Vor Gericht bilden die Richtlinien die Basis für praxisbezogene Urteile

Autor(en): **Ursprung, Rudolf**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **110 (2013)**

Heft 2

PDF erstellt am: **26.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-839688

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Vor Gericht bilden die Richtlinien die Basis für praxisbezogene Urteile

Die SKOS-Richtlinien leisten einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit, schreibt Bundesrichter Rudolf Ursprung. Werden die anerkannten Verfahrensgarantien eingehalten, ergeben sich gestützt auf die Richtlinien nachvollziehbare und rechtskonforme Lösungen.

«Wie viel (Geld) braucht der Mensch zum Leben?» – Diese Frage stellt sich den Gerichten aller Instanzen immer wieder aufs Neue. Der rechtliche Kontext zu diesem Thema ist vielfältig: Es gilt beispielsweise, die Höhe des betreibungsrechtlichen und unpfändbaren Notbedarfs oder die Voraussetzungen zur Berechnung der Bedürftigkeit im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege zu klären. Es stellen sich Fragen zur Einkommensgrenze bei der Bemessung von Ergänzungsleistungen, zur Höhe von Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen, die zu leisten sind, und zur Zumutbarkeit. Auch die Frage, wie hoch die Sozialhilfe sein soll, muss geregelt sein.

Seit nunmehr fünfzig Jahren machen die SKOS-Richtlinien Vorgaben bei der Berechnung der individuellen Unterstützung. Die Aufgabe ist nicht einfach: Dem Gebot der Individualisierung steht der praktische Ruf nach Pauschalierung gegenüber. Die Sozialhilfeempfänger sollen gleich behandelt, ihre persönliche Lebenssituation soll aber angemessen berücksichtigt werden. Die Berechnung soll einfach und rasch erfolgen können, allerdings aber auch transparent und überprüfbar sein. Die Hilfeleistung soll Anreize für den Weg aus der finanziellen Abhängigkeit bieten und gleichzeitig müssen Missbräuche verhindert werden. Das ist kein leichtes Unterfangen, und für die Mitarbeitenden vor Ort oftmals ein Spagat.

Die Sozialhilfe fusst in der Schweiz dem Grundsatz nach auf kantonalem Recht. Zwar hat nach Artikel 12 der Bundesverfassung jede Person Anspruch auf Hilfe in Notlagen, das heisst «auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Was unerlässlich ist, haben aber die kantonalen Gesetzgeber festzulegen (Art. 115 BV). Diese verweisen regelmässig – mehr oder weniger verbindlich – integral auf die SKOS-Richtlinien, die jedoch einen über das nach Artikel 12 BV absolut Unerlässliche hinausgehenden Bedarf regeln. Deshalb kommt den SKOS-Richtlinien auf der Stufe Verwaltung eine grosse Bedeutung, um nicht zu sagen eine dominante Rolle, zu.

Bemessung ist keine exakte Wissenschaft

Der Grund für dieses enorme Vertrauen in die SKOS-Richtlinien dürfte in ihrer Praxisnähe liegen. Sie sind seit jeher von Praktikerinnen und Praktikern erarbeitet und weiterentwickelt worden. Weil die Richtlinien als Empfehlungen ausgestaltet sind, lassen sie den rechtsanwendenden Behörden zudem genügend Ermessensspielraum.

Auch Gerichte wissen, dass die Bemessung der materiellen Hilfe keine exakte Wissenschaft sein kann. Was es für ein menschenwürdiges Dasein braucht, hängt von vielen Faktoren ab, etwa von der persönlichen Lebenssituation, von der Dauer des Bedarfs und von den individuellen Fähigkeiten und Perspektiven der Betroffenen. Und doch geht es im Einzelfall letztlich stets um einen konkreten Bedarf, um die monatliche Unterstützung, um einen Frankenbetrag. Um die Höhe dieses Betrages kann gestritten werden, er ist gerichtlich überprüfbar.

Im Verwaltungsgerichtsverfahren erfolgt nicht nur eine materielle Überprüfung von Verfügungen. Es stellen sich vorab formelle Fragen: Sind die konkreten Umstände des Einzelfalls genügend abgeklärt worden? Wurde wesentlichen Beweisanträgen stattgegeben? Sind die betroffenen Personen angehört worden, und war das Verfahren fair? Werden diese anerkannten Verfahrensgarantien durch die Verwaltung eingehalten, ergeben sich, gestützt auf die Richtlinien, meist auch inhaltlich nachvollziehbare und rechtskonforme Lösungen: Das korrekte Verfahren führt zu gerechten Lösungen für die Betroffenen und wird diese davon abhalten, ihre Ansprüche gerichtlich überprüfen zu lassen.

Grenzen der richterlichen Kontrolle

Materielle Hilfe allein ist nicht immer zielführend. Gerichte wissen, dass sie Hand in Hand mit persönlicher Hilfe gehen muss. Beratung, Stützung, Motivierung und Betreuung von Betroffenen sind mitentscheidend. Diese Massnahmen entziehen sich weitestgehend einer inhaltlichen Kontrolle durch Gerichte. Dasselbe gilt für Auflagen und Weisungen, die die zweckmässige Verwendung der gesprochenen Sozialhilfegelder gewährleisten sollen. Umso wichtiger ist daher in diesem Bereich das rechtskonforme Vorge-

Der Vielfalt des Lebens können derartige Regelwerke nie ganz gerecht werden.

hen der Behörden. Die Richtlinien können auch diesbezüglich den Rechtsanwendern nützliche Hilfe bieten.

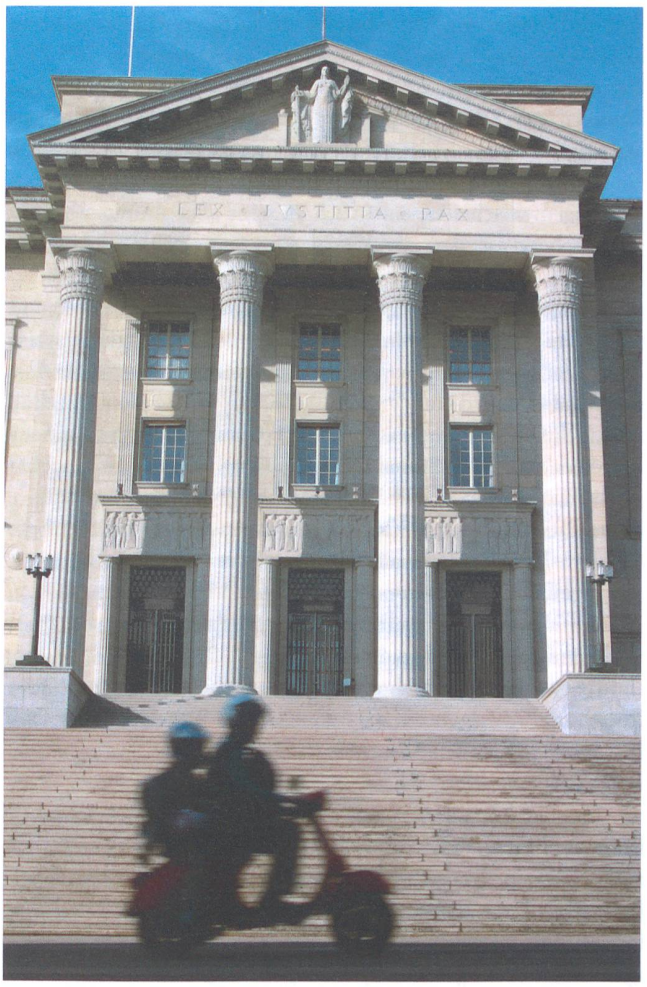
Durch ihren generell abstrakten Charakter leisten die SKOS-Richtlinien einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsgleichheit. Der Umfang der materiellen Hilfe wird über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg vergleichbar. Die Gewissheit, rechtsgleich behandelt zu werden, ist nicht nur für die Betroffenen wichtig. Sie ist auch ein rechtsstaatliches Gebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Ungleichheiten in einer solch existenziellen Frage könnten nicht leichthin akzeptiert werden. Dank der Richtlinien und ihrer behutsamen, sorgfältigen und breit abgestützten Weiterentwicklung besteht aber nicht nur Rechtsgleichheit, sondern auch Rechtssicherheit. Es besteht Verlass auf kontinuierliche Hilfe, der Rechtsalltag wird berechenbarer.

Gerichte werden durch die einheitlichen Richtlinien und ihre korrekte Anwendung entlastet. Ist der Gang zum Gericht unumgänglich, bilden sie Basis für praxisbezogene Urteile. Diese finden in der Regel auch die nötige Akzeptanz. Der Wert der Richtlinien zeigt sich vor allem im kantonalen Verfahren, wo eine freie Überprüfung von Sachverhalt und Ermessen noch möglich ist. Das Bundesgericht urteilt regelmässig ebenfalls auf Grundlage der Richtlinien. Da sie kein Bundesrecht darstellen, erfolgt die Überprüfung indessen meist bloss im Rahmen der Willkür und des Verfassungsrechts, insbesondere der Verfahrensgarantien. Spezifische Auslegungsprobleme stellen sich daher dem Bundesgericht kaum.

Richtlinien sind Teil der Problemlösung

Zusammenfassend betrachtet sind die Richtlinien für die Gerichte äusserst wertvoll. Ihren Empfehlungen wird in aller Regel gefolgt. Sie leisten einen bedeutenden Beitrag für die Ausgestaltung der Sozialhilfe. Sie stellen die Gerichte, die in der Umsetzung normativer Vorgaben geschult und geübt sind, nicht vor unlösbare Probleme. Sie sind vielmehr Teil der Problemlösung. Dass die SKOS-Richtlinien in den letzten Jahren nach und nach ausgebaut wurden und an Umfang zugenommen haben, tut ihrer Verlässlichkeit keinen Abbruch, beeinträchtigt aber stellenweise die Übersichtlichkeit. Daher sind den Richtlinien durchaus weitere fünfzig Jahre und damit eine Verdoppelung ihres Alters auf 100 Jahre, nicht aber eine solche ihres Umfanges, zu wünschen. Der Vielfalt des Lebens können derartige Regelwerke nie ganz gerecht werden, dazu bedarf es auch in Zukunft der Fachkunde und des Augenmasses der Anwender. ■

Rudolf Ursprung
Bundesrichter



Auch die Gerichte wissen, dass die Bemessung der materiellen Hilfe keine exakte Wissenschaft ist. Bild: Keystone