

Sozialhilferecht – quo vadis?

Rechtsentwicklung in der Schweiz und Anregungen aus der Entwicklung der Grundsicherung in Nachbarstaaten

Prof. Peter Mösch Payot, lic.iur. LL.M.

peter.moesch@hslu.ch

Soziale Arbeit

2. November 2023

Inhalte

I. Rechtsentwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz: eine Standortbestimmung

II. Ein Blick über den Tellerrand

III. Zeit für Reflexion?: Idealtypische Modelle hinter der Existenzsicherung

IV. Ein paar Überlegungen zur Gestaltung des Rechts und der Praxis zur Sozialhilfe der Zukunft in der Schweiz

I. Rechtsentwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz: eine Standortbestimmung

Kontext Schweizerische Staatsprinzipien

- **Starke Bedeutung Demokratieprinzip:** *Abhängig von gesellschaftlicher Akzeptanz*
- **Starke Bedeutung Freiheitsprinzip und Selbstverantwortung:** *Strenge Mitwirkungs- und Minderungspflichten*
- **Föderalismus und Gemeindeautonomie:** *Vielfalt materiell und organisatorisch*
- **Rechtsstaatlichkeit** («Beschränkung staatlicher Macht») *mit wachsender Bedeutung auch im Bereich der Sozialhilfe*
 - *Verfahrensregeln mit wachsender Bedeutung (vgl. z.B. BGer 8C_307/2022 vom 4. September 2023)*
 - *Legalitätsprinzip mit wachsender Bedeutung*
 - *Verhältnismässigkeitsprinzip weiterhin weniger selbstverständlich*

Kontext Schweizerisches Sozialleistungssystem

- **Umfassendes SV-System auf Bundesebene mit Lücken**
 - Materielle Lücken: fehlende Krankentaggeldversicherung; zeitliche oder umfangmässige Beschränkung der Leistungen (z.B. ALV-Taggelder)
 - Faktische Lücken: lange Verfahren in einigen Bereichen und faktisch fehlende vorsorgliche Massnahmen
- **Ergänzende bundesrechtliche Bedarfsleistungen (insb. EL) und kant. Bedarfsleistungen** mit grosser Vielfalt, Komplexität (insb. Jugendhilfe, Behindertenhilfe) , teilweise bundesrechtlichem Rahmen (IFEG) und interkantonalen Rahmenbedingungen (IVSE)
- **Relativ wenig Sozialschutz im Privatrecht** (Arbeitsrecht und Mietrecht)

Kontext Schweizerisches Sozialleistungssystem: Aktuelle Entwicklungen I

- **Finanzdruck und Erhöhung Zugangsschranken** (EL, IV, Altersvorsorge): *Invalide und Alte ohne Bedarfssicherung*
- **Beschränkter Ausbau in einzelnen Bereichen** (EO, Überbrückungsleistungen): *Know-How notwendig*
- **Komplexe Neuregelungen mit Anwendungsschwierigkeiten** (IV, EL, FamZ, EO): *Schnittstellenprobleme und Notwendigkeit des Supportes Betroffener in Verfahren*
- **Hohe Funktionalität in der Corona-Krise dank Notrecht und wenig Bürokratie:** *Staatsvertrauen?*
- **Strenges Gegenleistungsprinzip: Mitwirkungs- und Minderungspflichten:** *Zentrale Fragen des Könnens und Wollens und Notwendigkeit des Supportes für Betroffene (persönliche Hilfe)*

Kontext Schweizerisches Sozialleistungssystem: Aktuelle Entwicklungen II

- **Direkte Abhängigkeit vieler Sozialversicherungen von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung:** *Krisenfestigkeit?*
- **Familienergänzungsleistungen haben sich nicht weiter durchgesetzt (GE, SO, TI, VD):** *Familienrisiken in der Sozialhilfe*
- **Krankheit und Invalidität sind ungenügend abgesichert:** *Gesundheitsrisiken in der Sozialhilfe*
- **Arbeitsintegration und Eingliederung quo vadis:** *Differenzierung und Koordinationsfragen*
- **Kantonale Mindestlöhne als neue Tendenz und Kontext (BS, GE, NE, JU, TI):** *Chance und materielle Koordinationsfragen*
- **Gleichheit, Nichtdiskriminierung und Selbstbestimmung als relevantester Entwicklungstreiber (insb. Behindertenrechtskonvention):** *Bedeutung für die Sozialhilfe? (SiL, Zulagen)*

Schweizerisches Sozialhilferecht: Einheit und Vielfalt I

- **Verfassungsrechtsprechung** hat teilweise Klärungen gebracht (Hilfe in Notlagen, Verfahrensgrundrechte)
- **Bemessung der Sozialhilfe**: SKoS-Richtlinien mit weitgehend integrierender Wirkung
- **Differenzierungen der Existenzminima für Ausländerinnen/Ausländer** wegen der Asyl- und Migrationsgesetzgebung: Zum Teil materieller und verfahrensmässiger Wildwuchs und Rechtsstaatsprobleme
- **Organisation der Sozialhilfe** entspricht nicht immer modernen Managementanforderungen für die öffentliche Verwaltung: Professionalität, Schwerfälligkeit, fehlende strategische Ausrichtung
- **Erhöhung der Vielfalt und Komplexität der Lebenslagen** verlangt Ermessenskompetenzen. Fachlichkeit ist und bleibt nicht selbstverständlich
- **Minderungspflichten bzgl. Arbeit nicht überall geklärt**: Welche Arbeit zu welchem Zweck? Ist Arbeit Selbstzweck, auch ohne Nutzen für wirtschaftliche Selbständigkeit?

Schweizerisches Sozialhilferecht: Einheit und Vielfalt II

- **Fehlender Rechtsschutz für Betroffene**
- **Schwelleneffekte** nicht überall eliminiert, obwohl Rechtsgleichheit gegenüber Nichtunterstützten für Akzeptanz wichtig (Eintrittsbudget)
- **Bedarfs- und Finalprinzip bei gemeinsamen Haushalten mit Herausforderungen der Bemessung und des Beweises des Bedarfes**, die sich nicht ohne Weiteres durch Hilfskonstrukte regulieren lassen (Konkubinatsbeitrag, Haushaltsführungsentschädigung)
- **Wohnkosten und Entwicklung von Wohnkosten z.T. ungenügend berücksichtigt (Bedarfsprinzip!)**
- **Potential der Verbindung von Geldleistungen mit immaterieller Hilfe** (social work) wird sehr unterschiedlich genutzt
- **Subsidiarität, Einstellung und deren Grenzen** nicht in allen Teilen geklärt (was bedeutet: jemand «verweigert» die Geltendmachung von Einnahmen, Arbeit (gegen Entgelt) (SKoS-RL F 3) oder die Minderung der Wohnungskosten?)

II. Ein Blick über den Tellerrand

Blick über den Tellerrand: Frankreich I

- **Kontext: eher lückenhaftes Sozialversicherungssystem**
 - Allgemeines System (Alter/Hinterlassenschaft, Invalidität, Krankheit, Mutterschaft, Berufsunfall, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen)
 - Sondersysteme für bestimmte Gruppen
- **Mindestsicherung steuerfinanziert, bedarfsbezogen, aufgegliedert**
- **Rechtsanspruch auf div. subsidiäre Mindestsicherungsleistungen**
 - Revenu de solidarité active, RSA (Mindesteinkommen für erwerbsfähige und erwerbsunfähige Erwachsene)
 - Allocation de solidarité spécifique (ASS), Arbeitslosenhilfe
 - Prime d'activité, Lohnbonus für Personen mit tiefen Einkommen
 - Allocation pour adulte handicapé (AAH) (Mindesteinkommen für Behinderte zwischen 20 und 60J.)
 - Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)
 - Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)
 - Weitere Beihilfen (Wohngeld, Krankenkassenprämien etc.)

Blick über den Tellerrand: Frankreich II: Im Besonderen RSA

- **Ab 25 J., oder unter 25 und schwanger bzw. mit Kind, bzw. mit mehrjähriger Mindestbeschäftigungszeit**
- **Pflicht zur Arbeitssuche und zu Eingliederungsbemühungen**
- **Begleitung und Unterstützung durch pôle d'emploi bzgl. Arbeitssuche**
- **Bemessung 2023:**
 - Alleinstehende: 607.75 Euro pro Monat
 - Paarhaushalte: 911.63 Euro pro Monat
 - Paar mit einem Kind: 1093.96 Euro pro Monat
 - Paar mit zwei Kindern: 1276.29 Euro pro Monatund 243.10 € für jedes weitere Kind; höhere Ansätze für Schwangere/Alleinerziehende
- **Bei Arbeitsaufnahme sinkt die Leistung weniger als der Lohn zur Sicherung beiträgt (Kombilohnmodell).** Wobei Höchstbeträge bestehen.
- **Keine Rückerstattungspflicht** rechtmässiger Bezüge
- Plus Wohnungsbeihilfen, Krankenversicherungsprämienenerlass zusätzlich zu beantragen.

Blick über den Tellerrand: Sozialhilfe in Deutschland I

- **Umfassendes SV-System als Kontext**
 - Altersrente, KV, Pflege, Unfall, ALV, Kindergeld
 - Berufliche und private Vorsorge ergänzend
- **Sozialhilfe bedarfsbezogen, steuerfinanziert, subsidiär**
- **Sozialhilfe gegliedert**
 - **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** aus medizinischen Gründen
 - **Grundsicherung für erwerbsfähige hilfebedürftige Arbeitslose nach 12 Monaten** (sog. Bürgergeld)
 - Spezifische Leistungen für bestimmte Behinderte und bei besonderem Pflegebedarf (Sehbehinderte, Gehörlose, Schwerstbehinderte) und zusätzlich besondere Sach- und Bedarfsleistungen von privaten Trägern und Kirchen möglich

Blick über den Tellerrand: Sozialhilfe in Deutschland II: Im Besonderen Bürgergeld

- Bei Erwerbsfähigkeit Pflicht zur Arbeitssuche/ Beschäftigungsmassnahmen
- **Antrag geprüft von Träger SH bzw. Arbeitsagentur**, Aussenabklärungsdienste; Erwerbsunfähigkeit geprüft von SV-Träger

- **Bemessung**

- Alleinstehende: 502 Euro pro Monat
- Paarhaushalte: 904 Euro pro Monat
- Volljährige in Bedarfsgemeinschaft: 451 Euro pro Monat
- Kind ab 15J 420 Euro pro Monat
- Kind 6-14J 348 Euro pro Monat
- Kind bis 5jährig 318 Euro pro Monat

Zudem Leistungen für Wohnung und Krankenversicherung; Mehrbedarfzuschläge (Kinder, Alleinerziehende, Schwangere etc.); Einmalige Leistungen (ähnlich SiL) und Bildungsgutschein/Zusatzbeitrag für Schulbedarf

- **Keine Rückerstattung** der rechtmässig erhaltenen Hilfe
- **Persönliche Hilfe:** Beratung und Unterstützung unterschiedlich ausgebaut

Blick über den Tellerrand: Sozialhilfe in Deutschland II: Revision Bürgergeld 2023

Zielsetzung

- Lebensleistungen des Einzelnen sollen mehr Anerkennung finden
- Zusammenarbeit soll vertrauensvoller und transparenter werden
- Dem Grundbedürfnis Wohnen und dem Erhalt des bisherigen Lebensumfeldes soll stärker Rechnung getragen werden
- Menschen im Leistungsbezug sollen sich auf die Qualifizierung, Weiterbildung und Arbeitssuche konzentrieren können

Blick über den Tellerrand: Sozialhilfe in Deutschland II: Revision Bürgergeld 2023

Revisionsinhalte

- Änderungen in der Begrifflichkeit (Bürgergeld statt Arbeitslosenhilfe II; Leistungsminderung statt Sanktion)
- Änderungen der Regelsätze des Bedarfs
- Deutlich **höhere Vermögensfreibeträge**, insb. im ersten Jahr des Bezuges von Bürgergeld
- **Erweiterungen der nicht angerechneten Einkommen** und Differenzierung Einkommen und Vermögen (Erbschaft)
- **Karenzfrist bezüglich der Beschränkung der Übernahme der Kosten für die Unterkunft**
- Änderungen bei den Leistungen zur Eingliederung: **mehr Bildungsleistungen; neu: ganzheitliche Betreuung**
- Neuerungen bei den Sanktionen/**Leistungsminderungen: Minderungen, Aufhebung bei Verhaltensänderung**

III. Zeit für umfassendere Reflexion?: Idealtypische Modelle hinter der Existenzsicherung

Idealtypische Modelle hinter der Existenzsicherung

- Grundsicherung als eigentlich private, allenfalls karitative Verantwortung
- Grundsicherung als öffentliche Aufgabe
 - Sozialhilfe als individuelle Bedarfsleistung
 - Sozialhilfe als Lohn (Workfare)
 - Existenzsicherung als voraussetzungsloses Grundeinkommen
- Varianten zwischen den Polen private Verantwortung oder öffentliche Aufgabe
 - Leistungen nur bei bestimmten kausalen Voraussetzungen (Arbeitsleistung, Steuern)
 - Reduzierte Hilfe, nur noch Nothilfe
 - Privatisierung persönlicher Hilfe
 - Anreiz statt Bedarf, bzw. Bedarf reduzieren und mehr Anreizleistung
 - Grundsicherung als bedingtes Darlehen (Rückerstattung)

Idealtypische Modelle hinter der Existenzsicherung: Bedarfsleistung

- **Leistung zur Sicherung eines bestimmten Bedarfs**
- **Herausforderung: Bestimmung des Bedarfs**
- **Herausforderung: Vielfalt von Lebenslagen und Situationen**
- **Herausforderung: Wahrung des Freiheitsprinzips**
- **Herausforderung: Individualisierung**
- **Herausforderung: Frage des Verhältnisses von Bedarf, Pflichterfüllung und Anreizen**

Idealtypische Modelle hinter der Existenzsicherung: Lohn

- **Workfare statt welfare: Sozialhilfe als Leistung im Rahmen eines Vertrages Staat-Bezüger/in:**
- **Sozialhilfe als Ersatzeinkommen**
- **Erwartung: Keine Stigmatisierung, weil Gegenleistung erbracht wird**
- **Strenge Bindung der Leistungen an Arbeit bzw. Arbeitssurrogate (Integrationsbemühungen, Training etc.). In extremis: Zwangsarbeit?**
- **Herausforderung: Arbeitsunfähigkeit und Freiheitsprinzip**
- **Begründung für Arbeitspflicht und –vorbereitung, wenn kaum Aussicht auf Erfolg in der Arbeitswelt besteht?:**
Verhältnismässigkeit; völkerrechtliche Zulässigkeit

Idealtypische Modelle hinter der Existenzsicherung: Grundeinkommen

- **Voraussetzungslos und ohne Bedarfsprüfung**
- **Varianten**
 - In Ergänzung oder als Ersatz oder Teilersatz des Sozialversicherungssystems
 - Mit oder ohne bedarfsbezogene Zusatzleistungen
 - Ev. Form der negativen Einkommenssteuer
- **Befreiung von „Zwang zur Arbeit“; Entfaltung emanzipierter Menschlichkeit; soziale Teilhabe**
- **Keine Stigmatisierung**
- **Keine Abklärungsbürokratie**
- **Herausforderung: Bemessung und Finanzierbarkeit**
- **Herausforderung: Anreiz zur Arbeit? Differenz zu Lohn, bzw. Mindestlohn (sog. Frage des Lohnabstandsangebotes)**
- **Herausforderung: Akzeptanz in der Arbeitsgesellschaft**
- **Bürgergeld nimmt Idee dem Namen nach auf, nicht aber in der Konzeption der Hilfe**

IV. Ein paar Überlegungen zur Gestaltung des Rechts und der Praxis zur Sozialhilfe der Zukunft in der Schweiz

Überlegungen zur Gestaltung des Rechts und der Praxis der Sozialhilfe in der Schweiz

- **Versicherte Risiken sollten nicht zu Härten der Sozialhilfe führen**
 - Vorsorgliche Massnahmen in den Sozialversicherungen prüfen
 - Bemessung für Betroffene prüfen
- **Modell für Grundsicherung sollte konsequenter verankert werden: Orientierung am konkreten Bedarf kann sich bewähren, wenn bürokratische Kautelen gering gehalten werden**
 - Pauschalisierungen
 - Schätzungen
- **Soziales Existenzminimum und Orientierung am realen Bedarf sichert Teilhabe und gesellschaftliche Stabilität**
 - Kein faktisches Aushöhlen, etwa bei Wohnkosten oder über «hypothetische» Einnahmen
 - Ausgestaltung der Asylsozialhilfe, insb. bei vorläufig Aufgenommenen, bei denen Verbleib in der Schweiz absehbar ist, ist fragwürdig
- **Füllen der Lücken im Rechtsschutz verbessert rechtsstaatliche Qualität**
- **Sozialhilfe braucht Akzeptanz der Steuerzahlenden: Sicherung von rechtmässigem Bezug bleibt wichtig**

Überlegungen zur Gestaltung des Rechts und der Praxis der Sozialhilfe in der Schweiz

- **Prinzip der Verhältnismässigkeit und der Angemessenheit ist bei der Pflichtauferlegung konsequent zu folgen: Insb. Bezug zur Arbeitsintegration bedarf einer grundlegenden Überprüfung: Was, wozu, für wen, Koordination?**
- **Kombination von wirtschaftlicher Hilfe und persönlicher Hilfe ist Chance. Braucht Know-How und Ressourcen**
 - Infrastruktur; Image und Lohn; Kultur; Ausbildung und Weiterbildung
 - Methodische Kompetenz im Pflichtkontext
- **Erhöhung der Freibeträge für Vermögen und Einkommen sollte geprüft werden, insb. bei vorübergehenden Notlagen: Anerkennung von Lebensleistung**
- **Rückerstattungspflicht bei rechtmässigem Bezug lässt sich mit Blick auf die Integrationszielsetzung höchstens bei erheblichen Vermögenszuwendungen und sehr hohen Einkommen rechtfertigen**
- **Sozialhilfe ist Teil der Verwaltung und teilt deren Herausforderungen: Automatisierung und Digitalisierung als Chance und Herausforderung**

Quellen

- Ebbinghaus Bernhard/Manow Philip (2001). Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and political economy in Europe, Japan and the USA. London/New York: Routledge.
- Kaufmann Franz-Xaver (2003). Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mösch Payot Peter/Schleicher Johannes (2021). Sozialhilferecht. In: Mösch Payot/Schwander. Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte. Bern: Haupt Verlag, S. 267 ff.
- Schmid, Josef (2010). Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer.
- Schmidt Manfred G./Ostheim Tobias/Siegel Nico A./Zohnhöfer Reimut (Hrsg.) (2007). Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Klaus/Hegelich Simon/Bazant Ursula (2008). Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Studer Melanie/Fuchs Gesine (2023). Zugang zum Recht in der Sozialhilfe. Die Bedeutung von Prozessrecht und Rechtsberatung. JUSLETTER (online) vom 26. Juni 2023.
- Wizent Guido (2023). Sozialhilferecht. 2. Auflage. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag
- <http://www.sozialleistungen.info/service/impressum.html> (Informationen über Sozialleistungen in Deutschland)
- <http://www.rsa-revenu-de-solidarite-active.com> (Informationen über das Mindesteinkommen RSA in Frankreich)
- <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775> (Offizielle Webinformationen über das Mindesteinkommen RSA in Frankreich)
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=de> (Homepage der Europäischen Kommission für Beschäftigung, Soziale und Integration mit guten Übersichtsbroschüren zu Rechten der Sozialen Sicherheit in den einzelnen Ländern der EU)