kantonalen Unterschiede nicht vereinheitlicht werden können. Das sind die anrechenbaren Wohnkosten und die medizinische Grundversorgung. Und zweitens sind es die situationsbedingten Leistungen, welche das soziale Existenzminimum sichern.

Im Bereich der sozialen und beruflichen **Integration** ist es wichtig, dass den Kantonen Spielraum für die Entwicklung von Massnahmen gelassen wird, die für ihre jeweilige Situation am geeignetsten sind. Damit die Chancengleichheit der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger garantiert werden kann, müssten jedoch gemeinsame Grundsätze für alle Kantone eingeführt werden. Dazu gehören ein Anreizsystem, das Integrations- und Ausbildungsbemühungen oder Arbeit belohnt (Zulagen und Freibeträge), eine Absprache mit der leistungsbeziehenden Person zur Festlegung von Massnahmen, Bestimmungen, unter welchen Bedingungen eine Arbeit aufgenommen oder an einer Integrationsmassnahme teilgenommen werden muss, und die Pflicht für Sozialämter, in Zusammenarbeit mit anderen Anbietern von Eingliederungsmassnahmen, ein Angebot an zweckmässigen Massnahmen bereitzustellen. Die Qualitätskontrolle

der Massnahmen und die Wirkungsbeurteilung sind ebenfalls Aufgabe der Sozialhilfe. Der Bundesrat hält harmonisierende Bestimmungen vor allem dann für gerechtfertigt, wenn sie das Engagement der Kantone und die Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen stärken und die Ungleichheiten verringern würden.

Organisation

Zur Gewährleistung der Chancengleichheit beim Zugang zu den Sozialdiensten und Leistungen und zur Sicherstellung von Transparenz, Qualität und Effizienz wäre eine gewisse Harmonisierung wünschenswert. Harmonisiert werden sollten die Kriterien, die Sozialbehörden und Sozialdienste zu erfüllen haben, wobei ein gewisser Gestaltungsspielraum gewahrt werden sollte: Mindestgrösse, Anforderungen an die Zusammensetzung der Behörden, Anforderungen an die Qualifikation des Personals, usw.

Verfahrensaspekte und Rechtsmittel

Das Sozialhilferecht ist Teil des Verwaltungsrechts, zeichnet sich aber gleichzeitig durch eigene Grundsätze, Ansprüche und Pflichten aus (z.B. Individualisierungsprinzip, Mitwirkungspflicht usw.). In einem Bereich, in dem die Betroffenen stark exponiert und verletzlich sind, braucht es im Hinblick auf die Rechtssicherheit, den Rechtsschutz und den Persönlichkeitsschutz klare Bestimmungen zu Verfahrensabläufen und Zuständigkeiten, zu möglichen Rechtswegen und zum Vorgehen bei Persönlichkeitsverletzungen. Im kantonalen Recht sind diese Aspekte jedoch nicht immer eindeutig und verständlich geregelt. Von der Harmonisierung betroffen sind in erster Linie die Form des Leistungsgesuchs und der Verfügung, die Mittel zur Informationsbeschaffung für die Beschlussfällung (Untersuchungen, Kontrolle, Überwachung) sowie die Rechtsmittel (Einsprachen und Beschwerden). Im Übrigen muss die Informationsübermittlung und -beschaffung mit den entsprechenden Rechten und Pflichten der am Verfahren beteiligten Personen und Behörden genauer definiert werden.

Finanzierung

Dieser Bericht geht von einer Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeiten in der Sozialhilfefinanzierung aus. Die Finanzierung bleibt somit Sache der Kantone. Der Vorwurf, die Sozialversicherungslasten würden auf die Sozialhilfe abgewälzt, der auch teilweise hinter der Idee eines gesamtheitlichen Ansatzes der Existenzsicherung steht, trägt den Transfers in die andere Richtung – von den Kantonen zum Bund – nicht ausreichend Rechnung. Bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen wurde die Sozialhilfe in der alleinigen Regelungs- und Finanzbefugnis der Kantone belassen. Die Einführung neuer gemeinsamer Aufgaben würde dies infrage stellen. Eine Harmonisierung darf deshalb keine Folgen für die Aufteilung der Finanzierung haben.

7.1.3 Institutionelle Stärkung der Sozialhilfe

Zielsetzung

Institutionelle Stärkung der Sozialhilfe durch eine staatliche Zuständigkeit auf gesamtschweizerischer Ebene, damit die Sozialhilfe wie die Sozialversicherungen als zentraler Pfeiler der sozialen Sicherheit wahrgenommen wird. Aus Sicht des Bundesrates braucht es eine Stärkung der staatlichen Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene. Hierzu bietet sich vor allem eine Stärkung der Rolle der SODK an.

7.1.4 Koordinationsbedarf

Zielsetzung

Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen vereinfachen und Kohärenz des Systems der sozialen Sicherheit als Ganzes sicherstellen. (siehe 8.2)

Betroffene Bereiche

Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Gesamtschweizerisch geltende Sozialhilfebestimmungen könnten für die Festlegung von Grundsätzen der institutionellen Zusammenarbeit, die Definition von Grundlagen für den Informationsaustausch, die Einrichtung von Ansprechstellen usw. nützlich sein und so dafür sorgen, dass die Sozialhilfe auf die gleiche Stufe gestellt wird wie die Regelungen der Partner der IV und der Arbeitslosenversicherung.

Kohärenz der Transfer- und Steuersysteme

Siehe Kapitel 8.2 zu den weiteren bedarfsabhängigen Leistungen

7.2 Einschätzungen zum Interventionsbedarfs des Bundes zur Harmonisierung und Koordination der Bedarfsleistungen

Wie in Kapitel 6 erläutert, wird der Harmonisierungsbedarf bestimmter Leistungen von Kantonen und Bund anerkannt. Es ist Aufgabe der Kantone entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Sofern der Bund die – zusätzlich zu den sozialhilferechtlich relevanten – nötigen Verfassungsgrundlagen erhalten würde, könnte er die Kantone bewegen, diesbezüglich tätig zu werden.

Der Bundesrat hat sich auch bereits zu den Problemen bei der Ausgestaltung der Leistungen, das heisst den Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen, geäußert.⁷⁸ Er weiss um die Bedeutung eines kohärenten Systems, das im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegt. Bundesbestimmungen würden das Zusammenspiel der verschiedenen kantonalen Leistungs- und Abgabensysteme wahrscheinlich nicht regeln. Sie könnten höchstens im Grundsatz die Abschaffung der Schwelleneffekte vorschreiben und ihre Umsetzung den Kantonen überlassen.

Damit die Harmonisierung der Bedarfsleistungen untereinander und die Koordination mit der Sozialhilfe die erhoffte Wirkung zeigt, muss systematisch vorgegangen werden. Dazu wäre es wünschbar, dass die Kantone einen Fahrplan festlegen würden.

⁷⁸ Bundesrat 2012b

8 Interventionsmodalitäten

8.1 Möglichkeiten und Grenzen einer Intervention im Sozialhilfebereich

8.1.1 Verfassungsgrundlage

Bisher wurden in diesem Bericht die Erwartungen der betroffenen Kreise dargelegt und aus Sicht des Bundes beurteilt, ohne näher auf die Interventionsart oder die Verfassungsmässigkeit einzugehen. Das wird in diesem Kapitel nachgeholt.

Mit der Forderung nach einem Rahmengesetz überträgt das Postulat und vor ihm die Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit die Verantwortung auf die Bundesebene. Der vorliegende Bericht möchte offener bleiben und auch eine interkantonale Lösung oder eine Kombination ins Auge fassen.

Der Bund kann nach geltendem Verfassungsrecht weder die kantonalen Regelungen harmonisieren noch die Verfahren oder Mindeststandards der Sozialhilfe festlegen. Jede Intervention des Bundes würde eine neue Verfassungsgrundlage erfordern. Das Parlament und die Kantone (SODK) haben bereits entsprechende Überlegungen angestellt und Versuche gestartet, bisher aber ohne Ergebnis.

Beispiele: Eine Minderheit der Verfassungskommission des Nationalrates beantragte 1997 folgenden Zusatz zu Art. 106 des Verfassungsentwurfs (entspricht dem heutigen Art. 115 BV):⁷⁹

³ Der Bund kann Bestimmungen über den Mindestgehalt der Leistungen erlassen und Grundsätze über den Rechtsschutz aufstellen.

⁴ Er kann die Sozialhilfe der Kantone mit finanziellen Beiträgen unterstützen.

Im Schlussbericht einer Arbeitsgruppe der SODK vom August 2008⁸⁰ ist folgende Normskizze enthalten:

Art. 115 Existenzsicherung und Integration

¹ Um Personen in Notlage ein menschenwürdiges Dasein zu sichern und um ihre Integration in die Gesellschaft zu fördern, erlässt der Bund Grundsätze, insbesondere über:

- a. die Harmonisierung der Sozialhilfeleistungen einschliesslich Mindestleistungen und Leistungsvoraussetzungen der Sozialhilfe;
- b. die Koordination zwischen der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen;
- c. die soziale und berufliche Integration.

² Bedürftige werden von ihrem Wohnort unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.

Die Aussagen über das Fehlen einer Bundeskompetenz müssen differenziert werden. Der Bund könnte sich auf gezieltere Grundsätze gemäss Artikel 114 Absatz 5 und Artikel 116 Absatz 2 und 4 der Bundesverfassung stützen, um Vorschriften über spezifische Bedarfsleistungen zu erlassen. Diese würden jedoch nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen, das heisst für Arbeitslose und Familien, gelten und das deutlich weiter gefasste Ziel eines Sozialhilferahmens nicht erfüllen.

⁷⁹ Entwurf der Verfassungskommission des Nationalrates vom 21. November 1997 und der Verfassungskommission des Ständerates vom 27. November 1997
<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/bundesverfassung-reform/Seiten/default.aspx> (Stand: 8.12.2014).

⁸⁰ SODK 2008, S. 26

8.1.2 Intervention auf Bundesebene

Wesentliche Gestaltungselemente des schweizerischen Bundesstaates sind der Föderalismus und die Subsidiarität. Nur dort, wo es sich als notwendig erweist, soll der Bund regelnd eingreifen. Der Bund hat den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu lassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Art. 46 Abs. 3 BV). Über grosse Kompetenzen verfügen die Kantone insbesondere in den Bereichen Kultur und Bildung, Gesundheit und Soziales, Justiz und Polizei, Steuern und Abgaben.⁸¹ Gesetze, Regelungen und deren Vollzug können so auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten werden.

Inwiefern das föderale System in bestimmten Bereichen noch zeitgemäss ist, unter anderem in Anbetracht der zunehmenden Mobilität, wird immer wieder diskutiert. So hat der Bund in den letzten Jahren in den Gebieten Verkehr und Energie, Hochschulen, Sozialversicherungen und Asyl vermehrt Kompetenzen erhalten. Aufgrund der wichtigen Funktion der Sozialhilfe als letztes Netz der Existenzsicherung stellt sich auch hier die Frage, ob nicht bestimmte Regelungen schweizweit in gleicher Weise angewandt werden sollten. Grundsätzlich sollte die Sozialhilfe für alle betroffenen Personen, unabhängig vom Wohnort, in gleicher Weise die materielle Existenz und die soziale Teilhabe sichern (Art. 12 i. V. m. Art. 8 Abs. 2 BV).

Soll die Bundeskompetenz im Bereich der Sozialhilfe ausgeweitet werden, so sind die nachfolgend erwähnten Grundsätze, die ganz allgemein bei der Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen gelten, zu beachten.

Der Bund kann im Unterschied zu den Kantonen nur gesetzgeberisch tätig werden, wenn ihm die Verfassung eine entsprechende Kompetenz einräumt. Diese Grundregel wird sowohl in Artikel 3 als auch in Artikel 42 Absatz 1 BV festgehalten.

Hinsichtlich des Umfangs einer Bundeskompetenz wird unterschieden zwischen umfassenden und fragmentarischen (auf Teilbereiche beschränkte) Kompetenzen, Förderungskompetenzen (bei denen eine finanzielle oder anderweitige Unterstützung der Massnahmen der Kantone mit einem bestimmten Ziel im Vordergrund steht) sowie Kompetenzen zur Grundsatzgesetzgebung (Erlass eines Grundsatzgesetzes).

Für die Ausübung von Bundeskompetenzen gilt – wie auch für die Kompetenzzuteilung – die Leitlinie von Artikel 43a Absatz 1 BV, wonach der Bund im Rahmen einer bestimmten Kompetenz nur jene Aufgaben übernehmen soll, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Mit der NFA wird diese Regelung auch auf Aufgaben angewandt, die die Möglichkeiten des Kantons übersteigen; überdies wurde der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (die Nutzniesser zahlen, die Kostenträger entscheiden) hinzugefügt.

Gelangen die politischen Behörden zum Schluss, dass ein bestimmter Sachbereich, der in der kantonalen Zuständigkeit liegt, einer einheitlichen Bundesregelung bedarf, müssen sie eine entsprechende Verfassungsrevision anstreben.

In der politischen Diskussion um die Sozialhilfe wurde bisher von keiner Seite eine *umfassende Bundeskompetenz* gefordert. Diese Modalität wird deshalb auch nicht weiter ausgeführt.

Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebung

Vielmehr wird wiederholt der Wunsch nach einem Rahmengesetz des Bundes geäussert. Unter einer Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebungskompetenz ist eine Zuständigkeit zu verstehen, die dem Bund erlaubt, gesetzliche Grundsätze für einen Bereich (z. B. Mindestanforderungen, Verfahren) festzulegen – mit oder ohne finanzielle Beteiligung des Bundes. Den Kantonen verbleibt dabei ein erheblicher Gestaltungsspielraum, der über den blossen Vollzug von Bundesrecht hinausgeht. Die Bundesverfassung erteilt dem Bund bereits heute in verschiedenen

⁸¹ Freiburghaus 2013

Bereichen die Kompetenz zum Erlass von Grundsätzen, so beispielsweise bei den Ausbildungsbeiträgen (Art. 66 Abs. 1 BV), in der Raumplanung (Art. 75 BV), bei den Fuss- und Wanderwegen (Art. 88 Abs. 1) und hinsichtlich der Steuerharmonisierung (Art. 129 Abs. 1 BV).

Im Rahmen einer solchen Gesetzgebung sind verschiedene, allgemein gefasste bis hin zu sehr detaillierten Varianten denkbar. Bezogen auf den Bereich der Sozialhilfe müsste ein Gleichgewicht zwischen dem Gestaltungsspielraum der Kantone, dem angestrebten Grad der Vereinheitlichung oder der angestrebten Harmonisierung und der erwarteten Wirkung einer Grundsatz- und Rahmengesetzgebung gefunden werden.

Stärke: Die in Kapitel 4 erörterten Punkte, die vereinheitlicht, harmonisiert oder koordiniert werden müssten, könnten in einem Instrument geregelt werden; das Verfahren liesse sich auf Bundesebene steuern.

Schwächen: Die Harmonisierung wäre abhängig vom Allgemeinheitsgrad des Gesetzes und vom Gestaltungsspielraum der Kantone unterschiedlich wirksam.

Voraussetzungen: Es müsste eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden; enge Einbindung der Kantone bei der Ausarbeitung des Gesetzes

Bundesrecht: Umsetzung durch Zielvereinbarungen mit den Kantonen

Im Verfassungsrecht wurde mit den Zielvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen (Art. 46 Abs. 2 BV) ein neues Instrument eingeführt. Die Kantone setzen das Bundesrecht mithilfe von Programmen um und werden vom Bund dazu finanziell unterstützt. Solche Vereinbarungen werden derzeit in der Integrationspolitik (für Ausländerinnen und Ausländer) und in der Kinder- und Jugendpolitik eingeführt. Es sind keine Harmonisierungsinstrumente, sie könnten aber interessant sein, um die Kantone zu bewegen, Angebote, zum Beispiel Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe zu entwickeln und so bestehende Lücken zu schliessen.

Stärke: Instrument mit eingeschränkter Tragweite, aber geeignet für die Entwicklung neuer Tätigkeitsbereiche in Erfüllung gemeinsamer Zielsetzungen, wobei die Kantone selbst bedarfsgerechte Lösungen erarbeiten könnten.

Schwächen: Ein solches Instrument hat eine Anreizwirkung, stellt das Leistungsangebot aber nicht nachhaltig sicher. Bei der Harmonisierung der Sozialhilfe geht es nicht darum, Innovationen zu fördern, sondern die bestehenden und permanenten Strukturen zusammenzuführen und zu koordinieren.

Voraussetzungen: Es müsste eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden; finanzieller Beitrag durch den Bund.

Beispiel aus dem Ausland: Die internationale Vergleichbarkeit ist beschränkt, die österreichische Reform von 2010 kann aber interessant sein. In Österreich besteht eine Art Zielvereinbarung zwischen Bund und Ländern. Auf dieses Instrument stützt sich die österreichische Sozialhilfereform, die die Existenzsicherung landesweit harmonisiert (Bedarfsorientierte Mindestsicherung, BMS).⁸² Die einzelnen Parteien verpflichten sich, die festgelegten Mindestleistungen (gemäss den gleichen Grundsätzen wie der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss SKOS) sicherzustellen: der Bund den Bezügerinnen und Bezüger der Pensionsversicherung und der Arbeitslosenversicherung, die Länder den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger. Die Vereinbarung enthält bestimmte Regeln zur Leistungsbemessung (Anrechnung des Einkommens und des Vermögens), die Voraussetzungen, unter denen von einer leistungsbeziehenden Person verlangt werden kann, dass sie eine Arbeit aufnimmt, sowie die anwendbaren Sanktionen. Die Vereinbarung ist befristet, wird regelmässig überprüft⁸³ und sieht eine Beteiligung des Bundesstaates an den Mehrkosten der Länder vor.

⁸² Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäss Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung; BMSK 2013; Die Armutskonferenz 2012.

⁸³ Stanzl 2013

8.1.3 Intervention auf interkantonaler Ebene

Eine Alternative, mit der zumindest ein Teil der von den Befürworterinnen und Befürwortern eines Rahmengesetzes angestrebten Ziele erreicht werden könnte, ist das interkantonale Konkordat. Theoretisch könnte ein Konkordat die kantonalen Bestimmungen harmonisieren und die Koordination zwischen den Kantonen regeln. Der Grund, weshalb diese Lösung nie ernsthaft geprüft wurde, liegt darin, dass der Weg zu einer nachhaltigen, für alle Kantone verbindlichen Vereinbarung lang und nicht weniger hindernisreich ist als eine Änderung der Bundesverfassung mit anschliessendem Gesetzeserlass durch das Bundesparlament.

Stärken: keine Änderung der Verfassungsordnung; die Zuständigkeit für die Verabschiedung des Konkordats bleibt vollumfänglich bei den Kantonen. Sie müssten anschliessend ihre Gesetzgebung anpassen. Falls das Konkordat nicht freiwillig von allen Kantonen verabschiedet würde, könnte der Bund die Kompetenz erhalten, eine interkantonale Konvention für allgemein verbindlich zu erklären oder die Kantone zu zwingen, dem Konkordat beizutreten. Dazu wäre eine Änderung von Artikel 48a BV nötig.

Schwächen: Das Konkordat löst das Problem eines eidgenössischen Verhandlungs- und Koordinationspartners nicht.

8.1.4 Status Quo

Es wäre durchaus denkbar, dass die Kantone die für sie nützlichsten Anpassungen ohne Intervention des Bundes bzw. ohne Konkordat selbst vornehmen. Die Sozialhilfe hat sich vor allem seit der 1990er-Jahre als dynamisch und anpassungsfähig erwiesen. Der Informationsaustausch und die Bereitstellung von Studien und Analyseinstrumenten haben in den letzten Jahren zu Verbesserungen und konvergierenden Entwicklungen geführt, die auch ohne Zwang von aussen zustande gekommen sind, wie im Fall der Eliminierung von negativen Einkommenseinbussen (Schwelleneffekten).

Stärke: keine Verfassungsänderung; die Kantone bleiben umfassend zuständig; sie entscheiden, welche «good practice» anderer Kantone sie übernehmen und anpassen.

Schwächen: Die Verringerung der Ungleichheiten zwischen Kantonen und Gemeinden und die Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungen bleibt ein langwieriger Prozess, und es fehlt weiter an einem Sozialhilfevertreter auf Bundesebene.

Voraussetzungen: permanente Weiterentwicklung der Überlegungen, des Informationsaustausches und der Erfahrungen zwischen allen Landesteilen, der Referenzarbeiten und der Instrumente (Datenbanken, Modelle usw.).

8.2 Interventionen bei anderen Bedarfsleistungen

Die Interventionen bei weiteren Bedarfsleistungen lassen sich in zwei Arten gliedern und übersteigen die Möglichkeiten der Bestimmungen zur Sozialhilfe im engeren Sinn. Schematisch wird unterschieden zwischen:

- 1 *Horizontaler* Harmonisierung der Sozialhilfe auf nationaler/eidgenössischer Ebene (Teil 1 des Berichts) und
Horizontaler Harmonisierung der einzelnen Leistungen auf nationaler/eidgenössischer Ebene (parallel oder abgestuft) (Ziff. 5, insb. 5.2.2 und 5.3.2)
- 2 *Vertikaler* Koordination aller Bedarfsleistungen und Abgaben (Steuern) in den einzelnen Kantonen (s. Ziff. 6.1)

1. Schritt: Harmonisierung der Bedarfsleistungen

Beim Angebot an Bedarfsleistungen bestehen grosse kantonale Unterschiede. Eine kantonsübergreifende Harmonisierung wäre wahrscheinlich nur für Leistungen sinnvoll, die in allen

Kantone ausgerichtet werden, wie die individuelle Prämienverbilligung der Krankenversicherung (hier nicht behandelt), die Alimentenbevorschussung oder die Ausbildungsbeiträge.

Für jede der betroffenen Leistungen muss zunächst geklärt werden, ob der Bund die Kompetenz besitzt, Leistungen zu harmonisieren, für die weiterhin die Kantone zuständig sind.

Hier sind drei Möglichkeiten denkbar:

- eine von den Kantonen beschlossene und umgesetzte Harmonisierung
- eidgenössische Rahmengesetze über bestehende oder zu schaffenden Grundlagen, die dem Bund die Kompetenz erteilen, in den einzelnen Bereichen tätig zu werden
- eine Verfassungsbestimmung über die Existenzsicherung, die den Kantonen vorschreibt, die betroffenen kantonalen Leistungen zu harmonisieren

2. Schritt: Kohärente Ausgestaltung der kantonalen Sozialleistungen

In diesem Schritt ist es Aufgabe der Kantone, ihr Leistungs- und Steuersystem entsprechend zu harmonisieren und zu koordinieren. Damit Personen in ähnlichen Situationen über ein vergleichbares Einkommen verfügen, muss die Reihenfolge der Leistungen festgelegt werden. Auch sind systembedingte Einkommenseinbussen (Schwelleneffekte) zu beseitigen. Dabei sind die Steuern mitzuberücksichtigen. Die Kantone können dies in Harmonisierungsgesetzen regeln, wie dies bereits fünf Kantone getan haben. Der Bund könnte zudem den Grundsatz für die Harmonisierung und die Koordination der kantonalen Bedarfsleistungen mit der Sozialhilfe festlegen.

Systembedingte Einkommenseinbussen können sich auch dadurch ergeben, dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden (insbesondere Sozialhilfeleistungen), nicht den Steuern unterliegen (vgl. Art. 24 Bst. d des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [SR 642.11] und Art. 7 Abs. 4 Bst. f des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990 [SR 642.14]). Der Bundesrat ist der Ansicht, dass es steuersystematisch richtig wäre, diese Unterstützungsleistungen zu besteuern. Damit durch die steuerliche Mehrbelastung nicht in das soziale Existenzminimum eingegriffen würde, wären gegebenenfalls gezielte Korrekturmassnahmen vorzunehmen.⁸⁴ Ob das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und das Steuerharmonisierungsgesetz entsprechend angepasst werden sollen, wird zurzeit im Parlament beraten.⁸⁵

Verfassungsgrundlage für die Harmonisierung und die Koordination

Das einzige Instrument, das die horizontale Harmonisierung und die vertikale Koordination in einem gemeinsamen Rahmen festlegen könnte, wäre ein Verfassungsartikel zur Existenzsicherung. Aus Sicht des Bundes muss die primäre Zuständigkeit für die Sozialhilfe und die Bedarfsleistungen bei den Kantonen bleiben. Damit sich die kantonalen Gesetzgebungen im Hinblick auf den in diesem Bericht ermittelten und anerkannten Vereinheitlichungs-, Harmonisierungs- und Koordinationsbedarf weiterentwickeln können, könnten die Kantone zu den erforderlichen Massnahmen verpflichtet werden. Falls sie dieser Verpflichtung nicht nachkämen, müsste der Bund die Kompetenz haben, Vorschriften für die Kantone zu erlassen oder ihnen den Beitritt zu einem Konkordat vorzuschreiben.

Bezugnehmend auf den von der SODK vorgeschlagenen und in Kapitel 8.1 genannten Artikel 115 (neu) könnte ein solcher Artikel wie folgt formuliert werden:

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

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

⁸⁴ Bundesrat 2014, S. 16

⁸⁵ 14.4004 Motion WAK-SR (09.300), Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen und steuerliche Entlastung des Existenzminimums. Der Erstrat hat der Motion am 8.12.2014 zugestimmt.

Interventionsmodalitäten

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.

Die Allgemeinverbindlicherklärung eines Konkordats würde zusätzlich eine Ergänzung des Art. 48a BV voraussetzen:

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:

...

- j. (neu) Deckung des Existenzminimums und Integration

Stärken: Ein solcher Verfassungsartikel zur Existenzsicherung würde die formelle und materielle Harmonisierung der Sozialhilfe und der weiteren untereinander zu koordinierenden Leistungen gesetzlich festlegen, den Kantonen aber gleichzeitig die Wahl lassen, wie sie den Auftrag umsetzen. Der Bund müsste nur einschreiten, wenn die Harmonisierung scheitert, zum Beispiel nach einem bestimmten Zeitraum.

Schwächen: Die gleichen wie bei einem Konkordat, aber von Anfang an mit starkem Anreiz, die geforderten Schritte zu unternehmen; es wäre schwer zu definieren, wann der Bund intervenieren soll. Den Kantonen würden nicht nur in der Sozialhilfe, sondern auch in anderen Leistungsbereichen Standards vorgeschrieben. Eine Weiterentwicklung der Harmonisierung nach vorgenanntem Verfassungsartikel würde den Bedarf eines Ansprechpartners für Sozialhilfe auf Bundesebene nicht erfüllen.

Voraussetzungen: Wie bei einem Konkordat wäre Übereinstimmung für einen Grossteil der zu erlassenden Bestimmungen und ein starkes Engagement der Kantone gefordert.

9 Stellungnahmen der vier wichtigsten Akteure

Der Berichtsentwurf wurde der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), dem Schweizerischen Gemeindeverband, der Städteinitiative Sozialpolitik und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) nach Abschluss der Arbeiten zur Stellungnahme zugestellt. In ihren Stellungnahmen (vgl. Anhang) erachten sie den Bericht insgesamt als gute Diskussionsgrundlage. Der dargelegte Handlungsbedarf (s. Ziff. 7) wird von allen anerkannt. Alle Akteure sprechen sich dafür aus, dass die Zuständigkeit für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Sozialhilfe unverändert bei den Kantonen bleiben soll. Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe sollen die SKOS-Richtlinien sein. Im Zentrum der Stellungnahmen stehen die Interventionsansätze, d. h. die Art und Weise, wie die Sozialhilfe zukünftig geregelt werden soll. Die wesentlichen Punkte aus den Stellungnahmen sind im Folgenden zusammengefasst.

9.1 Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

Die SODK plädiert für eine ganzheitliche Betrachtung des Systems der sozialen Sicherheit und dafür, eine weitergefasste Rahmengesetzgebung zur Existenzsicherung in den Blick zu nehmen. Ein Rahmengesetz Sozialhilfe wird von der Mehrheit der SODK-Mitglieder abgelehnt, auch um die Komplexität des heutigen Systems nicht weiter zu erhöhen. Die SODK spricht sich gegen eine umfassende Bundeskompetenz für Sozialhilfe oder eine neue Verbundaufgabe aus. Falls trotzdem auf Bundesebene Bestimmungen für die Sozialhilfe erlassen würden, müsste aus Sicht der SODK die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beibehalten werden. Im Weiteren wären die Bestimmungen auf einige wenige, für alle Kantone geltende Spiel- und Koordinationsregeln zu beschränken. Käme dem Bund jedoch eine neue Steuerfunktion in der Sozialhilfe zu, müsste er sich im Gegenzug auch finanziell daran beteiligen. Das Konkordat wird von der SODK als gangbarer, aber langwieriger Weg gesehen. Es findet jedoch keine klare Mehrheit bei den Mitgliedern.

Die SODK will den SKOS-Richtlinien eine höhere Legitimität verleihen, indem sie diese künftig genehmigt. Sie wünscht sich eine bessere Abstimmung zwischen den Sozialversicherungen und den kantonalen Bedarfsleistungen und will die innerkantonale Koordination der Bedarfsleistungen vorantreiben. Eine diesbezügliche Intervention des Bundes wird als wenig zielführend beurteilt.

9.2 Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Der Gemeindeverband äussert sich zugunsten einer Überarbeitung der SKOS-Richtlinien, unter Einbezug von Bund, Kantonen und Gemeinden. Er betont, dass bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe den lokalen und regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen sei. Den Gemeinden sei insbesondere mehr Handlungsspielraum einzuräumen. Sie sollen den örtlichen Verhältnissen angepasste Leistungen festlegen können. Aus Sicht des Gemeindeverbandes sind vor allem auch Lösungen für schwierige Fälle auszuarbeiten. Im Weiteren betont der Gemeindeverband die Wichtigkeit einer engen horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit. Einzubeziehen seien dabei auch die sozialen Netzwerke auf Gemeindeebene. Nach Ansicht des Gemeindeverbandes braucht es für die notwendigen Optimierungen kein nationales Sozialhilfegesetz. Allfällige Reformen seien über die kantonalen Gesetzgebungen oder allenfalls über ein Konkordat anzugehen.

9.3 Stellungnahme der Städteinitiative Sozialpolitik

Aus Sicht der Städteinitiative ist auf ein Rahmengesetz Sozialhilfe hinzuarbeiten, inkl. der hierfür notwendigen Verfassungsgrundlage. Als Orientierung dienen soll der von der SODK erarbeitete Vorschlag (SODK-Bericht 2008). Dabei müssten die bestehenden Kompetenzen der Kantone beachtet werden. Die Städteinitiative wäre auch offen für eine Regelung der Existenzsicherung im weiteren Sinn, erachtet diese aber als weniger prioritär. Gegenüber einem Konkordat ist die Städteinitiative eher zurückhaltend, weil der Prozess langwierig sei und die Verbindlichkeit ungewiss.

Parallel dazu schlägt die Städteinitiative weitere Massnahmen vor, um rascher Verbesserungen zu erreichen. Unter anderem solle der Bund seine Kompetenzen gemäss Artikel 114 Abs. 5 (im Bereich Arbeitslosenfürsorge, Langzeitarbeitslosigkeit) und Artikel 116 (Familien) der Bundesverfassung wahrnehmen, um Lücken im System der sozialen Sicherheit zu schliessen und strukturelle Risiken zu decken.

9.4 Stellungnahme der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Die SKOS spricht sich für die Schaffung einer Verfassungsgrundlage und eines Rahmengesetzes Sozialhilfe aus. Eine Koordination in Bezug auf eine umfassende Existenzsicherung erachtet sie ebenfalls als wesentlich und anstrebenswert, aber als weniger dringlich und realistisch. Die Lösung über ein Konkordat würde von der SKOS ebenfalls unterstützt. Vom Bund erwartet die SKOS, dass er seine bereits bestehenden Handlungsmöglichkeiten basierend auf spezifischen Verfassungsgrundlagen ausschöpft (z. B. in der Arbeitsintegration gestützt auf Art. 114 Abs. 5 BV, in der Bekämpfung der Familienarmut gestützt auf Art. 116 BV und im Asylbereich gestützt auf Art. 121 BV). Neben den Kantonen soll auch der Bund die SKOS-Richtlinien ideell unterstützen.

10 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Die Sozialhilfe ist aus Sicht des Bundesrates eine wichtige Säule des Systems der sozialen Sicherheit. Als letztes Netz sichert sie die Existenz für alle Personen, bei welchen das Einkommen aus den vorgelagerten Quellen (eigenes Erwerbseinkommen, Einkommen des Haushaltes, weitere Leistungen der sozialen Sicherheit) nicht reicht, um den Grundbedarf zu decken. Ihr Bestehen an sich und ihre wichtige Aufgabe finden allgemeine Akzeptanz. Auch die drei Kernelemente der Sozialhilfe sind grundsätzlich unbestritten: Sie ist in kantonaler Zuständigkeit, kommt subsidiär zum Zuge und folgt dem Grundsatz der individuellen Bedarfsbeurteilung.

Zwar definieren heute die Normen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) schweizweit einen einheitlichen Orientierungsrahmen. Allerdings beruht diese faktische Harmonisierung auf der Freiwilligkeit der einzelnen Kantone und Gemeinden. Selbst die Verankerung dieser Normen in verschiedenen kantonalen Gesetzen ändert nichts an der Tatsache, dass es sich bei den Normen um Empfehlungen einer nicht-staatlichen Organisation handelt, welche materiell und politisch lediglich über die Mitgliedschaft der Kantone und vieler Gemeinden abgesichert ist. Zudem zeigt die Diskussion der letzten Zeit mit aller Deutlichkeit, dass die Normen umstritten sind. Kantone und Gemeinden haben vereinzelt Abweichungen von den Normen beschlossen und einzelne Gemeinden sind aus der SKOS ausgetreten. Es besteht daher das Risiko, dass die SKOS-Richtlinien ihre Bedeutung als schweizweiter unverbindlicher Orientierungsrahmen verlieren. Als Folge davon würden die Leistungen der Sozialhilfe und deren Ausgestaltung auf interkantonaler Ebene und gegebenenfalls auch innerhalb der Kantone unkoordiniert weiterentwickelt. Dies gilt es aus drei Gründen zu verhindern. Erstens stellt die Sozialhilfe eine wichtige Säule der sozialen Sicherheit dar. Bei den Leistungen und der Ausgestaltung müssen deshalb zentrale Aspekte einheitlich geregelt sein, um die Abstimmung mit anderen Leistungen des Systems der sozialen Sicherheit zu gewährleisten. Zweitens wird mit den Leistungen der Sozialhilfe die materielle Existenz aller Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz sichergestellt und ihre soziale Teilhabe ermöglicht. Unterschiede lassen sich rechtsstaatlich nur soweit rechtfertigen, als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln. Drittens birgt der fehlende einheitliche Rahmen 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.

Aus den dargelegten Gründen erachtet der Bundesrat die fehlende Verbindlichkeit bei der Sozialhilfe als nicht mehr zeitgemäss. In ihren Stellungnahmen teilen die vier wichtigsten Akteure in diesem Bereich grundsätzlich die Meinung, dass es einen verbindlichen Rahmen braucht. Dabei wählen sie allerdings unterschiedliche Wege: Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) wird künftig die SKOS-Richtlinien genehmigen und den Kantonen zur Umsetzung empfehlen. Damit will sie ihnen eine höhere Legitimität verleihen. Die Städteinitiative Sozialpolitik und die SKOS plädieren für ein Sozialhilfe-Rahmengesetz auf Bundesebene. Der Weg über ein Konkordat wird von allen, auch vom Gemeindeverband, mindestens als Möglichkeit gesehen, überzeugt aber niemanden (grosser Aufwand, lange Dauer bis es in Kraft tritt). Der Gemeindeverband wünscht allerdings auch einen grösseren Handlungsspielraum für die Gemeinden. Die SODK hat zudem im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik vom Dezember 2014 betont, dass sie sich der Bedeutung einer einheitlichen Regelung in der Sozialhilfe bewusst ist und die Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien stärken wird. Die Einführung einer Bundeskompetenz in der Sozialhilfe auf Verfassungsstufe sowie die Schaffung eines Rahmengesetzes lehnt sie ab.

Der Bundesrat respektiert die klare Position der SODK. Angesichts der Bedeutung der Sozialhilfe erwartet er jedoch, dass sich die Kantone ihrer Verantwortung bewusst sind und selbst

Schlussfolgerungen des Bundesrates

einen verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe definieren. Dieser sollte die Leistungsvoraussetzungen, die Mindestleistungen, die Leistungen für die soziale und berufliche Integration sowie die Koordination der Sozialhilfe mit anderen Leistungssystemen beinhalten. Des Weiteren befürwortet der Bundesrat eine Koordination der Sozialhilfe mit den anderen kantonalen Bedarfsleistungen. In diesem Bereich kann es allerdings aufgrund der historisch gewachsenen Vielfalt und der politisch gewollten unterschiedlichen Ausgestaltung der kantonalen und kommunalen Unterstützungssysteme nicht um eine materielle Harmonisierung gehen. Hingegen sind eine einheitliche Definition des massgebenden Einkommens, der Unterstützungseinheit sowie der Hierarchie oder Abfolge der Leistungen sowie die Vermeidung von systembedingten Einkommenseinbussen (Schwelleneffekten) wünschenswert.

Ende Januar 2015 hat die SKOS eine Reform ihrer Richtlinien lanciert. Zwei vorgängig realisierte Studien kommen zum Schluss, dass kein grundlegender Umbau der Sozialhilfe und keine Totalrevision der SKOS-Richtlinien nötig sind. Deshalb wird die Reform auf einzelne Aspekte der Richtlinien (finanzielle Anreize, Sanktionsmöglichkeiten) und die Höhe der Leistungen fokussieren. Die SODK wird im Anschluss daran eine politische Diskussion zu den Resultaten führen, die Richtlinien genehmigen und den Kantonen auf den 1. Januar 2016 zur Umsetzung empfehlen.

Der Bundesrat begrüsst die laufenden Bestrebungen zur Stärkung der SKOS-Richtlinien. Sie bilden den notwendigen verbindlichen Rahmen, welcher in der Sozialhilfe zur Anwendung kommen muss. Der Bundesrat wird sich an den regelmässigen Treffen im Rahmen des Nationalen Dialogs über den Stand der Arbeiten und die Entwicklungen in der Sozialhilfe durch die Kantone informieren lassen.

Bibliographie

Bachmann, Monika, 2008, Wenn die Ehe zerbricht, droht die Armut, in: ZESO 2/2008, S. 20–21.

Bauer, Tobias / Wyss, Ursula, 1997, Sozialhilfe zwischen Sozialabbau und Grundrecht, Eine Analyse zu den Voraussetzungen für die materielle Durchsetzung des Grundrechts auf soziale Existenzsicherung, Im Auftrag der Sozialdemokratische Fraktion der Eidgenössischen Räte. Bern: BASS.

Bodmer, Rudolf, 2013, Die Empfehlungen der SKOS in der Gerichtspraxis, Referat, gehalten am 23. Mai 2013 anlässlich Jubiläum 50 Jahre SKOS-Richtlinien www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/referate/mv_13/Bodmer_Referat.pdf, (Stand: 5.6.2013) Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMSK), 2013, Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS), Fakten und Mythen. Wien: BMSK.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), 2013, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2013. Bern : BSV.

Bundesamt für Statistik (BFS), 2007, Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007, Inventar am 01.01.2007. Neuchâtel : BFS.

Bundesamt für Statistik (BFS), 2011a, Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe, Kurzfassung des Schlussberichts. Neuenburg: BFS (Reihe «Statistik der Schweiz», 13).

Bundesamt für Statistik (BFS), 2011b, Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011, Bericht des Bundesrates vom 18.05.2011 in Erfüllung des Postulats «Legislatur. Sozialbericht» (2002 P 01.3788), Neuenburg: BFS (Reihe «Statistik der Schweiz», 13).

Bundesamt für Statistik (BFS), 2013, Schweizerische Sozialhilfestatistik 2012: Fallzahlen steigen in einzelnen Kantonen bis gut 10%. Neuchâtel: BFS (BFS Aktuell, Dezember 2013) (www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5452; Stand: 6.1.2014)

Bundesamt für Statistik (BFS), 2014, Inventar der Bedarfsabhängige Leistungen 2013 : (www.sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/lbsPublicStartPage.aspx , Stand: 12.5.2014)

Bundesrat, 2010, Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Bern: BSV.

Bundesrat, 2011, Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Bern : BSV.

Bundesrat, 2012a, Erwerbsausfall und soziale Absicherung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates (09.3655) Schenker Silvia „Allgemeine Erwerbsversicherung“ vom 12. Juni 2009, 14. September 2012. Bern: BSV.

Bundesrat, 2012b, Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (09.3161) Hêche Claude «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» vom 18. März 2009, 21. November 2012. Bern: BSV.

Bundesrat, 2014, Steuerbarkeit von öffentlichen Unterstützungsleistungen und Steuerbefreiung des Existenzminimums: Auswirkungen auf die frei verfügbaren Einkommen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 29. März 2010 (10.3340). Bern: ESTV.

Bibliographie

Caritas, 2010, Armut in der Schweiz verhindern. Die Position der Caritas zur Gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung und zur Nationalen Konferenz zur gemeinsamen Bekämpfung der Armut.. Luzern: Caritas (Caritas-Positionspapier, November 2010).

Coullery, Pascal, 1993, Das Recht auf Sozialhilfe. Bern: Haupt.

Coullery, Pascal, 1995, Diskussionsentwurf für ein eidgenössisches Sozialhilferahmengesetz, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge, Bd. 35/5. Bern: Stampfli.

Coullery, Pascal / Meyer, Paul, 2013, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in : Müller/Feller (Hrsg), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage. Bern: Stämpfli.

Datenschutz und Datenaustausch in der IIZ: Problemstellung, heutige Rechtsgrundlagen und Lösungsvorschläge. Präsentation an der IIZ-Tagung vom 4. und 5. Oktober 2012; www.iiz.ch (Stand: 6.5.2013).

Die Armutskonferenz (Hg.), 2012, Monitoring «Bedarfsorientierte Mindestsicherung». Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) 2011, Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Matrix. Wien.

Ehrler, Franziska / Knupfer, Caroline / Bochsler, Yann, 2012, Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme, Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats von Ständerat Claude Hêche (09.3161), erstellt im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern: BSV (Forschungsbericht Nr. 14/12).

Fluder, Robert / StremLOW, Jürg (1999), Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Bern: Verlag Paul Haupt.

Fluder, Robert / Graf, Thomas / Ruder, Rosmarie / Salzgeber, Renate, 2009, Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bern: BSV (Forschungsbericht Nr. 1/09).

Freiburghaus Dieter, 2013, Föderalismus, Vielfalt und Glück, in: Schweizer Monat, Ausgabe 1005, April 2013, S. 23. <http://www.dieter-freiburghaus.ch/votr%C3%A4ge-artikel/2013/f%C3%B6deralismus/> (Stand: 5.2.2014).

Hänzi, Claudia, 2011, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag (Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B Öffentliches Recht, Band 84).

Knupfer, Caroline / Bieri, Olivier, 2007, Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Bern : SKOS.

Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Olivier, 2007, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Bern: SKOS. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), 2008, Zuständigkeitsgesetz - ZUG, Schlussbericht der Arbeitsgruppe SODK, <http://sodk.ch/fachbereiche/sozialwerke/sozialhilfe/> (Stand: 8.5.2013).

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), 2010, Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), 25. Juni 2010. Bern: SODK.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), 2013, Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung, 28. Juni 2013. Bern: SODK.

Ladner, Andreas / Steiner, Reto / Horber-Papazian, Katia / Fiechter, Julien / Jacot-Descombes, Caroline / Kaiser, Claire, 2013, Gemeindemonitoring 2009/2010 – Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung, Bern: KPM-Verlag.

- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 1999, Combattre l'exclusion. Volume 3: L'aide sociale au Canada et en Suisse. Paris: OCDE.
- Pärli, Kurt, 2005, Verankerung ausgewählter Fragen im kantonalen Sozialhilferecht. Kurzstudie zu Handen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates.
- Pärli, Kurt, 2013, Gutachten « Datenschutz und Datenaustausch in der IIZ », im Auftrag der Nationalen IIZ-Gremien ; www.iiz.ch (Stand: 13.1.2013).
- Pfister, Natalie, 2009, Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Bern: SKOS.
- Ragni, Thomas, 2009, Welches sind die Reintegrationschancen der Neubezüger von Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt, in: Die Volkswirtschaft, 10-2009, S. 51–54.
- Salzgeber Renate (Bernere Fachhochschule Soziale Arbeit), 2013, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2012, 13 Städte im Vergleich. www.staedteinitiative.ch (Stand: 10.2.2015)
- Sassnick Spohn et al., 2005, Von der Armenpflege zur Sozialhilfe, ein Jahrhundert SKOS & ZeSo – Ein Lesebuch. Bern: SKOS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2005, Konzepte und Richtlinien zur Berechnung der Sozialhilfe, <http://skos.ch/skos-richtlinien/> (Stand: 10.2.2015).
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2006, Regionalisierung und Professionalisierung sozialer Dienste. Auf dem Weg zu einer tragfähigen und wirksamen Sozialhilfe. Grundlegendokument der SKOS. Bern: SKOS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2011a, Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirksame Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Grundlagenpapier der SKOS. Bern: SKOS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2011b, Ergänzungsleistungen für Familien – Modell SKOS. Ausführliche Diskussion der Eckwerte. Bern: SKOS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2013, Die SKOS-Richtlinien auf einen Blick. Grundlegendokument der SKOS. Bern: SKOS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2013a, Armut und Armutsgrenze. Grundlagenpapier der SKOS. Bern: SKOS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2013b, Einheitliches massgebliches Einkommen. Grundlagenpapier der SKOS. Bern: SKOS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2013c, Neuregelung Unterhaltsrecht und Vorschlag SKOS zur Mankoteilung: Anrechnung der Alimentenschuld im Sozialhilfebudget des Unterhaltspflichtigen? Ergebnis der verbandsinternen Prüfung. Bern: SKOS.
- Stanzl, Peter, 2013, Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung, in: Soziale Sicherheit 5/2013, S. 245–255 (Fachzeitschrift der österreichischen Sozialversicherung).
- Stremow, Jürgen / Bieri, Annegret, 2010, Sozialhilfe: Die Schweiz im europäischen Vergleich, in: Baumann, Beat / Stremow, Jürgen / Strohmeier, Rahel / Bieri, Annegret (Fachhochschule Luzern), Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im Europäischen Vergleich. Bern: BSV (Forschungsbericht 6/10).
- Wyss, Kurt / Knupfer, Caroline, 2003, Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Bern: SKOS.

Anhänge

Anhang 1: Parlamentarische Vorstösse

Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (12.3013) vom 2. Februar 2012. Rahmengesetz für Sozialhilfe

Der Bundesrat wird beauftragt, analog zum ATSG ein schlankes "Rahmengesetz für Sozialhilfe" vorzulegen.

Eine Minderheit (de Courten, Borer, Frehner, Hess, Parmelin, Stahl) beantragt, die Motion abzulehnen.

Ohne Begründung

Stellungnahme des Bundesrates vom 25.04.2012

Die vorliegende Motion stimmt wörtlich mit der Motion Weibel 11.3714 überein, welche der Bundesrat am 31. August 2011 aus Gründen der verfassungsmässigen Kompetenzordnung abgelehnt hat. Der Bundesrat verweist deshalb auf seine frühere Stellungnahme und beantragt mit der gleichen Begründung die Ablehnung der Motion.

Wie der Bundesrat allerdings bereits im Zusammenhang mit der Motion Weibel festgehalten hat, besteht im Bereich der Sozialhilfe ein gewisser Harmonisierungsbedarf. Er hat deshalb bereits damals eine entsprechende Prüfung in Aussicht gestellt und sieht sich in dieser Absicht nun dadurch bestärkt, dass eine klare Mehrheit der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit dieses Anliegen wieder aufnimmt. Hinzu kommt, dass auch massgebende Kreise wie die kantonalen Sozialdirektoren, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, die Städteinitiative Sozialpolitik und der Schweizerische Arbeitgeberverband die Prüfung einer Rahmengesetzgebung für die Sozialhilfe unterstützen. Der Bundesrat will deshalb eine entsprechende Prüfung vornehmen und in diesem Rahmen auch klären, ob und wieweit aufgrund der geltenden Verfassung eine Rahmengesetzgebung möglich ist und ob gegebenenfalls eine Verfassungsänderung in Betracht gezogen werden soll.

Sollte die Motion im Erstrat angenommen werden, würde der Bundesrat im Zweitrat die Abänderung in einen entsprechenden Prüfungsauftrag beantragen.

Antrag des Bundesrates vom 25.04.2012

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

➤ *Annahme durch den Nationalrat am 20. September 2012*

➤ *Ablehnung durch den Ständerat am 11. Juni 2013*

Postulat Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (13.4010) vom 6. November 2013. Rahmengesetz für die Sozialhilfe

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, inwiefern ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe Antworten auf folgende Fragen gibt:

- Regelung der Zuständigkeiten (heutiges ZUG);
- Harmonisierung der Standards für die Existenzsicherung;
- Festlegung der sozialen und beruflichen Integration als verbindliche Zielsetzungen für die Sozialhilfe (sowohl für Sozialhilfebezügler als auch Leistungsträger);
- Sanktionen und Leistungskürzungen;
- organisatorische Standards;

Anhänge

- Verfahrensvorschriften;
- Koordination der Sozialhilfe mit anderen Systemen der sozialen Sicherheit;
- Harmonisierung der Sozialhilfe mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen wie Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträgen oder Ergänzungsleistungen für Familien;
- Datenschutz.

Der Bundesrat wird zudem beauftragt, im Rahmen des Berichtes konkretere Möglichkeiten für ein solches Gesetz zu skizzieren und insbesondere die Verfassungsmässigkeit zu prüfen respektive Vorschläge für einen entsprechenden Verfassungsartikel zu machen.

Eine Minderheit (de Courten, Borer, Bortoluzzi, Parmelin, Pezzatti, Stahl) beantragt, das Postulat abzulehnen.

Begründung

Die aktuelle Diskussion über die Skos-Richtlinien zeigt in aller Deutlichkeit die Mängel der heutigen Lösung, wo ein privater Verein eine zentrale staatliche Aufgabe übernimmt, nämlich die Richtlinien für das letzte Netz unseres Sozialstaates zu definieren. Die Richtlinien gelten allgemein als tauglich und zeitgemäss. Ihre Schwäche ist aber bei der demokratischen Legitimation. Es fällt daher auf, dass die Vertreterinnen und Vertreter der aus der Skos ausgetretenen Gemeinden vom Bund ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe fordern.

Auch für die allenfalls anstehende Diskussion um eine möglicherweise stattfindende "Einwanderung in der Sozialhilfe" werden wir rasch nach einer bundesrechtlichen Regelung für die Sozialhilfe rufen.

Die Sozialhilfe hat eine Bedeutung für die soziale Sicherheit erlangt, die ein Minimum an Koordination auf nationaler Ebene erforderlich macht. Der heutige Zustand entspricht nicht mehr der Lebensrealität einer zunehmend vernetzten und mobilen Gesellschaft. Es braucht ein Minimum an Harmonisierung. Auch die seit längerem angestrebte und immer wichtigere interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe, Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung stösst an enge Grenzen, solange nicht einige wenige Standards national festgeschrieben werden.

Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Dezember 2013

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass grundsätzlich an der gegenwärtigen Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung der Kantone im Bereich der Sozialhilfe festgehalten werden soll. Vor diesem Hintergrund sind die Möglichkeiten für zusätzliche gesetzliche Regelungen auf Bundesebene beschränkt. Wie bereits in der Stellungnahme zur Motion SGK-NR 12.3013, "Rahmengesetz für Sozialhilfe", festgehalten, ist der Bundesrat indes bereit, im Rahmen eines Berichtes zu prüfen, inwieweit ein Rahmengesetz der Sozialhilfe in den Kantonen von Nutzen sein könnte.

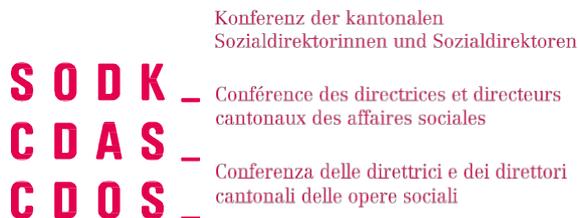
Antrag des Bundesrates vom 18. Dezember 2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

➤ *Annahme durch den Nationalrat am 10. März 2014*

Anhang 2: Stellungnahmen

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK



Herrn
 Jürg Brechbühl
 Direktor
 Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
 Effingerstrasse 20
 3003 Bern

Bern, 24. Oktober 2014

Reg: rdo-2.344.5

Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen: Stellungnahme SODK zum Bericht des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Direktor

Mit Schreiben vom 15. Juli 2014 haben Sie die SODK eingeladen, zum titelerwähnten Bericht Stellung zu beziehen und dem BSV möglichst eine konsolidierte Stellungnahme der SODK einzureichen. Wir haben den Berichtsentwurf des Bundes und die darin enthaltenen Einschätzungen zur Kenntnis genommen und kommen diesem Anliegen gerne nach. Nachfolgend finden Sie in einem ersten Abschnitt einige allgemeine Bemerkungen zum Berichtsentwurf. Der zweite Abschnitt unserer Stellungnahme konzentriert sich auf die Beurteilung der Kapitel 7 und 8 des vorliegenden Berichts.

Allgemeine Bemerkungen

In Anlehnung an unsere Position zum Berichtsentwurf „Erwerbsausfall und soziale Absicherung“ (Beantwortung des Postulats Schenker 09.3655) vom Februar 2012, möchten wir einige grundsätzliche Positionen betreffend die Sozialhilfe nochmals bekräftigen. Die SODK bezeichnet das System der Sozialen Sicherheit bzw. der Existenzsicherung in der Schweiz grundsätzlich als gut, ist aber der Ansicht, dass immer Anpassungen respektive Optimierungen möglich sind. Aktuell sehen wir das v. a. bei der Koordination zwischen den Sozialversicherungen und den kantonalen Bedarfsleistungen. Das System gilt es zu bewahren und zu sichern. Wichtig dabei ist, dass die Diskussion über die Zukunft der Sozialwerke nicht nur auf finanzielle Aspekte reduziert wird. Reformen sind mit einem gesamtheitlichen, sozialen und gesellschaftlichen Ansatz anzugehen. Die SODK begrüsst es, wenn der Bund die Sozialhilfe ausdrücklich als Pfeiler des Systems der Sozialen Sicherheit bezeichnet und wir gehen von einer entsprechenden Zusammenarbeit in der Behandlung von Schnittstellen und der Abstimmung innerhalb des Systems aus. In diesem Sinne würden wir aus dem Blickwinkel der gesamtheitlichen Betrachtung der Sozialen Sicherheit eher eine weitergefasste Rahmengesetzgebung zur Existenzsicherung sehen.

Die in den Teilen I und II des Berichtsentwurfs präsentierten Bestandsaufnahmen der Sozialhilfe im engeren Sinn bzw. der weiteren bedarfsabhängigen Leistungen bezeichnen wir als insgesamt gute Darstellung der aktuellen Situation und als gute Grundlage für die Beurteilung und Beantwortung der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragestellungen. Die im Kapitel 3 zusammengefassten Argumente der Befürworterinnen und Befürworter eines Rahmengesetzes nehmen wir kommentarlos zur Kenntnis. Eine Beurteilung der Herausforderungen und Erwartungen an neue Sozialhilfeb Bestimmungen aus Sicht der SODK knüpfen wir an die Bemerkungen zu den Kapiteln 7 und 8 im folgenden Abschnitt an.

Gespannt sind wir auf die Schlüsse, welche der Bundesrat aus dem definitiven Bericht mit den darin enthaltenen Stellungnahmen der beteiligten Partner zieht. Gerne würden wir am kommenden Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz vom 18. Dezember 2014 auf den Bericht eingehen und gemeinsam mit dem Vorsteher des EDI die Schlussfolgerungen besprechen sowie das weitere Vorgehen klären.

Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale

Speichergasse 6 Postfach 3000 Bern 7 T 031 320 29 99 F 031 320 29 90 office@sodk.ch www.sodk.ch

Bemerkungen zum Interventionsbedarf (insb. Kapitel 7 und 8)

Sozialhilfe im engeren Sinn

Die Sozialhilfe im engeren Sinn ist eine Bedarfsleistung, deren Stärke u.a. bei der individuellen Ausgestaltung liegt, d. h. die persönliche und materielle Hilfe kann bedarfsgerecht und den kantonalen Gegebenheiten entsprechend ausgerichtet wird. Sie ist ein unbestritten wichtiges und unerlässliches Element im schweizerischen System der Sozialen Sicherheit und muss als solches entsprechend eingebunden sein. Eine Koordination mit den übrigen Elementen des Systems, also den Sozialversicherungen aber auch den übrigen kantonalen Bedarfsleistungen, ist ein grundlegender Bestandteil zur Optimierung des Systems bzw. der bestmöglichen Gewährleistung der sozialen Sicherheit.

Die Sozialhilfe funktioniert gut, sie hat sich in ihrer heutigen Form bewährt. Dennoch ist man keineswegs stehen geblieben, sondern hat die Sozialhilfe stetig weiterentwickelt, den sich verändernden Gegebenheiten angepasst und in den letzten Jahren auch zusehends professionalisiert. Dies nicht zuletzt, weil sich zunehmend Aufgaben auf die Sozialhilfe verlagert haben, welche früher von den Sozialversicherungen übernommen bzw. abgedeckt wurden. Via die SODK und die SKOS findet ein regelmässiger Austausch auf politischer bzw. fachlicher Ebene zwischen den Kantonen statt, was die Weiterentwicklung und Optimierung der Sozialhilfe massgeblich unterstützt. Die Verantwortung für die Sozialhilfe liegt bei den Kantonen resp. innerkantonal oft bei den Gemeinden. Die SODK spricht sich für deren Beibehaltung und gegen eine Übertragung der Verantwortung auf Bundesebene aus, also auch gegen eine umfassende Bundeskompetenz oder eine neue Verbundaufgabe.

Mit der angedachten Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebung ginge zwar auch eine Kompetenzverschiebung einher, aber nur in dem darin gesetzten Rahmen (Grundsatzgesetzgebungskompetenz) und mit einem weiterhin grossen Gestaltungsspielraum für die Kantone. Der Vorteil eines Rahmengesetzes, dass damit ein gewisser Grad an Vereinheitlichungen und Harmonisierungen erwirkt werden könnte und die Koordination mit den übrigen Elementen der sozialen Sicherheit vereinfacht würde, ist nicht von der Hand zu weisen. Allerdings käme dem Bund eine hohe Steuerfunktion zu, und das ohne finanzielle Beteiligung (gemäss Ausführungen im Bericht auf S. 54). Die Mehrheit der SODK-Mitglieder lehnt deshalb ein Rahmengesetz Sozialhilfe ab. Sollten auf Bundesebene trotzdem Bestimmungen zur Sozialhilfe erlassen werden, müssten die bisherigen Zuständigkeiten (Aufgabenteilung Bund / Kantone) beibehalten und keine neue Verbundaufgabe kreiert werden. Ein solches Rahmengesetz müsste sich auf jeden Fall auf einige wenige, für alle Kantone geltenden Spiel- und Koordinationsregeln beschränken. Wichtig wäre insbesondere die Koordination zwischen den Sozialversicherungen und den kantonalen Bedarfsleistungen. Materielle Vorgaben zur Höhe der Leistungen lehnt die SODK z. B. ab. Damit soll aber in keiner Weise die Grundproblematik der uneinheitlichen und unverbindlichen Regelung des Grundbedarfs ausgeblendet werden. Es braucht hierzu unbestrittenermassen eine Konsensbildung, dessen Regelung in geeigneter aber noch nicht festgelegter Form angestrebt wird.

Die als Alternative zum Rahmengesetz dargestellte Intervention auf interkantonaler Ebene (Konkordat) ist sicher ein gangbarer Weg und birgt gegenüber dem Rahmengesetz den Vorteil, dass die Zuständigkeit und die Verantwortung für die Sozialhilfe vollumfänglich bei den Kantonen verbleiben würden. Es gilt jedoch zu bedenken, dass der Prozess für ein Konkordat als langwierig einzustufen ist. Als grosse Herausforderung ist zudem die Suche nach dem gemeinsamen Nenner bzw. einem Konsens zwischen den Kantonen für die zu erlassenden Bestimmungen zu bezeichnen. Für eine Konkordatslösung lässt sich zurzeit keine klare Mehrheit bei den Mitgliedern der SODK erkennen.

Weitere bedarfsabhängige Leistungen

Betreffend die Harmonisierung und Koordination der verschiedenen Bedarfsleistungen teilen wir die im Bericht dargelegte Auffassung, dass hier ein Handlungsbedarf gegeben ist. Die für das Kapitel 5 ausgewählten kantonalen Leistungen zeigen beispielhaft den Bedarf aber auch die Schwierigkeiten einer Harmonisierung und Koordination auf. An dieser Stelle bleibt aber festzuhalten, dass in dieser Hinsicht in den letzten Jahren einiges unternommen wurde. Die im Bericht erwähnten Empfehlungen der SODK zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung oder Familienergänzungsleistungen sind erste Schritte in Richtung einer Harmonisierung einzelner Bedarfsleistungen zwischen den Kantonen. In vielen Kantonen wurden zudem zahlreiche Anstrengungen unternommen, um die unerwünschten Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize zu verringern oder gar zu eliminieren. Wie im Bericht auch dargestellt, haben einige Kantone sogar eigens Harmonisierungs- und Koordinationsgesetze eingeführt, um unerwünschten Auswirkungen und Ungleichbehandlungen beim Bezug von Bedarfsleistungen entgegenzuwirken.

— Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale

Speichergasse 6 Postfach 3000 Bern 7 T 031 320 29 99 F 031 320 29 90 office@sodk.ch www.sodk.ch

Diese Entwicklung gilt es sicherlich weiterzuführen und, wo möglich, angemessen zu unterstützen. Die Kantone sind hier selbst in die Pflicht genommen, um ihre jeweiligen kantonalen Bedarfsleistungen aufeinander abzustimmen und Schwelleneffekte möglichst abzubauen. Eine Intervention auf Bundesebene für die vertikale Koordination innerhalb der Kantone ist aus unserer Sicht aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung und Anzahl kantonalen Bedarfsleistungen wenig zielführend und deshalb nicht weiter zu verfolgen. Bei Leistungen, welche in allen Kantonen angeboten werden, ist aber eine gewisse Harmonisierung zwischen den Kantonen sicherlich wünschenswert. So hat sich beispielsweise die SODK bereits mehrfach grundsätzlich für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung ausgesprochen. Dabei ist jedoch spezifisch darauf zu achten, dass nicht mit einer Harmonisierung einzelner Leistungen zwischen den Kantonen die bereits erfolgte vertikale Harmonisierung von Sozialleistungen innerhalb eines Kantons zerstört wird.

Fazit

Der Bericht des Bundesrates zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen ist eine interessante und gute Diskussionsgrundlage. Bei unserer Stellungnahme sind wir nicht auf Details eingegangen, sondern haben uns auf die Einschätzungen und Interventionsansätze des Bundes konzentriert. Für die Diskussion betreffend neuer Elemente oder der Optimierung und Weiterentwicklung des gesamten Systems der Sozialen Sicherheit steht uns das Gefäss des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz zur Verfügung. Abschliessend möchten wir die folgenden für uns wichtigsten Punkte festhalten:

Die Sozialhilfe und die kantonalen Bedarfsleistungen funktionieren gut und sie sind ein wichtiger Bestandteil des Systems der Sozialen Sicherheit. Ihre Bedeutung hat sich aber in den letzten Jahren verändert. Zunehmend federn sie neu entstandene Lebensrisiken ab, welche von den Sozialversicherungen nicht oder nicht mehr abgedeckt werden. Ihre Stärken liegen u. a. in der individuellen Ausgestaltung und der flexiblen Anpassung an die kantonalen Gegebenheiten, weshalb die SODK an der heutigen bundesstaatlichen Aufgabenteilung grundsätzlich festhält. Um die Komplexität des heutigen Systems nicht weiter zu erhöhen, ist auf neue Verbundaufgaben und daher auf eine Rahmengesetzgebung des Bundes zu verzichten. Falls der Bund neu eine Steuerfunktion in der Sozialhilfe erhalten sollte, dann müsste er sich im Gegenzug auch finanziell daran beteiligen. Daraus folgt, dass sich die SODK zum jetzigen Zeitpunkt und unter den gegebenen Umständen mehrheitlich gegen ein Rahmengesetz Sozialhilfe ausspricht und am Status Quo der Ausgestaltung der Sozialhilfe festhalten möchte. Einer Konkordatslösung betrachtet man als gangbaren Weg, dessen Umsetzung aber ein langwieriger Prozess wäre. Unbestritten bleibt, dass die heute weitgehend auf den SKOS-Richtlinien beruhende Harmonisierung der Sozialhilfe politisch wie rechtlich fragil ist. In diesem Sinne ist die SODK zu einer Bekräftigung der SKOS-Richtlinien und zur fortlaufenden Weiterentwicklung der Sozialhilfe bereit. Damit einhergehend wünscht sich die SODK eine bessere Abstimmung zwischen den Sozialversicherungen und den kantonalen Bedarfsleistungen und ist ihrerseits bestrebt, die innerkantonale Koordination der Bedarfsleistungen zu forcieren.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

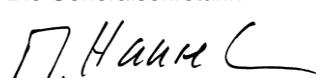
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Der Präsident



Peter Gomm
Landammann

Die Generalsekretärin



Margrith Hanselmann

Kopie an
- Mitglieder der SODK

Schweizerischer Gemeindeverband



Schweizerischer
Gemeindeverband

Association des
Communes Suisses

Associazione dei
Comuni Svizzeri

Associazion da las
Vischnancas Svizras

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Herr Jürg Brechbühl, Direktor Effingerstr.20
3003 Bern
Mail an: geraldine.luisier@bsv.admin.ch

Bern 24. Oktober 2014

Bericht des Bundesrates betreffend die Harmonisierung der Sozialhilfe — Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Juli 2014 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben genannte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1700 dem SGV angeschlossenen Gemeinden und Städte äussern zu können, sowie für die uns gewährte Fristverlängerung für die Stellungnahme danken wir Ihnen.

Die Sozialhilfe fällt in die Kompetenz der Kantone. Die Umsetzung, die Wirkung dieser wichtigen Säule unseres Systems der sozialen Sicherheit erfolgt jedoch auf regionaler und kommunaler Ebene. In den meisten Kantonen kommt deshalb den Behörden in den Gemeinden in diesem Bereich eine zentrale Rolle zu. Eine wichtige Aufgabe nehmen ganz allgemein auch die sozialen Netzwerke auf Gemeindeebene wahr, begonnen bei der Familie, der Nachbarschaft, dem Quartier, den Dorfvereinen bis hin zu den kirchlichen Organisationen.

Die Gemeindelandschaft ist von Vielfalt geprägt: kaum eine Gemeinde ist genau gleich organisiert wie eine andere und die Rahmenbedingungen sind sehr unterschiedlich. Den lokal und regional äusserst unterschiedlichen Anforderungen, wie auch der finanziellen Ausgestaltung bezüglich der Wohnkostenübernahme ist deshalb bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe Rechnung zu tragen. Der SGV erwartet in diesem Zusammenhang, dass die SKOS-Richtlinien unter Einbezug der zuständigen Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam überarbeitet werden. Zu erarbeiten sind vor allem auch Lösungen für den Umgang mit schwierigen Fällen. Den Gemeinden ist allgemein wieder mehr Handlungsspielraum einzuräumen. Sie sollen innerhalb einer Bandbreite die den örtlichen Verhältnissen angepasste Leistung festlegen können.

Auch wenn im Bereich der Sozialhilfe der Ruf nach Professionalisierung auf kommunaler und regionaler Ebene zu hören ist, wird kaum erwähnt, dass in den letzten 15 Jahren mehr als 20 Prozent der Gemeinden, insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden, durch Fusionen verschwunden sind. In diesem Rahmen sind auch die jeweiligen Sozialdienste zusammengeschlossen und oft auch mit anderen Organisationen im Sozialbereich koordiniert worden. Dies hat zwangsläufig zu grösseren Einheiten geführt und somit zur weiteren Professionalisierung. Der Prozess wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Dabei ist jedoch zu vermeiden, dass die Selbstverantwortung der mündigen Bürgerinnen und Bürger und ihre Mitverantwortung für die Gemeinschaft vollständig an immer weniger Personen delegiert werden. Bei der Schaffung der professionellen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zeigt sich, dass die viel gepriesene Professionalität zu einer hohen Unzufriedenheit führt und letztlich den Betroffenen wenig geholfen ist. Reformen sollen zudem von unten erfolgen. Dies garantiert dass Organisationen entstehen, die den verschiedenen örtlichen und regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen. Für den SGV ist gerade dieser Aspekt von entscheidender Bedeutung, da Massnahmen im Bereiche der Prävention, die Förderung der Selbstverantwortung sowie eine nachhaltige Integration nur in

Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Besonderheiten erfolgversprechend umgesetzt werden können. Für die frühzeitige Erkennung der Gefahr, in die Armutsfalle zu gelangen, ist es zudem entscheidend, dass legitimierte Fachpersonen verschiedener Institutionen (Schul-, Polizeibehörden, sowie die RAV's und die KES-Behörden) unbürokratisch, aber selbstredend im Rahmen eines geschlossenen Gremiums, Informationen austauschen können.

Bestehende soziale Systeme und Organisationen müssen fortlaufend den sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Um die erforderlichen Anpassungen zeitgerecht und praxisbezogen vornehmen zu können, braucht es eine enge horizontale und vertikale Zusammenarbeit aller Akteure. Vertikal ist der Einbezug der Gemeinden bei der Ausgestaltung der gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben im Bereich der Sozialhilfe zwingend. Die Gemeinden müssen mitwirken und mitbestimmen können, da sie schlussendlich in den meisten Fällen auch die finanziellen Folgen zumindest mittragen müssen. Gegen Entscheide übergeordneter Behörden, von denen die Gemeinden massgeblich betroffen sind, muss diesen auch ein Anhörungs-, Einsprache und Beschwerderecht eingeräumt werden. Wo dies heute nicht möglich ist, muss die massgebende Gesetzgebung entsprechend angepasst werden. Hier denken wir vor allen an die Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Bei der horizontalen Zusammenarbeit geht es darum, nicht nur die Arbeiten der grossen Sozialwerke besser zu koordinieren, sondern auch die sozialen Netzwerke auf Gemeindeebene besser aufeinander abzustimmen und das Potential von Synergien besser zu nutzen.

Weder für eine rasche Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen noch für eine Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit und der Optimierung der sozialen Netzwerke auf Gemeindeebene braucht es nach Ansicht des SGV ein nationales Sozialhilfegesetz. Allfälliger Reformbedarf ist vielmehr entsprechend den lokalen, regionalen und kantonalen Erfordernissen über die kantonale Gesetzgebung oder allenfalls über ein Konkordat der Kantone umzusetzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband
Präsident Direktor



Hannes Germann
Ständerat



Ulrich König

Kopie an:

Schweizerischer Städteverband, Bern
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Bern

Städteinitiative Sozialpolitik



Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Jürg Brechbühl
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Winterthur, 7. Oktober 2014

Stellungnahme der Städteinitiative Sozialpolitik zum Bericht „Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten“

Sehr geehrter Herr Brechbühl, sehr geehrte Damen und Herren

Die Städteinitiative Sozialpolitik dankt für die Einladung zur Stellungnahme. Zusammenfassend hält die Städteinitiative Sozialpolitik fest:

1. Der Bericht würdigt die Bedeutung der Sozialhilfe im Gesamtsystem der Sozialen Sicherheit und stellt fest, dass die Sozialhilfe in der Schweiz grundsätzlich gut funktioniert und Wirkung erzielt. Die Städteinitiative Sozialpolitik teilt diese Einschätzung.
2. Der Bericht erkennt eindeutig Handlungsbedarf und zwar in folgenden Bereichen (S. 52):
 - o Vereinheitlichung von allgemeinen Aspekten: Definition von Sozialhilfe und ihrer Funktion, von Anspruchsvoraussetzungen und Rechtswegen.
 - o Harmonisierung der Leistungen
 - o Koordination mit anderen Leistungssystemen

In diesen Bereichen besteht auch aus Sicht der Städteinitiative Sozialpolitik Handlungsbedarf.

3. Das Ziel der Harmonisierung muss aus Sicht des Bundes das Folgende sein: Die Integration der Sozialhilfe in das System der sozialen Sicherheit über einen einheitlichen Rechtsrahmen, der Rechtsgleichheit garantiert (S. 52). Diese Zielsetzung unterstützt die Städteinitiative Sozialpolitik vollumfänglich.

In der Konsequenz dieser Erkenntnisse sind Regelungen auf Bundesebene zur Sozialhilfe zu begrüßen. Die Städteinitiative Sozialpolitik betrachtet einen entsprechenden Verfassungsartikel und ein Bundesrahmengesetz als sinnvolle weitere Schritte. Ein Rahmengesetz führt zu einer angemessenen Berücksichtigung der Sozialhilfe auf Bundesebene und zur demokratisch legitimierten Verbindlichkeit und Harmonisierung in den oben erwähnten Handlungsfeldern.

Städteinitiative Sozialpolitik
Geschäftsstelle, c/o Stadt Winterthur, Departement Soziales
Postfach, Lagerhausstrasse 6, 8402 Winterthur
Telefon +41 52 267 59 57, Telefax +41 52 267 63 65
info@staedteinitiative.ch, www.staedteinitiative.ch

Die Städteinitiative Sozialpolitik ist auch anderen Handlungsoptionen gegenüber offen, sei dies eine Verfassungsgrundlage zur Existenzsicherung oder ein verbindliches Konkordat der Kantone.

Die Sozialhilfe muss immer mehr Probleme lösen

Die Städteinitiative Sozialpolitik vertritt die Interessen der urbanen Schweiz in der Sozialpolitik. Die Städte erbringen im Rahmen der Sozialhilfe eine bedeutende Integrationsleistung. Auch tragen sie zu einem wesentlichen Teil die organisatorische und finanzielle Last der Sozialhilfe. So leben in den sechs grössten Städten der Schweiz mehr als ein Viertel aller Sozialhilfebeziehenden der Schweiz. Daher sind die Städte von den Entwicklungen in der Sozialhilfe oft als erste und in besonderem Ausmass betroffen. Wir stellen fest, dass sich das Umfeld der Sozialhilfe stark verändert hat, was vermehrt zu neuen Aufgaben für die Sozialhilfe geführt hat: Die Sozialhilfe – ursprünglich als Unterstützung in Notsituationen konzipiert – wird vermehrt zur langfristigen Existenzsicherung, zum Beispiel bei Langzeitarbeitslosigkeit, gesundheitlichen Einschränkungen, im Asylwesen oder in der Unterstützung von Familien. Der Bericht geht auf diese Entwicklungen ein und stellt generell die Sozialhilfe adäquat und umfassend dar. Die wesentlichen Probleme sind erkannt und angesprochen. Umso mehr bedauern wir, dass die Schlussfolgerungen in Kapitel 7 und 8 nicht in derselben Qualität und Konsequenz gezogen werden.

Auch die Entwicklungen der letzten Monate konnte der Bericht nicht mehr berücksichtigen. Mit Besorgnis stellt die Städteinitiative Sozialpolitik eine Zunahme von negativem Sozialhilfewettbewerb fest. Diese Entwicklung stellt die solidarische Grundhaltung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zunehmend in Frage. Eine einheitliche Regelung der Sozialhilfe ist heute nötiger denn je.

Nächste Schritte aus Sicht der Städteinitiative Sozialpolitik

1. Es ist auf einen Verfassungsartikel zur Sozialhilfe hinzuarbeiten. Die Städte sind als wesentliche Partner in die Erarbeitung einzubeziehen. Als Diskussionsgrundlage halten wir die Normskizze der SODK (2008) für eine gute Basis:

Art. 115 Existenzsicherung und Integration

1. Um Personen in Notlage ein menschenwürdiges Dasein zu sichern und um ihre Integration in die Gesellschaft zu fördern, erlässt der Bund Grundsätze, insbesondere über:

- a. die Harmonisierung der Sozialhilfeleistungen einschliesslich Mindestleistungen und Leistungsvoraussetzungen der Sozialhilfe;
- b. die Koordination zwischen der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen;
- c. die soziale und berufliche Integration.

2. Es ist auf ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe hinzuarbeiten, welches die Punkte aus Kapitel 7.2. aufnimmt. Die Städte als wesentliche Träger der Sozialhilfe sind miteinzubeziehen und die Kompetenzen der Kantone sind zu beachten.

Parallel dazu schlägt die Städteinitiative Sozialpolitik weitere Massnahmen zuhanden von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden vor, um die aktuelle Situation rasch zu verbessern:

1. Der Bund nimmt seine Kompetenzen gemäss Verfassung Art 114 Abs. 5 (Arbeitslosenfürsorge, Langzeitarbeitslosigkeit) und Art. 116 (Familien) wahr, um Lücken zwischen den Systemen der Sozialen Sicherung zu schliessen und wesentliche strukturelle Risiken zu decken. Der Bund schafft damit Rechtsgleichheit und Harmonisierung in jenen Bereichen, die bereits heute in seiner Kompetenz liegen.
2. Die Kantone (vertreten durch die SODK) engagieren sich für Harmonisierung und eine gerechtere Lastenverteilung, auch innerhalb der Kantone. Denn Gemeinden und Städte sind heute finanziell ganz unterschiedlich von den Sozialhilfekosten belastet (insbesondere in der Deutschschweiz). Die Kantone, die ja alle auch Mitglied der SKOS sind, unternehmen geeignete Schritte, um den SKOS-Richtlinien eine höhere Verbindlichkeit zu geben. Die von Kantonen, Gemeinden, Städten und Fachleuten gemeinsam festgelegten und breit abgestützten SKOS-Richtlinien bilden die Basis für weitere Harmonisierungsschritte.
3. Die Städte erarbeiten weiterhin zukunftssträchtige Modelle und Lösungen, insbesondere in den Bereichen persönliche Hilfe, der sozialen und beruflichen Integration, der Organisation und Qualitätssicherung. Sie führen ihren Austausch zur Sozialhilfe weiter, bringen Wissen und Erfahrungen in die Diskussionen auf

Anhänge

allen Ebenen ein. Sie führen die datenbasierten Studien zur Entwicklung der Sozialhilfekennzahlen weiter.
Die Städte setzen sich für einen fairen Soziallastenausgleich ein.

4. IIZ: Die interinstitutionelle Zusammenarbeit wird weitergeführt.

Stellungnahme zu den Vorschlägen Existenzsicherung und Konkordat

Der vorliegende Bericht thematisiert – neben dem eigentlichen Rahmengesetz Sozialhilfe – auch interkantonale Lösungen und weist darauf hin, dass jede Intervention des Bundes eine Verfassungsgrundlage erfordert. Eine solche Verfassungsgrundlage existiert für ein Rahmengesetz Sozialhilfe noch nicht. Die Städteinitiative Sozialpolitik begrüsst, wie oben erwähnt, die Ausarbeitung einer entsprechenden Verfassungsgrundlage. Ob diese Grundlage sich auf Sozialhilfe im engeren Sinne oder auf Existenzsicherung im weiteren Sinne beziehen soll, bleibt zu diskutieren. Die Städteinitiative Sozialpolitik unterstützt beide Varianten. Sie hält zurzeit jedoch Regelungen bezüglich der Sozialhilfe für dringlicher als eine umfassende Diskussion der Existenzsicherung.

Als mögliche interkantonale Intervention erwähnt der Bericht das Konkordat der Kantone. Die Erfahrung zeigt, dass die Errichtung von Kantonskonkordaten ein langwieriger Prozess ist. Die Verbindlichkeit von Konkordaten bleibt ungewiss, da die Legitimation erst durch Abstimmungen in den einzelnen Kantonen erreicht wird. Wird hingegen eine Gesetzgebung auf Bundesebene angestrebt, so wird das Anliegen durch den frühzeitigen Einbezug aller Ebenen, durch das Vernehmlassungsverfahren und die parlamentarische Debatte breit abgestützt und demokratisch legitimiert. Wir halten daher eine Lösung auf Bundesebene als zielführender.

Wir danken Ihnen für die Publikation unserer Stellungnahme in Ihrem Bericht.

Freundliche Grüsse

Städteinitiative Sozialpolitik

Präsident



Nicolas Galladé

Geschäftsführerin



Katharina Rüegg

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Herr Jürg Brechbühl
Direktor
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, 26. September 2014

Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen

Stellungnahme der SKOS zum Bericht des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 15.7.2014 laden Sie verschiedene Organisationen – darunter die SKOS – ein, zum Bericht des Bundesrates „Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen“ Stellung zu nehmen. Dafür bedanken wir uns recht herzlich.

Die SKOS beschäftigt sich seit langem mit Fragen zur Harmonisierung der Sozialhilfe und setzt sich seit ihrer Gründung für ein Rahmengesetz Sozialhilfe auf Bundesebene ein. Dass das Parlament das Thema aufgegriffen hat und in der Folge der Bundesrat in seinem vorliegenden Bericht grundsätzlichen Handlungsbedarf anerkennt, stösst aus unserer Sicht eine wichtige und unerlässliche Diskussion für die Weiterführung einer effizienten und wirkungsvollen Sozialen Sicherung in der Schweiz an und geht in die richtige Richtung.

Gesamtbetrachtung

Die Funktion der Sozialhilfe hat sich im Laufe der Jahre aufgrund der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen gewandelt. Sie ist zu einem zentralen und nicht wegzudenkenden Pfeiler des sozialen Sicherungssystems in der Schweiz geworden. Dies stellt auch der Bundesrat in seinem Bericht fest. Zusammen mit den Sozialversicherungen und den Bedarfsleistungen bildet die Sozialhilfe eine soziale Errungenschaft, die das Erfolgsmodell Schweiz stützt und den unverzichtbaren sozialen Zusammenhalt fördert. Gleichwohl ist die Sozialhilfe das einzige Glied der sozialen Sicherung, das nicht verfassungsmässig abgestützt und geregelt ist.

Anhänge

Die Kantone und Gemeinden nehmen ihre Verantwortung zwar wahr und die Sozialhilfe funktioniert grundsätzlich gut. Die ungleiche Praxis wirkt sich aber bekanntermassen aus auf eine mangelnde Einheitlichkeit bei den Unterstützungsleistungen, auf eine erschwerte Koordination zwischen den Leistungssystemen und trägt nicht zum eigentlich angestrebten Ausgleich zwischen den Gemeinwesen bei.

Wie der Bericht zu Recht erwähnt, fehlt eine einheitliche Stimme zur Wahrnehmung der Anliegen und zur Koordination auf der Schnittstelle mit den anderen Systemen. Als Teil des Gesamtsystems ist die Sozialhilfe aber ganz direkt betroffen, wenn an Teilsystemen wie der IV oder der ALV Veränderungen vorgenommen werden.

Zwar ist die Sozialhilfequote schweizweit relativ stabil und die Aufwände sind im Vergleich zu den Gesamtkosten der sozialen Sicherheit mit rund 2% gering. Aber die absolute Fallzahl ist steigend und die Kosten nehmen zu. 250'000 Personen waren im 2012 auf Sozialhilfe angewiesen. Die Faktoren für die Kostenzunahme sind vielfältig: erschwerte Integration in den Arbeitsmarkt, zunehmender Langzeitbezug und steigende Komplexität der Fälle, Sozialversicherungsrevisionen, erhöhte Mietkosten.

Ein wesentlicher Faktor, welcher für die Kostensteigerungen verantwortlich ist und in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen dürfte, ist die steigende Zahl von Personen aus dem Asylbereich, welche durch die Sozialhilfe unterstützt werden muss. Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene weisen eine sehr geringe Arbeitsmarktbeteiligung auf und verursachen oft hohe Fallkosten. Der Bericht geht auf diese Problematik nicht angemessen ein und muss u.E. in diesem Bereich ergänzt werden, zumal der Bund hier mit Art. 121 BV schon heute über eine umfassende Verfassungskompetenz verfügt, welche es erlauben würde, die Kantone weitergehend zu entlasten und zumindest für diesen Bereich gesamtschweizerisch einheitliche Lösungen festzulegen.

Die Zunahme der Sozialhilfefälle und die steigenden Sozialhilfekosten stellen die Kantone und Gemeinden vor grössere Herausforderungen. Die Elastizität der heutigen Regelungen lässt ihnen zwar Spielraum, kann aber auch zu ungleichen Unterstützungsleistungen führen. Die Sozialhilfeleistungen kommen insbesondere aus finanzpolitischen Erwägungen unter Druck und werden mancherorts gesenkt - mit entsprechenden Auswirkungen für die Betroffenen. Aber auch für die anderen Gemeinden. Wegen dem steigenden finanziellen Druck auf Kantone und Gemeinden ist die bisherige, im Wesentlichen auf den SKOS-Richtlinien aufbauende Harmonisierung der Sozialhilfe gefährdet. Das in jüngster Zeit zu beobachtende Ausscheren von Kantonen und Gemeinden aus dem SKOS-Regelwerk führt zu einem Negativwettbewerb in der Sozialhilfe, welcher zulasten der sozial Schwächsten geht und dringend nach national verbindlichen Regeln ruft.

Näher auszuloten wäre im Bericht nach Auffassung der SKOS auch, ob Art. 115 BV eine Grundlage sein könnte, um einem interkantonalen und innerkantonalen Negativwettbewerb unter den Kantonen einen Riegel zu schieben. Mit Art. 115 BV wurde 1975 ja ausdrücklich die Niederlassungsfreiheit auch für Bedürftige in der Bundesverfassung verankert. Wenn nun Kantone und Gemeinden versuchen, mit verschiedenen Massnahmen Bedürftige von ihrem Gebiet fernzuhalten oder diese in andere Gemeinwesen abzuschieben, wird die verfassungsmässige Niederlassungsfreiheit verletzt. Art. 115 BV könnte eine Verfassungsgrundlage sein, um einer „neuen Armenjagd“ entgegenzuwirken. Die Rechtslehre hat ja schon bei Erlass der neuen Verfassungsbestimmung erkannt, dass die Begriffe „Bedürftige“ und „unterstützen“ seither „bundesrechtliche Begriffe (sind), die vom Bund definiert werden müssen“ (Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), 1994, S. 30). Der Bund hätte nach dieser Auffassung somit gestützt auf Art. 115 BV die Möglichkeit, gewisse Grundregeln für die Sozialhilfe festzulegen, um den Sinn und Geist von Art. 115 BV zu gewährleisten.

Synthese des Berichts

Der Bericht des Bundesrates macht eine breite Auslegeordnung und Analyse der Sozialhilfe im Kontext der sozialen Sicherung. Zusammenfassend kommt er zu folgenden Schlüssen:

- Die Sozialhilfe nimmt eine zentrale Funktion im Gesamtsystem der sozialen Sicherheit ein. Der Bericht hält fest, dass die Sozialhilfe grundsätzlich gut funktioniert und im föderalen Zusammenspiel wirksam ist.
- Es besteht eindeutiger Handlungsbedarf:
 - a) Vereinheitlichungsbedarf allgemeingültiger Aspekte wie Definition der Sozialhilfe, ihre Funktion, der Anspruchsvoraussetzungen und der Rechtswege
 - b) Harmonisierungsbedarf der Leistungen im Sinne von Mindestnormen
 - c) Koordinationsbedarf mit anderen Leistungssystemen
- Konsequenterweise hält der Bericht fest, dass die Harmonisierung und Integration der Sozialhilfe in das System der Sozialen Sicherheit über einen einheitlichen Rechtsrahmen, der Rechtssicherheit garantieren muss, zu erfolgen hat.

Die SKOS teilt diese Einschätzungen und stimmt mit der Einschätzung überein, dass ein dringender Handlungsbedarf besteht. In diesem Sinn begrüsst sie die Zielsetzung des Bundes, einen kohärenten rechtlichen Rahmen zu setzen. Leider zieht sich im Bericht in Kap. 7 und 8 die konsequente Argumentationsweise in Bezug auf Intervention und Massnahmen nicht in der gleichen Weise und Klarheit fort. Zudem bedauert die SKOS, dass sich der Bericht zum Zeitpunkt der Vernehmlassung bei den Organisationen noch nicht zu einem einzuschlagenden Weg und zur Verantwortung des Bundes positioniert. Die Schlussfolgerungen seitens des Bundes sind ja noch ausstehend.

Stossrichtung aus Sicht der SKOS

Die aktuellen Diskussionen und Debatten um die Sozialhilfe verdeutlichen einmal mehr und explizit, dass nur ein verbindlicher Rahmen die unbestritten zentrale Funktion der Sozialhilfe für die soziale Sicherung, den Ausgleich zwischen den Kantonen und Gemeinden und die Rechtssicherheit der betroffenen Menschen garantieren kann.

Auch wenn das System heute durch die Kantone und Gemeinden grundsätzlich verantwortungsvoll und effizient vollzogen wird, kommt der Bund nicht umhin, seine Verantwortung wahrzunehmen. Die aktuellen Entwicklungen und Bewegungen im System machen eine umfassende Sichtweise und eine konsolidierte Handlungsweise aller Staatsebenen notwendig. Dies ist nur in einem verbindlichen Rahmen möglich.

Die SKOS verfolgt deshalb folgende Stossrichtung:

1. Die Existenzsicherung ist wie die gesamte soziale Sicherung auf Verfassungsebene zu regeln. Dazu ist eine Verfassungsnorm zu schaffen. Wenn der Sozialhilfe eine zentrale Funktion zur sozialen Sicherheit eingeräumt wird, dann gibt es keinen Grund, das letzte Netz nicht auf der gleichen Ebene wie die anderen Leistungssysteme zu verankern. Die Garantie der Existenzsicherung ist der Kern eines Sozialstaates wie die Schweiz. Diese Sicherung ist auch Teil des Erfolgsmodells Schweiz. Der soziale Frieden ermöglicht nicht nur gesellschaftliche Kohärenz, sondern ist auch ein gewichtiger wirtschaftlicher Standortvorteil.
2. Auf der Basis der Verfassungsgrundlage ist ein Rahmengesetz Sozialhilfe zu schaffen. Die aktuelle Debatte verweist auf die Dringlichkeit einer Regelung auf nationaler Ebene. Mangels Alternative sind bis heute die SKOS-Richtlinien dasjenige Instrument, das die Referenzgrössen vorgibt. Ohne gesetzliche Verankerung von verbindlichen Regeln funktioniert dieses System, wie die aktuellen Entwicklungen zeigen, mittelfristig kaum mehr. Der Mangel an Verbindlichkeit zeigt sich zurzeit wieder mit allen Konsequenzen, so dass dringender Handlungs- und Regelungsbedarf besteht.

Anhänge

3. Sollten die Kantone als mögliche Lösung ein Konkordat anstreben, so würde die SKOS auch diesen Weg unterstützen. Der Prozess zu einem Konkordat ist aber nicht minder langwierig als der Verfassungsweg und birgt erhebliche Risiken, wie etwa das Harnos-Konkordat zeigt. Aber analog der Schaffung einer Verfassungsgrundlage ist es grundsätzlich ein denkbarer und ein gangbarer Weg. Die Kantone müssten sich auf eine verbindliche Vereinbarung einigen und die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung eines Konkordats gemäss Art. 48a BV wäre u.E. zwingend vorzusehen.
4. Der Bund muss seine Kompetenzen wahrnehmen. Zwar kann der Bund aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialhilfe nicht legislieren, da hierfür die Kantone zuständig sind. In bestimmten Bereichen stehen ihm jedoch Handlungsmöglichkeiten offen und er kann Vorschriften über spezifische Bedarfsleistungen erlassen. So könnte er beispielsweise in der Arbeitsintegration gestützt auf Art. 114 Abs. 5 BV oder in der Bekämpfung der Familienarmut gestützt auf Art. 116 BV konkret tätig werden und im Asylbereich gestützt auf Art. 121 BV noch vermehrte Massnahmen für besseren Arbeitsintegration ergreifen. Die SKOS würde solche Bestrebungen sehr begrüessen. Ein solches Vorgehen würde allerdings die anderen erwähnten Massnahmen keinesfalls ersetzen.
5. Das heutige System ist zu stärken - auch wenn eine der oben erwähnten Strategien gewählt wird. Die aktive Unterstützung der SKOS-Richtlinien können der Bund und die Kantone beispielsweise in einer gemeinsamen Erklärung und in der gängigen Kommunikation relativ einfach vollziehen. Verschiedene Bundesämter sind Mitglied der SKOS und nehmen in ihrem Vorstand mit beratender Stimme Einsitz. Die SKOS sieht aktuell eben erst wieder eine grössere Revision der Richtlinien vor. Diese kann jedoch nur Bestand haben, wenn die verantwortlichen Instanzen nicht nur ihre Zustimmung geben, sondern wenn sie sie auch aktiv unterstützen und verbindlich umsetzen. Dass die SODK inskünftig die SKOS-Richtlinien genehmigen soll, wie dies eine entsprechende Vereinbarung zwischen SODK und SKOS vorsieht, kann ein erster Schritt dazu sein. Die SKOS-Richtlinien sind Teil einer Lösung für eine faire und wirksame, aber auch für eine effiziente und in allen Kantonen grundsätzlich einheitliche Sozialhilfe. Dass dabei den Kantonen und Gemeinden ein gewisser Spielraum in der Umsetzung bleibt, ist der Vorteil des bisherigen Systems.

Fazit

Die Sozialhilfe muss im Gesamtsystem der sozialen Sicherung betrachtet werden. Sie nimmt eine zentrale Funktion im sozialen Sicherungsgefüge ein und sichert aktuell 250'000 Personen in der Schweiz die Lebensgrundlage. Dass dafür nicht einmal 2% der Kosten der sozialen Sicherung aufgewendet werden müssen, zeigt, dass die Sozialhilfe ein wirksames und kostengünstiges Sicherungssystem ist. Dieser Aspekt wird im Bericht nicht angemessen gewürdigt. Wir schlagen vor, dass Ziffer 2.1 entsprechend ergänzt wird.

Die Existenzsicherung ist Grundlage einer modernen Gesellschaft und muss auf Verfassungsebene verankert sein. Entsprechend befürwortet die SKOS die Schaffung eines entsprechenden Artikels und damit ein Rahmengesetz Sozialhilfe. Selbstverständlich erachtet auch die SKOS die Koordination in Bezug auf eine umfassende Existenzsicherung als wesentlich und anstrebenswert. Allerdings erachten wir ein Rahmengesetz Sozialhilfe für den Moment als dringlicher und realistischer und plädieren deshalb für die von uns vorgeschlagene Stossrichtung.

Die SKOS-Richtlinien lösen heute zumindest teilweise das Problem der fehlenden kantonsübergreifenden Harmonisierung der Sozialhilfe. Sie haben sich bis heute bewährt und stossen insgesamt auf breite Akzeptanz. Dies weil sie zwar einerseits Normen vorgeben, andererseits aber Bandbreiten und damit Spielräume in der Anwendung lassen. Das System kommt aber dann ins Wanken, wenn seine Legitimität angezweifelt und seine

Anwendung immer uneinheitlicher wird. Hier sind nicht nur die Kantone gefordert: Auch der Bund muss hier seine Verantwortung aktiv wahrnehmen, weil die in erster Linie vom Bund zu gewährleistende Sozialstaatlichkeit ein Grundprinzip der schweizerischen Staatsordnung darstellt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Erwägungen und für die Gelegenheit der Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS - CSIAS - COSAS



Therese Frösch, Co-Präsidentin



Felix Wolfers, Co-Präsident