

Bundesgerichtsurteile für die Praxis erläutert

Rechtsfragen zur Sozialhilfe

Das Schweizerische Bundesgericht muss sich regelmässig mit umstrittenen Fragen zur Sozialhilfe befassen. Häufig entstehen diese Streitigkeiten nicht zuletzt deshalb, weil wichtige Fragen im Bereich der Sozialhilfe nicht oder nicht ausreichend in Gesetzen geregelt sind.



Alexander Suter

Dr. iur.,
Fachbereich Recht
und Beratung
Schweizerische
Konferenz für
Sozialhilfe SKOS

Voraussetzungen für die Einstellung von Sozialhilfe und Nothilfe

Entscheide BGE 139 I 218 und BGE 141 I 1

Sozialhilfe und Nothilfe sollen jenen ein Existenzminimum garantieren, die selber nicht rechtzeitig oder hinreichend dafür sorgen können und keinen Anspruch auf Unterstützung durch Sozialversicherungen oder Familienangehörige haben. Aufgrund dieser Bedeutung als unterste soziale Sicherungsnetze der Schweiz ist es besonders wichtig, dass die Voraussetzungen zur Verweigerung oder Einstellung von Sozialhilfe und Nothilfe klar geregelt sind. Diese Themen werden regelmässig dort relevant, wo unterstützte Personen die Teilnahme an einem Beschäftigungs- oder Arbeitsprogramm verweigern. Die Teilnahme an solchen Programmen wird für die Unterstützung mit Sozialhilfe grundsätzlich vorausgesetzt, weil eine Pflicht zur Minderung der Bedürftigkeit und wo möglich auch zur beruflichen Integration besteht. In einigen Kantonen wird dies letztlich durch eine in den Sozialhilfegesetzen festgeschriebene Pflicht zur Arbeit illustriert.

Im Entscheid BGE 139 I 218 hatte das Bundesgericht über die Beschwerde eines Manns zu entscheiden, dem die Sozialhilfe eingestellt wurde, weil er als Informatiker die Teilnahme an einem bezahlten Arbeitsprogramm in der Stadtpflege verweigerte. Von zentraler Bedeutung war dabei die Frage, ob die Einstellung der Sozialhilfe rechtmässig war oder ob nur eine Leistungskürzung als Sanktion hätte verfügt werden dürfen. Diese Unterscheidung ist in jener Mehrheit der Kantone zentral, die entsprechend den SKOS-Richtlinien eine gänzliche Einstellung von Sozialhilfe nicht als Sanktion, sondern nur bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vorsehen (SKOS-Richtlinien, Kapitel A.8). Mit Blick auf die Subsidiarität ist eine Einstellung der Sozialhilfe nur dann möglich, wenn jemand eine bestehende Notlage durch Annahme der Arbeitsstelle überwinden könnte.

Das Bundesgericht hat dies vorliegend deshalb bejaht, weil die Arbeitsstelle bezahlt war. Es hat daher festgehalten, dass es sich bei der Auflage zur Teilnahme an einem bezahlten Arbeitsprogramm «nicht um eine reine Pflicht, sondern um eine Anspruchsvoraussetzung» für Sozialhilfe handelt.

Im Entscheid BGE 142 I 1 wurde die Beschwerde eines Manns behandelt, der wiederholt die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm verweigert hatte und dem in der Folge die Unterstützung gänzlich eingestellt wurde. Auch Nothilfe wurde ihm nicht gewährt.

Für das Bundesgericht war in diesem Fall entscheidend, dass die Teilnahme am Programm keinen Lohn generierte und sich die Behörde bei der Einstellung der Nothilfe daher nicht auf das Subsidiaritätsprinzip berufen konnte. Ein Anspruch auf Nothilfe soll immer dann bestehen, wenn durch die Teilnahme am Arbeitsprogramm nicht mindestens ein entsprechendes Einkommen generiert werden kann. Es war daher nicht rechtens, dass dem Mann keine Nothilfe gewährt wurde. Die Einstellung der Sozialhilfe wurde in dem Entscheid jedoch gestützt, obwohl die Arbeit nicht entlohnt wurde. Als Begründung wurde eine Bestimmung im Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich (Art. 24a SHG ZH) herangezogen, wonach eine Einstellung der Sozialhilfe verfügt werden kann, wenn jemand die Annahme einer zumutbaren Arbeit verweigert. In der Lehre wird die Einstellung der Sozialhilfe gestützt auf diese Bestimmung zu Recht kritisiert, weil auch im Rahmen der Sozialhilfe unter «Arbeit» nur entlohnte Tätigkeiten gemeint sein sollten und ferner nicht

geprüft wurde, ob die Arbeit für den Mann tatsächlich zumutbar war (Kurt Pärli / Melanie Studer: Kommentar zum Entscheid BGE 142 I 1, in: AJP 2016, Seite 1385ff).

Pflicht zur finanziellen Unterstützung von Konkubinatspartnern?

Entscheide BGE 141 I 153 und BGE 142 V 513

Konkubinate sorgen in der Praxis der Sozialhilfe regelmässig dann für Streitigkeiten, wenn nur ein Konkubinatspartner auf Sozialhilfe angewiesen ist. Basierend auf bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt bei gefestigten Konkubinaten nämlich die Vermutung, dass sich die Partner gegenseitig finanziell unterstützen. Deshalb kann dem Budget von Sozialhilfebeziehenden ein Konkubinatsbeitrag als Einkommen angerechnet werden. Die Voraussetzungen dafür sind jedoch umstritten.

Im Entscheid BGE 141 I 153 hatte sich eine mit Sozialhilfe unterstützte Frau dagegen gewehrt, dass ihr ein Konkubinatsbeitrag von rund 1500 Franken als Einkommen angerechnet wurde, obschon ihr Partner sich gemäss schriftlicher Konkubinatsvereinbarung ausdrücklich weigerte, diesen Betrag zu bezahlen. Die Berechnung des Sozialdienstes gemäss Kapitel F.5.3 der SKOS-Richtlinien hatte ergeben, dass dem Partner eine Unterstützung in diesem Rahmen zugemutet werden kann. Es sei damit an der Frau, diese Unterstützung durch den Partner «erhältlich zu machen». Diese Lösung rechtfertigt das Bundesgericht mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip, wonach ein Anspruch auf Sozialhilfe nur dann besteht, wenn der Lebensunterhalt nicht durch andere erhältliche Mittel gedeckt werden kann (SKOS-Richtlinien, Kapitel A.4). Dass die Unterstützung vom verdienenden Konkubinatspartner erhältlich ist, wird bei der Budgetberechnung vermutet, obschon der Konkubinatspartner die Unterstützung ausdrücklich verweigert.


Diese vom Bundesgericht geschützte Praxis kann im Ergebnis zur Anrechnung eines hypothetischen, aber nicht

erzielbaren Einkommens führen, was dem Bedarfdeckungsprinzip der Sozialhilfe widerspricht (SKOS-Richtlinien, Kapitel A.4). Die Sozialhilfe als unterstes Netz des sozialen Systems in der Schweiz muss berücksichtigen, ob Einkünfte tatsächlich zur Verfügung stehen können oder nicht. Auch der Hinweis des Bundesgerichts auf die Subsidiarität überzeugt dabei nicht, weil diese nur dann verletzt würde, wenn sich die mit Sozialhilfe unterstützte Person weigern würde, einen ihr zustehenden Unterhaltsanspruch geltend zu machen. Gegenüber einem Konkubinatspartner besteht aber gerade kein Anspruch, der sich nötigenfalls auch gerichtlich durchsetzen liesse (Claudia Hänzi: Streitfall Konkubinatspartner, in: ZESO 3/2012, Seite 24). Es fehlt daher an rechtlichen Möglichkeiten, einen Konkubinatsbeitrag «erhältlich zu machen», wie dies vom Bundesgericht vorausgesetzt wird. Es sollten daher nur jene Konkubinatsbeiträge in einem Unterstützungsbudget berücksichtigt werden, die nachweislich zur Verfügung stehen.

Im Entscheid BGE 142 I 513 war nicht streitig, ob ein Konkubinatspartner bezahlt oder nicht, sondern ob ihm eine solche Unterstützung überhaupt zugemutet werden kann. Der Partner verfügte nämlich nicht über ein Erwerbseinkommen, sondern bezog eine AHV-Rente und Ergänzungsleistungen. Der betreffende Sozialdienst hatte entschieden, dass auch diese Leistungen als Einkommen gelten, und hat deshalb einen Konkubinatsbeitrag von fast 800 Franken errechnet.

Das Bundesgericht schützte diese Praxis mit dem Argument, dass gemäss SKOS-Richtlinien, Kapitel H.10, sämtliche Einkommen für die Berechnung des Konkubinatsbeitrags ausschlaggebend seien und davon auch Sozialversicherungs- und Ergänzungsleistungen erfasst werden. Eine andere Lösung würde einerseits dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen, und andererseits würde es zu einer Ungleichbehandlung im Vergleich zu jenen Konkubinatspartnern führen, die keine Rente und Ergänzungsleistungen beziehen, aber ein niedriges Einkommen erzielen. Dieses muss ebenfalls angerechnet werden.

Es entspricht den geltenden Empfehlungen der SKOS, dass bei der Berechnung des Konkubinatsbeitrags ausnahmslos sämtliche Einnahmen eines Partners berücksichtigt werden (SKOS-Richtlinien, Kapitel H.10). In der Lehre wird diese Empfehlung mit Blick auf Ergänzungsleistungen jedoch zunehmend kritisiert. Die Kritik gründet primär in dem Umstand, dass Ergänzungsleistungen im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht wegen ihrer existenzsichernden Bedeutung aus der Pfändung explizit ausgeschlossen sind. Es wird daher als systemwidrig angesehen, wenn die Leistungen bei der Berechnung eines Konkubinatsbeitrags in der Sozialhilfe dennoch angerechnet werden (Karin Anderer: Das Konkubinatspartner in der Sozialhilfe, in: Jusletter 14. November 2016).

Diese und weitere umstrittene Fragen zum Umgang mit Konkubinaten werden nicht nur das Bundesgericht, sondern auch die SKOS und andere Akteure im Bereich der Sozialhilfe noch eine Weile beschäftigen. 

Urteile zum Nachlesen

Die Urteile des Bundesgerichts können auf der Website www.bger.ch in der Rubrik «Rechtsprechung» abgerufen werden. Unter «BGE und EGMR-Entscheide» finden sich die Urteile, die in der Amtlichen Sammlung der Bundesgerichtsentscheide (BGE) auch in gedruckter Form erhältlich sind. Beispielsweise handelt es sich bei «BGE 132 V 44» um ein im Jahr 2006 publiziertes Urteil (BGE 1 = 1875), und zwar aus dem 5. Band (Sozialversicherungsrecht), beginnend auf Seite 44 der Sammlung.

Die übrigen Entscheide können in der Rubrik «Weitere Urteile ab 2000» anhand der Fallnummer eingesehen werden. In der seit 2007 verwendeten Fallbezeichnung, zum Beispiel «8C_372/2016», verweist «8» auf einen Entscheid der I. sozialrechtlichen Abteilung («9» = II. Abteilung) aufgrund einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten («C»); es handelt sich um die 372. bei dieser Abteilung im Jahr 2016 eingegangene Beschwerde.