Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 91 (1994)

Heft: 1

Artikel: Eidg. Sozialhilferecht als sozialpolitische Notwendigkeit : Vorschläge zur formellen und materiellen Umsetzung

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838417

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

wird der Lesefluss erschwert oder wichtige Aussagen könnten übersehen werden.

«Das Recht auf Sozialhilfe» von Pascal Coullery, herausgegeben durch die SKöF, ist im Verlag Paul Haupt, Bern, 1993 erschienen. Es umfasst 154 Seiten, enthält zahlreiche Literaturhinweise und ein umfassendes Literatur- und Abkürzungsverzeichnis. Mitglieder der SKöF können das Buch bei der SKöF-Geschäftsstelle (Tel. 031/312 55 58; Fax 031/312 55 59) zum Vorzugspreis von Fr. 23.– (zuzüglich Versandkosten) bestellen. Der normale Ladenpreis beträgt Fr. 28.–. *cab*

Eidg. Sozialhilferecht als sozialpolitische Notwendigkeit

Vorschläge zur formellen und materiellen Umsetzung

Eine geringe Regelungsdichte mit einem erheblichen Willkürpotential und der Kostendruck in der Sozialhilfe sprechen aus der Sicht von Pascal Coullery für den Erlass von Sozialhilferecht auf eidgenössischer Ebene. Im folgenden Bericht befasst sich der Autor, der heute als Jurist im Bundesamt für Sozialversicherung tätig ist, eingehend mit der Frage, wie Bundessozialhilferecht auf formeller wie materieller Ebene umgesetzt werden könnte.

1. Die Gründe für eidgenössisches Sozialhilferecht

Einleuchtende Gründe für den Erlass von eidgenössischem Sozialhilferecht lassen sich zum einen auf einer rein sozialhilfespezifischen Ebene finden, kennt doch das geltende kantonale Sozialhilferecht zahlreiche materiellrechtliche (z. B. eine geringe Normendichte mit vielfältigen Beurteilungs- und Ermessensspielräumen, die ein nicht zu unterschätzendes Willkürpotential darstellen, oder die Verankerung psychosozialer Fehlanreize[1]) wie formellrechtlich-organisatorische Mängel (z. B. den weitgehend verwaltungsinternen Rechtsschutz oder das oftmals zu einer belastenden Beziehungsnähe zwischen Hilfesuchendem und Sozialhilfeorgan führende Kommunalprinzip[2]) die als bekannte Problemherde kaum mehr eingehender erörtert werden müssen.

Auf einer anderen (nicht spezifisch sozialhilferechtlichen) Ebene lässt sich der zunehmende Kostendruck in der Sozialhilfe anführen, der zur Hauptsache darauf zurückzuführen ist, dass im-

[1] Als Beispiele können die Rückerstattungs- und die aus dem Subsidiaritätsprinzip fliessende Verwandtenunterstützungspflicht erwähnt werden.

[2] Als formell-organisatorischer Mangel im weiteren Sinn ist auf die Unübersichtlichkeit des Leistungsangebotes hinzuweisen, die unweigerlich zu einem ausgeprägten Informationsdefizit im Bereich der konkreten Hilfsmöglichkeiten führt.

mer mehr Personen durch die Maschen des primären sozialen Auffangnetzes – die bundesrechtlich normierten Sozialversicherungen – fallen. Diese in der heutigen Beschäftigungskrise beschleunigte Entwicklung mündet in eine «Kantonalisierung» – in den meisten Kantonen in eine «Kommunalisierung» – des Kostenaufwandes für sozial benachteiligte Mitmenschen. Mit einer solchen Kostenverschiebung – in der Arbeitslosenversicherung mit der Reduktion des Entschädigungssatzes exemplarisch vollzogen[3] – wird ohne Zweifel eine (noch) strengere kantonale bzw. kommunale Sozialhilfepraxis eingeleitet[4], werden die sozialhilfespezifischen Probleme somit akzentuiert – ein Teufelskreis der zwingend durchbrochen werden muss, indem der Bund im Bereich der Sozialhilfe (finanzielle) Verantwortung übernimmt und materiell- wie formellrechtliche Mindeststandards festschreibt, welche die soziale Effektivität des Sozialhilferechts vorbedingen sollen.

2. Formelle Umsetzung von eidgenössischem Sozialhilferecht

Bevor materielle Regelungsvorschläge erhoben werden können, gilt es, die Vorfrage zu beantworten, auf welche verfassungsrechtliche Kompetenznorm eidgenössisches Sozialhilferecht abgestellt werden kann, hat sich doch der Verfassungsgeber in Art. 3 BV[5] für das System der Einzelermächtigung des Bundes durch die Bundesverfassung entschieden.

Zwar lässt sich ein verfassungsmässiger Gesetzgebungsauftrag implizit auch aus einem Grundrecht ableiten[6]; weil die herrschende Rechtslehre aber – unter Ausgrenzung immaterieller Aspekte (wie die persönliche Hilfe) – lediglich hinter einem rein wirtschaftlich verstandenen Recht auf Existenzminimum steht, muss eine explizite Kompetenznorm erst noch geschaffen werden, sollen wirtschaftliche und persönliche Hilfe nicht normativ entkoppelt werden.

Die Mehrschichtigkeit der (unter Ziffer 1) dargestellten sozialhilferechtlichen Probleme spricht nun aber für eine differenzierte, zweistufige Beantwortung dieser verfassungsrechtlichen Kompetenzfrage:

Kurzfristig gilt es, die markante Zunahme der Sozialhilfekosten[7], deren Ende noch nicht abzusehen ist, mit einer Finanzhilfe des Bundes in den Griff zu bekommen. Die offensichtliche Dringlichkeit und sozialpolitische Bri-

3 Vgl. den mit Bundesbeschluss vom 19. März 1993 revidierten Art. 22 Abs. 1bis AVIG (Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung/SR 837.0).

4 Zu dieser Frage vgl. Beatrice Kästli Meier, Wird die Sozialhilfe dereguliert?, integro Nr. 9/1993, S. 12 ff.

5 Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 der Schweizerischen Eidgenossenschaft/SR 101.

6 Hierzu Tobias Jaag, Gesetzgebungsaufträge, in: Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 280.

7 So sind beispielsweise die Unterstützungbeiträge im Kanton Solothurn zwischen 1989 und 1991, je nach Gemeindegruppe, um mindestens 60.2%, höchstens 164.7% gestiegen (Zahlenmaterial gemäss der Textfassung des Referates von Kurt Wyss, Öffentliche Sozialhilfe im Struktur- und Leistungsvergleich, an der NFP 29-Tagung vom 25. Juni 1993).

sanz der Problematik rechtfertigt m. E. den Erlass von konstitutionellem Notrecht, wie es in Art. 89bis Abs. 3 BV vorgesehen ist: diese Bestimmung ermächtigt die Bundesversammlung, bei sog. «Dringlichkeit»[8] – letztmals in der Wirtschaftskrise der Siebziger Jahre angenommen[9], heute in der prekären Finanzsituation der Sozialhilfe zu sehen – befristete Normen *ohne* verfassungsmässige Grundlage zu erlassen. Der grosse Vorteil liegt in der Möglichkeit sofortiger Inkraftsetzung, womit den Kantonen rasch nach Wohnbevölkerung und Finanzkraft[10] abgestufte Bundesbeiträge zur Deckung der Sozialhilfekosten zugesprochen werden könnten[11], ohne vorerst ein jahrelanges Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen.

Für die Umsetzung von *mittel- bis langfristig* wirkenden Lösungsansätzen kann hingegen nicht auf befristetes Notrecht gebaut werden: hier drängt sich – anknüpfend an eine noch zu errichtende Kompetenznorm[12] – als Erlassform ein Sozialhilferahmengesetz auf, dessen Vorzug darin liegt, hinreichende gesamtschweizerische Harmonisierung mit substantieller kantonaler Handlungszuständigkeit, sozialhilferechtliche Mindeststandards des Bundes mit massgeschneiderten Hilfsangeboten der Kantone zu verbinden und deshalb – etwa im Gegensatz zum Konkordat – als taugliches Instrument erscheint, um die komplexen Aufgaben, die sich der Sozialhilfe heute stellen, effizient anzupacken.

3. Materielle Umsetzung von eidgenössischem Sozialhilferecht

Eidgenössisches Sozialhilferecht hat sich am Hauptziel – welches sich zwanglos aus den beschriebenen Mängel des geltenden Sozialhilfesystems ergibt – zu orientieren, *transparente, qualitativ wie quantitativ gesicherte, minimal vereinheitlichte Sozialhilfeleistungen zu gewährleisten.* Aus diesem Ziel lassen sich m. E. fünf Regelungsschwerpunkte (Leistungsumfang, Qualitätssicherung, Finanzierung, Organisation und Rechtsschutz) herausdestillieren, die

8 Zum Begriff der Dringlichkeit vgl. Etienne Grisel, Art. 89bis, in: Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1987 ff., S. 12 f., Rz. 27 ff.

9 Vgl. die sog. Konjukturbeschlüsse von 1972, mit denen etwa Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes oder zur Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne ergriffen wurden (AS 1972 II 3049 ff., 3059 ff.).

10 Wobei eine stärkere Gewichtung der Finanzkraft um so mehr angezeigt sein dürfte, je deutlicher die kantonle Finanzkraft (wie sie in der «Verordnung über die Festsetzung der Finanzkraft der Kantone für die Jahre 1992 und 1993» [SR 613.11] aufgeschlüsselt wird) mit der Höhe des Anteils Steuerpflichtiger mit niedrigem Einkommen korreliert.

11 Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen könnte an die Verpflichtung der Kantone gekoppelt werden, die SKöF-Richtlinien einzuhalten, womit eine auch notrechtlich leicht umsetzbare materielle Leitplanke gesetzt würde.

12 Als Aufhänger kommen z. B. verschiedene Initiativen in Frage, die das Parlament in der nächsten Zeit beschäftigen werden (die Standesinitiative Basel-Stadt vom 3. Juli 1992 zur Schaffung eines Grundrechtes auf Existenzbedarf in der Bundesverfassung sowie die parlamentarischen Initiativen Goll vom 17. Juni 1992 zur Verankerung eines Rechts auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung und Zisyadis vom 1. September 1992 zur Einführung des Mindesteingliederungseinkommens).

Übersicht: Zusammenspiel von Bundes- und Kantonsrecht innerhalb einer sozialhilferechtlichen Rahmenordnung

Regelungs-schwer-punkt	**Bundesrechtliche Normierung (Rahmengesetzgebung)**	**Kantonalrechtliche Normierung (Ausführungsgesetzgebung)**
Leistungs-umfang	Materielle Sozialhilfe: Umschreibung der «Leistungsstruktur», d. h. derjenigen Ausgabeposten, die von der Sozialhilfe zwingend zu decken sind (Miete, Unterhalt usw.); Orientierung an einem sozial(integrativ)en Existenzminimum.	Z. T. betragsmässige Festsetzung von Pauschalbeträgen (z. B. Taschengeld).
	Immaterielle Sozialhilfe: Typisierung und Enumeration verschiedener Arten immaterieller Hilfe, die angeboten werden müssen (z. B. Suchtmittelberatung); Versuch, alle Formen der immateriellen Hilfe zusammenzufassen (Kodifikationsgedanke)	Konkrete, den lokalen Bedürfnissen entsprechende Ausgestaltung der immateriellen Hilfen.
Qualitäts-sicherung	Verpflichtender Leistungsauftrag an die Kantone, Kriterien festzulegen, welche die Sozialhilfestrukturen, -prozesse und -ergebnisse qualitativ absichern.	Bestimmung der einzelnen Kriterien und Massnahmen, z. B. Professionalisierung durch Aus- und Weiterbildungsanforderungen für Sozialhilfeorgane, obligatorische Supervision, Errichtung einer Sozialhilfestatistik, Qualitätskriterien für stationäre Sozialhilfeeinrichtungen (Zimmergrösse, Personal . . .).
Finan-zierung	Übernahme eines prozentualen Anteils der gesamtschweizerischen Sozialhilfekosten durch den Bund, wobei der Anteil nach kant. Finanzkraft variieren kann (Festlegung eines Mindest- und Höchstprozentsatzes)	Festlegung eines kantonalen Verteilschlüssels (zur Verteilung der Bundesgelder und kantonaler Beiträge)
Organi-sation	– Allg. Organisation: Errichtung von sozialen Fachdiensten als Anlauf-, Informations- und Beratungsstellen. – Koorindation: Auftrag, eine zentrale Anlauf- und Informationsstelle für Sozialfragen einzurichten;	Errichtung einer zentralen Anlaufstelle (Ombudsstelle, Infothek. . .); Förderung der Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und privaten Institutionen.
	– Regionalisierung: Aufgliederung der Sozialhilfe in Organisationseinheiten bestimmter Grösse (z. B. für je mindestens 8000 Einwohner); Vollzug wie Entscheidstruktur regionalisieren.	Aufbau einer entsprechenden Organisation; Bezeichnung der Organisationseinheiten und deren Kompetenzen (Bezirke, Gemeindeverbände . . .).
Rechts-schutz	Verbindliche Skizzierung des Rechtsweges: 1. Kostenlose Einsprache bei der verfügenden Behörde 2. Beschwerde an kantonale, verwaltungsunabhängige Instanz 3. Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (inkl. Unangemessenheitsprüfung!)	Bestimmung der Beschwerdeinstanz und des Verfahrens

eine Rahmengesetzgebung des Bundes – wie sie konkret auch ausgearbeitet werden mag – zu prägen haben. In der tabellarischen Übersicht auf Seite 7 findet sich, als Denkanstoss, eine (nicht abschliessende, beispielhafte) Aufzählung von formell- wie materiellrechtlichen Regelungsvorschlägen, wie sie in einem Sozialhilfe-Rahmengesetz des Bundes aufgegriffen werden könnten.

Bei allen vorgeschlagenen bundesrechtlichen Normen handelt es sich um *Mindestvorschriften,* die weitergehenden kantonalen Bestimmungen selbstverständlich nicht im Wege stehen (sog. Konzept der Mindestnormen). Diese sozialhilferechtlichen Mindestvorschriften – verstanden als «föderalismuskompatible», keine zentralistischen Strukturen errichtende Rahmenordnung des Bundes – wären allenfalls durch flankierende Revisionsmassnahmen des eidgenössischen Gesetzgebers zu ergänzen (z. B. Integration des heutigen Zuständigkeitsgesetzes[13] in die Rahmenordnung, Verzicht auf die zivilrechtliche Verwandtenunterstützungspflicht[14]).

4. Schlussbemerkung

Mag auch das «Wie» und «Womit» umstritten, der Konsensfindungsprozess zu bestimmten möglichen Massnahmen[15] nicht abgeschlossen sein: das «Ob» eines eidgenössischen Rahmengesetzes muss – allen föderalistischen Widerständen zum Trotz – ausser Frage stehen, der dringende bundesrechtliche Handlungsbedarf als sozialpolitische Notwendigkeit erkannt werden. In der Tat erscheint eine eidgenössische Rahmengesetzgebung als (durchaus systemkonformes[16]) Instrument, um die teilweise gravierenden Mängel des heutigen Sozialhilfesystems zu beheben und die Sozialhilfe als (neben den Sozialversicherungen) zweitem Standbein der sozialen Sicherheit zu konsolidieren – ein Aspekt, dem in einer rezessiven Wirtschaftsphase um so eher vorrangige Bedeutung beizumessen ist, als die auf dem Kausalitätsprinzip beruhenden Sozialversicherungszweige immer Lücken aufweisen werden. ■

[13] Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1)

[14] Art. 328 f. des Zivilgesetzbuches (SR 210)

[15] So lässt die heutige Sparhysterie insbesondere die Forderung nach finanzieller Beteiligung des Bundes schwer durchsetzbar erscheinen.

[16] Im Gegensatz zu systemwidrigen Lösungsansätzen – wie die negative Einkommenssteuer oder die Ausdehnung des Geltungsbereiches von Ergänzungsleistungen auf die gesamte Bevölkerung –, die zu einer vollständigen Entkoppelung von materieller und immaterieller Hilfe führen, somit die Ausgrenzung und Ghettoisierung sozialer Randgruppen begünstigen.

Redaktionsschluss

Der Redaktionsschluss für die März-Nummer (erscheint Ende Februar) ist der 20. Januar 1994.