

Pierre Heusser

Der Grundbedarf in der Sozialhilfe: Von der Wissenschaft zur Willkür

Der sozialhilferechtliche Grundbedarf wird von der SKOS und den Kantonen immer mehr nach rein politischen und teilweise sachfremden Kriterien festgelegt. Er hat sich von den ursprünglichen statistischen Grundlagen entkoppelt. Die Folge ist ein negativer Sozialhilfewettbewerb unter den Kantonen. Dabei ist der Grundbedarf nichts weniger als die frankenmässige Konkretisierung der Menschenwürde. Deshalb darf er nicht «freihändig» und «ins Blaue hinein» festgelegt werden. Nun werden die Gerichte die zulässigen Unterscheidungskriterien festlegen und allenfalls sogar eine betragliche Untergrenze für das soziale Existenzminimum ziehen müssen.

Beitragsarten: Beiträge

Rechtsgebiete: Sozialhilferecht; Europäisches Verfassungsrecht;

Verwaltungsrecht

Zitiervorschlag: Pierre Heusser, Der Grundbedarf in der Sozialhilfe: Von der Wissenschaft zur Willkür, in: Jusletter 11. Dezember 2017

Inhaltsübersicht

1. Soziales Existenzminimum und Menschenwürde
2. Der Grundbedarf war ursprünglich eine empirische Grösse
3. Exkurs: Vom «faulen Beat» zur Revision der SKOS-Richtlinien
4. SKOS-Grundbedarf heute: politisch und verhandelbar
5. Kreative Kantone
6. Trend zur Beliebigkeit
7. Blick ins Ausland, zum High Court und zum Bundesverfassungsgericht
8. Der Grundbedarf ist eine empirisch zu ermittelnde, keine politisch frei wählbare Grösse
9. Sozialhilfe ist mehr als Dauer-Nothilfe
10. Wirksamer Rechtsschutz wird immer wichtiger
11. Fazit: Plädoyer für eine faktenbasierte Bestimmung des Grundbedarfs

1. Soziales Existenzminimum und Menschenwürde

[Rz 1] Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen. Und niemand darf wegen seiner sozialen Stellung diskriminiert werden. Deshalb hat, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Denn schliesslich wollen wir in der Schweiz in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung leben, weil wir wissen, dass nur frei ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich am Wohl der Schwachen misst!

[Rz 2] Ein etwas pathetischer Einstieg. Aber diese Sätze stammen nicht vom Autor, sondern fast wortwörtlich aus den Artikeln 7, 8 und 12 sowie in der Präambel unserer Bundesverfassung (BV; SR 101). Wer sich also aus verfassungsrechtlicher Sicht mit der Frage beschäftigen will, wie hoch der sozialhilferechtliche Grundbedarf sein muss, also wie viele Franken pro Monat Hilfsbedürftige vom Staat erhalten sollen, wenn sie ihre Existenz nicht mit ihrem Lohn, mit ihrem Vermögen oder anderswie selber bestreiten können, der tut gut daran, sich diese verfassungsmässigen Grundsätze vor Augen zu führen. Der Staat, also wir alle, soll den Bedürftigen helfen. Diese Hilfe soll trotz Armut und Hilfsbedürftigkeit ein menschenwürdiges Leben ohne Diskriminierung ermöglichen. Die Bundesverfassung folgt der Grundprämisse, dass es uns allen besser geht, wenn es denen besser geht, die Hilfe benötigen¹.

[Rz 3] Konkretisiert wird der Anspruch auf Nothilfe in Art. 12 BV. Die Hilfe, welche der Staat den Hilfsbedürftigen zukommen lassen soll, muss so ausgestaltet sein, dass diese ein menschenwürdiges Leben führen können. Was konkret braucht es aber dafür? Wie definiert man überhaupt Menschenwürde? Das Bundesgericht hält sich bei diesen grossen Fragen stark zurück und betrachtet bereits eine Existenz, in welcher die elementarsten biologischen Grundbedürfnisse des Menschen wie Essen, Obdach und Heilung bei Krankheit gesichert sind, als menschenwürdig². Dies gilt zumindest für Menschen, die keinen geregelten Status haben und nur vorübergehend Hilfe benötigen³. Acht bis zehn Franken pro Tag genügen, damit ein Mensch, beispielsweise ein abgewiesener Asylbewerber, nicht verhungert⁴.

¹ Vgl. dazu auch RICHARD WILKINSON / KATE PICKETT, Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Berlin 2009; MANI MATTER, Dene wos guet geit, aus: I han es Zündhölzli azündt (Doppel-LP), Zytglogge Bern 1973.

² Dazu unten mehr: siehe Kap. 9.

³ BGE 139 I 272 E. 3.2.

⁴ Art. 82 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31).

[Rz 4] Was aber gilt für die Menschen, die während längerer Zeit auf staatliche Hilfe angewiesen sind? Aktuell werden ca. 300'000 Menschen in der Schweiz mit Sozialhilfe unterstützt⁵. Die durchschnittliche Unterstützungsdauer nimmt laufend zu, und Fälle, in denen jemand oder eine ganze Familie während mehrerer Jahre vom Sozialamt abhängig ist, stellen keine Seltenheit mehr dar⁶.

[Rz 5] Es ist zumindest in der Lehre unbestritten, dass der Mensch mehr ist als ein biologisches Wesen, das ernährt und gepflegt werden muss, sondern ein soziales Wesen, das darauf angewiesen ist, mit anderen Menschen zu kommunizieren und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Eine menschenwürdige Existenz bedeutet also – gerade in der reichen Schweiz – mehr als nacktes Überleben, vor allem wenn man einen Zeitraum von mehreren Monaten oder gar Jahren betrachtet⁷. Das ergibt sich auch aus dem verfassungsmässigen Verbot der Diskriminierung aufgrund der sozialen Stellung⁸. Deshalb muss Sozialhilfe, die regelmässig und über längere Zeit ausgerichtet wird, so hoch angesetzt sein, dass sie mehr ist als reine Überlebens-Nothilfe, sondern sie muss das soziale Existenzminimum garantieren⁹. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern begründete dies so: «Seine Würde bezieht ein Mensch einerseits aus einer minimalen materiellen Existenzsicherung, die sein physisches Überleben garantiert. Andererseits setzt ein menschenwürdiges Leben in den weiteren Dimensionen, die das Mensch-Sein ausmachen – unter Einbezug seiner Psyche und seiner Eigenschaft als soziales Wesen – ein Mindestmass an sozialer Integration und an Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben voraus»¹⁰.

[Rz 6] Diesen Grundsatz schienen in der Vergangenheit alle Kantone anzuerkennen. Sie sind für die Sozialhilfe zuständig und bestimmen, wie hoch der sogenannte Grundbedarf für den Lebensunterhalt sein soll, den eine Person monatlich erhält¹¹. In jüngster Zeit scheint dieser Grundkonsens aber nicht mehr überall zu gelten, und immer mehr Kantone reduzieren die Sozialhilfeansätze für immer mehr Personengruppen. Teilweise garantieren die Beträge bei weitem nicht mehr ein soziales Existenzminimum, und die Sozialhilfe stellt teilweise nur noch eine Dauer-Nothilfe dar, welche nur noch die biologischen Grundbedürfnisse zu decken vermag¹². Diese Entwicklung ist nicht nur ungemein hart für die betroffenen Menschen, sondern auch aus verfassungsrechtlicher Sicht hochproblematisch. Wer die Sozialhilfeansätze viel tiefer als das soziale Existenzminimum und je nach Personengruppe nach willkürlichen und sachfremden Kriterien festsetzt, der verletzt nicht nur das Willkür- und Diskriminierungsverbot sowie das Gleichbehandlungsgebot,

⁵ Ca. 250'000 im Rahmen der kantonalen Sozialhilfe und ca. 50'000 im Rahmen der Asyl-Sozialhilfe.

⁶ SKOS-Factsheet: Langzeitbezug in der Sozialhilfe, März 2015, https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2015_Factsheet_Langzeitbezug-d.pdf (Alle Websites zuletzt besucht am 22. November 2017)

⁷ GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit – ein Handbuch, Basel 2014, S. 84 und S. 112; CLAUDIA HÄNZLI, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basler Studien zur Rechtswissenschaft Band 84, Basel 2011, S. 81 f.; KATHRIN AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung: Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung, Bern 2002, S. 63 f.; FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern 1993, S. 91; abweichend CHRISTOPH RÜEGG, Das Recht auf Hilfe in Notlagen, in Christoph Häfeli (Hrsg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 51 und 55.

⁸ Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁹ SKOS-Richtlinien, Ziff. A.1., <https://richtlinien.skos.ch>; HÄNZLI (Fn 7), S. 6.

¹⁰ BVR (Bernische Verwaltungsrechtsprechung) 2001, S. 33 f.; zitiert in AMSTUTZ (Fn 7), S. 39

¹¹ Art. 115 BV.

¹² Siehe unten Kap. 5 und 6.

sondern darüber hinaus das Recht auf Existenzsicherung, und im Endeffekt die Menschenwürde der betroffenen Personen¹³.

2. Der Grundbedarf war ursprünglich eine empirische Grösse

[Rz 7] Blenden wir 20 Jahre zurück: Mit dem Namenswechsel der früheren Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge SKÖF zur Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) führte diese 1998 die noch heute breit akzeptierten SKOS-Richtlinien ein¹⁴. Neu wurde auch der sogenannte Grundbedarf für den Lebensunterhalt GBL eingeführt. Mit diesem Grundbedarf sollen Sozialhilfebeziehende ihren täglichen Lebensunterhalt bestreiten und die Ausgaben des täglichen Bedarfs decken können¹⁵. Darüber hinaus bezahlt die Sozialhilfe den unterstützten Personen die Miete für die Wohnung und die Krankenkassenprämien. Mit dem Grundbedarf müssen die Sozialhilfebeziehenden ihren täglichen Lebensbedarf bestreiten. Dessen Höhe konkretisiert somit das monatliche Existenzminimum, welches einer sozialhilfebeziehenden Person zur Verfügung steht.

[Rz 8] Die Höhe des Grundbedarfs leitete sich ursprünglich aus einer Erhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS) ab, welche die durchschnittlichen Haushaltsausgaben für die verschiedenen Einkommensklassen detailliert statistisch erfasste. Ursprünglich wurde der Grundbedarf so festgelegt, dass Sozialhilfebeziehende gleich viel Geld zur Verfügung haben sollten, wie das unterste Einkommensquintil, also die untersten 20% der Einkommensskala¹⁶.

[Rz 9] Ein paar Jahre später erstellte Professor MICHAEL GERFIN von der Universität Bern im Auftrag der SKOS eine neue Studie, welche auf statistischen Daten aus dem Jahre 1998 basierte, und berechnete den Grundbedarf des untersten Einkommensdezils. Im Rahmen der SKOS-Revision 2005 wurde der Grundbedarf gestützt auf diese Studie neu festgesetzt. Nun wurde nur noch das Konsumverhalten der einkommensschwächsten 10% aller Schweizer Haushalte berücksichtigt¹⁷. Dies führte zu einer deutlichen Reduktion des Grundbedarfs. Gleichzeitig wurden aber neu die Integrationszulagen IZU geschaffen, mit welchen Sozialhilfebeziehende, die arbeiten oder in Integrationsprogrammen beschäftigt sind, für ihre Integrationsbemühungen «belohnt» werden sollten.

[Rz 10] Mit anderen Worten handelte es sich beim sozialhilferechtlichen Grundbedarf bis zum Jahr 2005 nicht um eine willkürlich oder freihändig festgelegte Grösse, sondern der Grundbedarf basierte auf statistisch erhobenen und wissenschaftlich ausgewerteten Zahlen. Die Höhe des Grundbedarfs sollte gewährleisten, dass Sozialhilfebeziehende gleich viel Geld zur Verfügung haben wie die einkommensschwächsten 10% der Haushalte in der Schweiz.

[Rz 11] Bei Mehrpersonenhaushalten wird der Grundbedarf mittels sogenannter Äquivalenzskalen erhöht. Die Erhöhung pro zusätzlicher Person in einem Haushalt erfolgt also nicht linear, sondern in einer abgeflachten Kurve und fällt für jede zusätzliche Person immer geringer aus. Der

¹³ Art. 8 Abs. 1 und 2, Art. 9, Art. 12 und schliesslich Art. 7 BV; vgl. auch WIZENT (Fn 7) S. 106 f.

¹⁴ HÄNZI (Fn 7), S. 29; kritisch zum fehlenden demokratischen Prozess: WIZENT (Fn 7), S. 195 f.

¹⁵ SKOS-Richtlinien (Fn. 9), Ziff. B.2.

¹⁶ WIZENT (Fn 7), Fn 979; HÄNZI (Fn 7), S. 29.

¹⁷ MICHAEL GERFIN, Evaluation der Richtlinien der SKOS, Schlussbericht zuhanden der SKOS, Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern 2004; vgl. WIZENT (Fn 7), S. 273 f.

Einfachheit halber wird aber im Folgenden nur noch der Grundbedarf für alleinlebende Personen betrachtet. Die nachfolgenden Ausführungen gelten aber genauso für Mehrpersonenhaushalte.

[Rz 12] Mit der jüngsten Revision der SKOS-Richtlinien, welche in zwei Schritten am 1. Januar 2016¹⁸ sowie am 1. Januar 2017¹⁹ in Kraft getreten ist, wurde der Grundbedarf aber von den statistischen Zahlen entkoppelt. Die aktuellen Studien, die eine Erhöhung des Grundbedarfs verlangt hätten, wurden ignoriert²⁰. Und für junge Erwachsene und Grossfamilien wurde der Grundbedarf ohne jede statistische Grundlage noch mehr reduziert. In einzelnen Kantonen wurde bzw. wird der Grundbedarf abweichend von den SKOS-Richtlinien festgelegt, und zwar praktisch ausnahmslos nach unten abweichend. Teilweise geschieht dies nach völlig sachfremden und beliebig wirkenden Kriterien. Wie konnte es aber so weit kommen?

3. Exkurs: Vom «faulen Beat» zur Revision der SKOS-Richtlinien

[Rz 13] Der Auslöser für diese jüngste Revision der SKOS-Richtlinien war eine, nüchtern betrachtet, nicht nachvollziehbare Empörungswelle, deren Ursache ein eigentlich völlig unspektakulärer Bundesgerichtsentscheid gewesen ist. Das Bundesgericht hatte den Fall eines jungen Mannes aus Berikon im Kanton Aargau zu beurteilen, der sich gegen schwere Verfahrensfehler der zuständigen Sozialbehörde zur Wehr gesetzt hatte²¹. Der Mann hatte sich hartnäckig geweigert, an einem vom Sozialamt angebotenen Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. Daraufhin stellte ihm die Gemeinde wegen Rechtsmissbrauchs sogleich sämtliche Sozialhilfeleistungen ein²². Dagegen wehrte sich der Mann und erhielt bereits vor der ersten Rechtsmittelinstanz, dem zuständigen Bezirksamt, Recht²³. Dieses hiess die Beschwerde teilweise gut und entschied, dass die Sozialhilfeleistungen des Mannes wegen seiner mangelnden Kooperation zwar gekürzt, aber nicht komplett eingestellt werden dürfen. Eine von der Gemeinde dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Aargau abgewiesen²⁴. Auch das wollte die Gemeinde nicht akzeptieren und gelangte an das Bundesgericht.

[Rz 14] Das Bundesgericht hielt dann fest, dass der Mann tatsächlich in der Vergangenheit mehrere Beratungstermine beim RAV nicht eingehalten hatte, obwohl ihn die Sozialhilfebehörde vorgängig mit einer Verfügung dazu aufgefordert hatte. Dann habe der Mann eine mit Verfügung auferlegte Weisung der Gemeinde, sich intensiv um eine Arbeitsstelle zu bemühen und seine Bewerbungsunterlagen zusammen mit seiner RAV-Beraterin zu überarbeiten, missachtet. Der Mann sei in der Vergangenheit bereits verschiedentlich in der Sozialhilfe gekürzt worden. Einmal sei er auch mit Strafbefehl wegen Sozialhilfebetrugs zu einer Geldstrafe verurteilt worden, weil er dem

¹⁸ SKOS-Richtlinien ab 1. Januar 2016, https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2016_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf.

¹⁹ SKOS-Richtlinien ab 1. Januar 2017, https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf.

²⁰ Mehr dazu unten: Kap. 4.

²¹ Vgl. auch WIZENT (Fn 7), S. 515.

²² Verfügung der Gemeinde Berikon vom 26. September 2011, siehe auch Urteil des Bundesgerichts 8C_500/2012 vom 22. November 2012, Ziff. A.

²³ Entscheid des Bezirksamtes Bremgarten vom 12. Dezember 2011, siehe auch Urteil des Bundesgerichts 8C_500/2012 vom 22. November 2012, Ziff. A.

²⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 30. April 2012, siehe auch Urteil des Bundesgerichts 8C_500/2012 vom 22. November 2012, Ziff. B.

Sozialamt den Eingang von Arbeitslosentaggeldern verschwiegen hatte. Und schliesslich habe der Mann zweimal nicht an Gesprächen mit der Gemeinde teilgenommen. Dies alles rechtfertige eine Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe²⁵. Aber eine sofortige Einstellung der Sozialhilfe ohne vorgängige Kürzung und Verwarnung sei nicht zulässig.

[Rz 15] Das Bundesgericht verwarf auch die Argumentation der Gemeinde, der Beschwerdeführer habe die Sozialhilfe rechtsmissbräuchlich erwirken wollen. Denn gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts setzt Rechtsmissbrauch im Bereich der Sozialhilfe notwendigerweise voraus, dass die bedürftige Person ihre Notlage absichtlich alleine zum Zweck verursacht hat, um sich in der Folge auf das Recht auf Hilfe in Notlagen berufen zu können. Dieser Rechtsmissbrauch müsse offensichtlich sein und blosser Verdachtsmomente würden nicht genügen²⁶.

[Rz 16] Zusammengefasst hielt das Bundesgericht fest, dass der Mann aufgrund seines Verhaltens (Missachtung der Weisung, sich beim RAV zu melden; Verpassen von zwei Gesprächsterminen bei der Sozialhilfebehörde; nur schriftliche Kommunikation mit der Behörde; unrechtmässiger Bezug von Sozialhilfe im Betrag von rund CHF 600) durchaus als renitent bezeichnet werden könne, was eine Kürzung der Sozialhilfe rechtfertige. Von einem eigentlich rechtsmissbräuchlichen Verhalten, das eine komplette Einstellung der Sozialhilfe rechtfertigen würde, könne aber nicht die Rede sein²⁷.

[Rz 17] Mit anderen Worten hielt das Bundesgericht nichts anderes als ein verfahrensmässig falsches Vorgehen durch die Gemeinde fest. Das renitente Verhalten des Mannes rechtfertige zwar eine Kürzung der Sozialhilfe, nicht aber die sofortige Einstellung. An dieser Entscheidung ist aus rechtlicher Sicht nichts auszusetzen. Die Ausführungen der obersten Richter sind weder überraschend noch besonders aufsehenerregend. Auch die meisten Sozialhilfegesetze und kantonalen Sozialhilfe-Handbücher schreiben vor, dass vor einer sanktionsweisen Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zunächst eine Kürzung erfolgen müsse²⁸. Dieses Vorgehen gebietet auch das Verhältnismässigkeitsprinzip²⁹: Die Einstellung der Sozialhilfe stellt einen äusserst schweren Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person dar. Deshalb muss vorher versucht werden, die Person mit weniger einschneidenden Massnahmen wie beispielsweise einer Kürzung, zu einem kooperativen Verhalten zu bewegen. Nur wenn eine Kürzung nichts fruchtet, kann die Einstellung erwogen werden³⁰.

[Rz 18] Das Boulevardblatt Blick witterte aber trotzdem einen Skandal und startete eine Medienkampagne gegen den Mann³¹. Der «faule Beat», wie er fortan titulierte wurde, sei der «faulste Sozialhilfe-Bezüger der Schweiz», der Geld vom Staat erhalte, ohne dafür einen Finger krumm zu machen. Stattdessen nehme er sich auf Staatskosten einen Anwalt, damit er weiterhin auf

²⁵ Urteil des Bundesgerichts 8C_500/2012 vom 22. November 2012 E. 5.

²⁶ Urteil des Bundesgerichts 8C_500/2012 vom 22. November 2012 E. 7.4.3; sehr zurückhaltend zum Rechtsmissbrauch auch Urteil des Bundesgerichts 8C_100/2017 vom 14. Juni 2017 E. 8.2.2 und 8.3.1.

²⁷ Urteil des Bundesgerichts 8C_500/2012 vom 22. November 2012 E. 7.4.5.

²⁸ Sozialhilfebehörden-Handbuch des Kantons Zürich, Ziff. 14.4.01, <http://www.sozialhilfe.zh.ch/default.aspx>; Handbuch Soziales des Kantons Aargau, Ziff. 10.2; SKOS-Richtlinien (Fn. 9), Praxishilfen H.12 und H.13.

²⁹ Art. 5 Abs. 2 BV.

³⁰ Eine übersichtliche Darstellung der einzelnen Verfahrensschritte findet sich im Sozialhilfebehörden-Handbuch des Kantons Zürich (Fn. 28), Ziff. 14.4.01; zum ganzen auch TOBIAS HOBI, Leistungsreduktionen als Sanktion wegen fehlender Bedürftigkeit oder gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip, in: Jusletter 14. November 2016, Rz. 18 ff.

³¹ Eine Auswahl: «Wie ein junger Nichtstuer eine ganze Gemeinde narrt», Blick vom 24. Februar 2013; «Jetzt fordert er auch noch 5% Verzugszins», Blick vom 3. März 2013; «Unglaublich! Der faule Beat hat gewonnen», Blick vom 16. Februar 2014.

dem Sofa herumlümmeln könne. Und die Gemeinde Berikon, angeführt von der Sozialvorsteherin Rosmarie Groux (SP), konnte noch einmal ihre Empörung über das Bundesgericht öffentlich kundtun, welches ihr nicht erlaubt habe, gegen einen renitenten Sozialhilfebezüger vorzugehen. Diese Darstellung entsprach aber wie gesagt nicht dem Inhalt des Bundesgerichtsentscheides. Die Richter hatten ja lediglich festgehalten, dass das verfahrensmässige Vorgehen der Gemeinde falsch war, und dass man einem renitenten Sozialhilfebezüger zuerst die wirtschaftliche Hilfe kürzen muss, bevor man die Sozialhilfe komplett einstellen darf. Diesen Ablauf schreiben auch die kantonalen Weisungen vor, im Fall von Berikon das Handbuch Soziales des Kantons Aargau³². Sogar die Kürzung bis auf die minimale Nothilfe wäre gemäss den Weisungen zulässig³³.

[Rz 19] Hält sich also eine Gemeinde an den korrekten Ablauf beim Kürzungs- und Einstellungsverfahren, dann darf sie durchaus bei einem renitenten Sozialhilfebezüger die Sozialhilfe einstellen und nur noch Nothilfe ausrichten. Laut Gesetz und Rechtsprechung müssten die Behörden aber zuerst eine klare Auflage mit Kürzungsandrohung aussprechen. Diese muss noch nicht zwingend in Form einer Verfügung erfolgen³⁴. In einem zweiten Schritt können die Leistungen gekürzt werden. Erst wenn sich der Betroffene dann immer noch grundlos weigert, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, dürfen die Zahlungen ganz gestrichen werden. Oder anders gesagt: Die Gemeinde Berikon hätte Beat L. zuerst die «gelbe Karte» zeigen müssen, bevor sie die finanziellen Leistungen komplett einstellte.

[Rz 20] Als sich dann Walter Schmid, der damalige Präsident der SKOS, öffentlich hinter den Gerichtsentscheid stellte und sagte, dass auch schwierige Sozialhilfebeziehende Verfahrensrechte haben, und dass auch er der Ansicht sei, die Gemeinde habe einen Fehler gemacht³⁵, erreichte der herbeigeschriebene Skandal eine neue Dimension: Einige Gemeinden traten, jede begleitet von einer Blick-Schlagzeile, zum Protest aus der SKOS aus³⁶. Der damalige Grossrat und heutige Nationalrat Andreas Glarner (SVP) setzte für die Veröffentlichung von Beats vollem Namen ein Kopfgeld von CHF 1'000 aus³⁷. Im Glauben, die Kritiker besänftigen zu müssen, revidierte – sprich: verschärfte – die SKOS daraufhin ihre Richtlinien.

4. SKOS-Grundbedarf heute: politisch und verhandelbar

[Rz 21] Die SKOS gab beim Bundesamt für Statistik (BFS) eine neue Erhebung in Auftrag, um zu ermitteln, ob der Grundbedarf für den Lebensunterhalt GBL, welcher letztmals aufgrund der Studie GERFIN 2004³⁸, basierend auf mittlerweile 20 Jahre alten Daten aus dem Jahre 1998, festgelegt worden war, noch immer aktuell ist oder nicht. Das BFS machte dies auf der Basis der jähr-

³² Handbuch Soziales des Kantons Aargau, Ziff. 10.2.1.

³³ Handbuch Soziales des Kantons Aargau, Ziff. 10.2.3.

³⁴ Urteil des Bundesgerichts 8C_500/2012 vom 22. November 2012 E. 7.2.2.

³⁵ «Sozialhilfe-Chef Schmid: Berikon hat bei renitentem Bezüger Fehler gemacht», Aargauer Zeitung vom 9. April 2013; «Erste Gemeinden boykottieren Sozialhilfe-Bürokratie», Blick vom 7. April 2013.

³⁶ **Rorschach SG** «Erste Stadt tritt aus Sozialhilfe-Konferenz aus», Blick vom 9. April 2013; **Berikon AG** «Auch Berikon tritt aus der SKOS aus», Blick vom 11. Juni 2013; **Kleindöttingen AG** «Jetzt hat auch Kleindöttingen AG genug», Blick vom 14. April 2013; **Dübendorf ZH** «Auch Dübendorf hat genug von der SKOS», Blick vom 31. Mai 2013.

³⁷ «SVP-Grossrat Andreas Glarner nimmt Sozialhilfebezüger ins Visier», Aargauer Zeitung vom 25. Februar 2013.

³⁸ GERFIN (Fn 17).

lich erhobenen Haushaltbudgeterhebungen (HABE)³⁹: Jedes Jahr werden vom BFS rund 3'000 Haushalte erfasst und deren budgetrelevante Vorgänge werden statistisch erhoben. Dabei werden die finanziellen Ausgaben der erhobenen Haushalte für Konsum und Haushalt erfasst, aber auch nichtmonetäre Flüsse wie Geschenke oder Einladungen etc. Somit können die in den Tabellen der HABE ausgewiesenen Beträge den effektiven Grundbedarf der erhobenen Haushalte gut ausweisen, weil alle Güter und Dienstleistungen gezählt werden, die der Haushalt auch effektiv konsumiert, unabhängig von der Finanzierungsart bzw. -quelle.

[Rz 22] Aus dieser Haushaltbudgeterhebung sonderte das BFS die einkommensschwächsten 10%, also das unterste Einkommensdezil aus. Um Verzerrungen zu vermeiden, wurden gewisse Referenzgruppen, insbesondere Personen über 65 Jahren, welche von einer AHV-Rente und Erspartem leben, nicht berücksichtigt. Das BFS kam zum Schluss, dass das unterste Einkommensdezil (bei Einpersonenhaushalten) in der erhobenen Periode 2009 bis 2011 im Durchschnitt monatlich CHF 1'076 zur Verfügung hatte. Bei Zweipersonenhaushalten waren es CHF 1'606 pro Monat⁴⁰.

[Rz 23] Mit anderen Worten müsste der SKOS-Grundbedarf für den Lebensunterhalt GBL, wenn er tatsächlich wie bisher die 10% einkommensschwächsten Haushalte abbilden wollte, seit dem Jahre 2011 für Einpersonenhaushalte CHF 1'076 betragen. Die SKOS entschied sich aber dazu, die Resultate der Studie zu ignorieren und den Grundbedarf weiterhin bei CHF 986 zu belassen. Somit liegt der monatliche GBL heute CHF 90 unter dem sozialen Existenzminimum⁴¹.

[Rz 24] Eine Differenz von CHF 90 mag einem Normalverdiener bei einer monatlichen Leistung verhältnismässig gering erscheinen. Für Armutsbetroffene, die bereits mit CHF 1'076 pro Monat am Existenzminimum leben müssen, macht das aber sehr viel aus. Sie haben dann pro Tag nur noch ca. CHF 33 statt 36 zur Verfügung⁴². Man muss sich angesichts der rein politisch motivierten Abweichung des SKOS-Grundbedarfs von den empirisch erhobenen Zahlen fragen, ob dieser heute überhaupt noch das soziale Existenzminimum garantiert, oder nicht bereits darunter liegt⁴³.

[Rz 25] Damit aber nicht genug: Mit der jüngsten SKOS-Revision wurde der Grundbedarf für Jugendliche bis 25 Jahre um 20% gekürzt und beträgt neu nur noch CHF 789 pro Monat⁴⁴. Ab dem 26. Altersjahr erhalten junge Erwachsene wieder den Regelbetrag von CHF 986. Eine statistisch oder empirisch erhobene Begründung für diese Reduktion gibt es nicht.

[Rz 26] Zusammengefasst: Der SKOS-Grundbedarf entspricht heute nicht mehr dem Betrag, den das unterste Einkommensdezil der Haushalte zur Verfügung hat, sondern er liegt um fast 9% tiefer. Junge Erwachsene erhalten sogar fast 27% weniger. Insbesondere bei den jungen Erwachsenen wurde einfach aus rein politischen Gründen eine drastische Reduktion von 20% angenommen. Weil sich in der Vernehmlassung zur Revision der SKOS-Richtlinien 87% der SKOS-Mitglieder für diese Kürzungen ausgesprochen haben, hielt der Vernehmlassungsbericht lediglich fest: *«Aufgrund der Vernehmlassungsantworten ist unbestritten, dass für junge Erwachsene, welche keine Aus-*

³⁹ Bundesamt für Statistik BFS, SKOS-Grundbedarf – Aktualisierte Berechnungen des BFS.

⁴⁰ BFS-Berechnung, (Fn. 39), S. 8/9.

⁴¹ Wenn man die Konsumausgaben des untersten Einkommensdezils als das soziale Existenzminimum betrachten will, wie das die SKOS bisher getan hat.

⁴² Das entspricht in etwa dem berühmten Kaffee, den man sich dann nicht mehr leisten kann: «Hier wissen alle Bescheid», NZZ vom 1. November 2014.

⁴³ a.M. HÄNZI (Fn 7), S. 87 f.

⁴⁴ SKOS-Richtlinien (Fn. 9), Ziff. B.4.

bildung absolvieren, keine Kinder betreuen und nicht arbeiten, reduzierte Ansätze zur Anwendung kommen sollen. Dieser Punkt ist entsprechend in die Revision der SKOS-Richtlinien aufzunehmen»⁴⁵.

[Rz 27] Es entspricht aber kaum der Realität, dass ein junger Erwachsener bis zum Alter von 25 Jahren ein Fünftel weniger Geld zum Leben braucht, und dass derselbe Mensch ab dem 26. Altersjahr plötzlich wieder 20% mehr benötigt⁴⁶. Die entsprechenden Grundbedarf-Ansätze der SKOS wurden einfach ins Blaue hinein festgelegt. Der massiv reduzierte Ansatz für junge Erwachsene garantiert unmöglich das soziale Existenzminimum, sondern deutlich weniger.

[Rz 28] Mit diesen Revisionen hat die SKOS aber auch gefährlich in ihre eigene «DNA» eingegriffen. Sind sich die Akteure dessen überhaupt bewusst? Denn es waren doch genau die fachlich fundierte Erhebung des Grundbedarfes, seine statistische und empirische Ermittlung, und somit die wissenschaftliche Rechtfertigung der Höhe des Grundbedarfes, welche seinerzeit der Grund für den schweizweiten Erfolg der SKOS-Richtlinien waren. Diese solide Faktenbasis führte zur damaligen breiten Akzeptanz des SKOS-Grundbedarfs⁴⁷.

[Rz 29] Genau diese solide Faktenbasis lässt die SKOS heute vermissen, indem der Grundbedarf nicht mehr nach empirisch erhobenen, sondern nach rein politischen Kriterien festgelegt wird. Sogar eine eigens in Auftrag gegebene BFS-Studie wurde von der SKOS ignoriert. Da kann man provokativ fragen, wozu es dann die SKOS überhaupt noch braucht? Denn für die Ausgestaltung der Höhe des Grundbedarfes nach rein politischen Kriterien braucht es keine Fachorganisation wie die SKOS. Das können die kantonalen Parlamente auch selber. Die SKOS muss also aufpassen, dass sie sich nicht selber ihrer Legitimation beraubt und überflüssig macht. Sie hat eine Daseinsberechtigung als Fachorganisation, und ist eben keine demokratisch legitimierte Behörde.

[Rz 30] Dabei hat die Tatsache, dass selbst die SKOS die Höhe des Grundbedarfs zu einer verhandelbaren Grösse gemacht hat, ganz offensichtlich nicht dazu geführt, dass die Akzeptanz des SKOS-Grundbedarfs in den Kantonen gestiegen ist, oder dass sich diese mehr daran orientieren als früher. Sondern ganz im Gegenteil wurde hier eine Büchse der Pandora geöffnet, indem nach aussen das Signal gegeben wurde, dass die Höhe des Grundbedarfs verhandelbar ist und nach Gutdünken festgelegt werden kann. Dies führt dazu, dass sich immer mehr kantonale Politikerinnen und Politiker nicht mehr an die SKOS-Richtlinien gebunden fühlen, sondern nun selber und nach selbst definierten Kriterien festlegen wollen, wie hoch der sozialhilferechtliche Grundbedarf sein soll. Dies führt leider nicht immer zu sachgerechten Lösungen, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

5. Kreative Kantone

[Rz 31] Die Reaktion der SKOS auf die Blick-Artikelserie und auf die Austrittsdrohungen einiger Gemeinden haben also gezeigt, dass die politischen Kreise, welche die Sozialhilfeleistungen noch immer als zu grosszügig erachten, mit gezielten Kampagnen und Druckversuchen den Grundbedarf reduzieren können. Mittlerweile verlangt die SVP in einem Positionspapier eine noch stärker-

⁴⁵ Vernehmlassung Reform SKOS-Richtlinien – Auswertung der Umfrageergebnisse und Empfehlungen zuhanden der SODK, Bern 2015, Ziff. 2.2.3.

⁴⁶ Vgl. WIZENT (Fn 7), S. 385 ff.

⁴⁷ HÄNZI (Fn 7), S. 29; WIZENT (Fn 7) S. 158 ff.

re Reduktion des Grundbedarfs von aktuell CHF 986 auf 600 pro Monat⁴⁸. Und in den Kantonen gibt es mittlerweile die unterschiedlichsten Regelungen, bzw. politischen Bestrebungen:

[Rz 32] Die Kantone **Bern** und **St. Gallen** haben schon seit Längerem beschlossen, die letzte Teuerungsanpassung der SKOS nicht mitzumachen, und belassen den GBL für Einpersonenhaushalte bei CHF 977⁴⁹.

[Rz 33] Im Kanton **Luzern** erhalten Sozialhilfebeziehende, die vor dem Sozialhilfebezug nicht mindestens eineinhalb Jahre gearbeitet haben, lediglich 85% des in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Grundbedarfs⁵⁰. Für einige Personengruppen wie alleinerziehende Mütter gelten Ausnahmen⁵¹.

[Rz 34] Im Kanton **Bern** hat der Regierungsrat dem Kantonsparlament eine Gesetzesrevision vorgelegt⁵², gemäss welcher der Grundbedarf für alle Sozialhilfebeziehenden um 10% unter die SKOS-Richtlinien gesenkt werden soll. Junge Erwachsene im Alter zwischen 18 und 25 Jahren erhalten 15% weniger, und wenn sie sich nicht um ihre Integration bemühen, sogar 30% weniger. Sozialhilfebeziehende, welche keine Amtssprache des Kantons Bern beherrschen, erhalten ebenfalls 30% weniger Sozialhilfe. Letzteres wird dazu führen, dass beispielsweise ausländische Sozialhilfebeziehende aus nordafrikanischen Ländern, welche Französisch sprechen, mehr Sozialhilfe erhalten werden als Tessiner, und mehr als Sozialhilfebeziehende, die aus englischsprachigen Ländern stammen. Denn Französisch ist im Kanton Bern eine Amtssprache⁵³.

[Rz 35] Im Kanton **Aargau** wurde kürzlich eine Motion der drei Parteien SVP, FDP und CVP überwiesen, welche verlangt, dass der sozialhilferechtliche Grundbedarf abgestuft wird, und zwar nach der Anzahl an Steuer- und AHV-Beitragsjahren der betreffenden Person. Dabei soll jemand, der keine Beitragsjahre vorweisen kann, bis auf die von Art. 12 BV garantierte Nothilfe herabgesetzt werden dürfen⁵⁴. Das würde bedeuten, dass Sozialhilfebeziehende ohne AHV- oder Steuerbeitragsjahre nur noch CHF 8 bis 10 pro Tag erhalten würden. Denn das sind die Nothilfebeträge, welche vom Bundesgericht als noch mit Art. 12 BV vereinbar bezeichnet werden⁵⁵. Eine neue Motion verlangt ganz generell Sozialhilfeansätze, die 30% unter denjenigen der SKOS liegen⁵⁶. Nur wer als kooperativ eingestuft wird, soll mit einem «Motivationsbonus» wieder auf die normalen Ansätze kommen.

⁴⁸ Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen, Positionspapier der SVP Schweiz, Juni 2015

⁴⁹ Praxishilfe der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS), Ziffer. B.2.2.

⁵⁰ § 9 Abs. 1 der Sozialhilfeverordnung des Kanton Luzerns vom 24. November 2015 (SHV; SRL 892a).

⁵¹ § 9 Abs. 2 SHV-LU.

⁵² Art. 31a bis 31c Entwurf zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern (-SHG; BSG 860.1) gemäss Antrag des Regierungsrates und der Kommission (RRB Nr. 1075, 2017_05_GEF_Sozialhilfegesetz_SHG_2014.GEF.3).

⁵³ Art. 6 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

⁵⁴ Motion Martina Bircher, SVP, Aarburg (Sprecherin), Renate Gautschi, FDP, Gontenschwil, Susanne Voser, CVP, Neuenhof, und Daniel Wehrli, SVP, Küttigen, vom 27. Juni 2017 betreffend sozialen Frieden in der Sozialhilfe bewahren – Erweiterung der zulässigen Abweichungen von den SKOS-Richtlinien gemäss § 10 Bemessungsrichtlinien (§ 10 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention, Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG; SAR 851.200), Geschäfts-Nr. GR.17.157–1; siehe auch https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/grosser-rat-will-sozialhilfe-an-ahv-beitragsjahre-koppeln-regierung-muss-vorschlag-pruefen-131882907?cx_navSource=recommendationsTop.

⁵⁵ BGE 139 I 272 E. 3.2; BGE 138 V 310 E. 2.1; BGE 135 I 119 E. 5.3; BGE 131 I 166 E. 3.1; BGE 130 I 71 E. 4.1).

⁵⁶ Motion «Motivation statt Sanktion».

[Rz 36] Im Kanton **Thurgau** erhalten junge Erwachsene bis zum 30. Altersjahr maximal einen GBL von CHF 611 pro Monat⁵⁷. Das entspricht nur noch 62% des SKOS-Grundbedarfs.

[Rz 37] Eine Ausnahme stellt der Kanton **Waadt** dar, der einen vergleichsweise hohen Grundbedarf von CHF 1'100 kennt⁵⁸.

6. Trend zur Beliebigkeit

[Rz 38] Wie hoch muss nun der Grundbedarf sein, damit er noch das soziale Existenzminimum abdeckt? Nach welchen Kriterien soll er sich bemessen? Die oben aufgeführten Beispiele zeigen, dass es mittlerweile die unterschiedlichsten Ansichten dazu gibt, und dass es je nach Kanton und je nach Lebenssituation enorme Abweichungen gibt⁵⁹. Die einzige Gemeinsamkeit ist, dass alle Ansätze deutlich unter dem statistischen Grundbedarf des BFS liegen. In keinem Kanton haben die Sozialhilfebeziehenden also gleich viel Geld zur Verfügung, wie die einkommensschwächsten 10%, sondern sie liegen deutlich, teilweise massiv darunter.

[Rz 39] Ein kleiner Überblick:

Aktuell:

Kanton Waadt	CHF 1'100
Unterste 10 Einkommensprozent (Studie BFS)	CHF 1'076
Gemäss SKOS-RL (meiste Kantone)	CHF 986
St. Gallen, Bern, Regelbetrag	CHF 977
Luzern (weniger als $1\frac{1}{2}$ Jahre Arbeit)	CHF 838
Unter 25-Jährige gemäss SKOS-RL	CHF 789
Unter 25-Jährige im Thurgau	CHF 611

Geplant:

Bern, Regelbetrag	CHF 887
Bern, bis Alter 25 ohne Integrationswillen	CHF 690
Bern, keine Kenntnis einer Amtssprache	CHF 690
Aargau, «Motivation statt Sanktion»	CHF 690
Aargau, keine Beitragsjahre	CHF 300

[Rz 40] Mit anderen Worten existiert mittlerweile bei der Bemessung des Grundbedarfs ein – positiv formuliert – bunter Strauss an Beträgen, mit denen das soziale Existenzminimum garantiert werden soll. Weniger positiv formuliert sind diese grossen Unterschiede teilweise willkürlich, entbehren einer sachlichen Grundlage und verletzen sowohl den Grundsatz der Gleichbehand-

⁵⁷ § 2k Abs. 2 der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Thurgau zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 15. Oktober 1985 (Sozialhilfeverordnung; RB 850.11).

⁵⁸ Art. 22 et Annexe «Bareme RI» Règlement d'application de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (RLASV; RSV 850.051.1).

⁵⁹ Dies ist aus föderalistischer Sicht nicht grundsätzlich zu bemängeln, solange die grundrechtlichen Schranken von Art. 7, 8 und 12 BV eingehalten werden. Letzteres ist zunehmend nicht mehr der Fall.

lung wie auch das Diskriminierungsverbot. Oder welchen sachlichen Grund gibt es, im Kanton Bern einem Tessiner weniger Sozialhilfe auszurichten als einem Franzosen? Macht es beispielsweise Sinn, im Touristen-Mekka Interlaken einem Sozialhilfebeziehenden, der fließend Englisch, Chinesisch oder Arabisch spricht, 30% weniger Sozialhilfe auszubezahlen, als einem, der nur Französisch spricht? Was für einen sachlichen Grund gibt es, einem 25-Jährigen einen Fünftel weniger Sozialhilfe zu gewähren, als einem 26-Jährigen? Und gibt es einen sachlichen Grund, jemandem, der vor dem Sozialhilfebezug eineinhalb Jahre gearbeitet hat, 15% mehr auszubezahlen, als jemandem, der nur ein Jahr gearbeitet hat?

[Rz 41] Interessanterweise scheint das sachlich am ehesten gerechtfertigte Kriterium für eine unterschiedliche Bemessung der Höhe der Sozialhilfe, nämlich die regional unterschiedlichen Lebenshaltungskosten, nirgends eine Rolle zu spielen. Dabei sind diese in der Schweiz doch mittlerweile von Kanton zu Kanton, ja teilweise auch innerhalb desselben Kantons recht unterschiedlich hoch, wie auch Studien aufzeigen⁶⁰. Wenn man also schon eine Unterscheidung in der Höhe des Grundbedarfs vornehmen will, dann wäre es allenfalls gerechtfertigt, dabei die regionalen Unterschiede zu berücksichtigen⁶¹. Dies geschieht aber kaum, sondern im Gegenteil ist der Grundbedarf in eher teuren Städten wie Bern oder Luzern für bestimmte Personengruppen besonders tief, während er in ländlichen Kantonen mit tiefen Lebenshaltungskosten wie Uri oder Glarus noch immer den SKOS-Richtlinien entspricht, oder in der Waadt sogar darüber liegt. Dafür werden die Ansätze immer mehr nach sachfremden Kriterien ausgestaltet, die zumindest auf den ersten Blick nichts mit der konkreten Bedürftigkeit der betreffenden Person zu tun haben.

[Rz 42] Die Höhe des Grundbedarfes in der Sozialhilfe hat in den letzten Jahren also nicht nur die Anbindung an die wissenschaftlich erhobenen Zahlen des BFS verloren, sondern sie ist darüber hinaus zu einem eigentlichen Jekami verkommen, in welchem sich die Kantone mit originellen Varianten und Kürzungskriterien gegenseitig zu unterbieten versuchen⁶². Die Kürzungen sind teilweise massiv, und es kann in einigen der oben erwähnten Fälle längst nicht mehr die Rede davon sein, dass die Leistungen noch das soziale Existenzminimum garantieren⁶³. Diese Menschen können nicht mehr an der Gesellschaft teilnehmen oder ihre berufliche Integration voranbringen. Mit CHF 690 im Monat, sprich CHF 22 im Tag kann man in der Schweiz vielleicht gerade noch überleben. Aber eine Teilnahme am öffentlichen Leben, soziale Kontakte, sprich das, was das Leben lebenswert macht⁶⁴, liegt nicht mehr drin.

7. Blick ins Ausland, zum High Court und zum Bundesverfassungsgericht

[Rz 43] In **Deutschland** wäre eine solche von der empirischen Realität entkoppelte Festsetzung der Sozialhilfe-Ansätze undenkbar. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat am 9. Februar

⁶⁰ Vgl. die Studie der Credit Suisse, «Verfügbares Einkommen 2016 – Wohnen, Pendeln, Krippe: Wo lebt sich's am günstigsten?», Dezember 2016. Die Politik scheint aber anderer Meinung zu sein.

⁶¹ Ob es sozialpolitisch wünschenswert wäre, in den Kantonen unterschiedliche Sozialhilfe-Ansätze zu haben, ist eine andere Frage. Ablehnend z.B. der Regierungsrat im Beschluss BS WSU/P115179 vom 15. August 2012 (<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100374/000000374010.pdf>).

⁶² Dies kann den verfassungsmässigen Anspruch auf Rechtsgleichheit verletzen; vgl. WIZENT (Fn 7), S. 97 ff.

⁶³ Denn dieses soziale Existenzminimum müsste, wenn man den statistischen Zahlen des BFS folgen würde, bei CHF 1'076 pro Monat liegen.

⁶⁴ Eindrücklich das Interview in «Leben auf Sparflamme», Wochenzeitung vom 16. Dezember 2010.

2010 ein bemerkenswertes Urteil gefällt⁶⁵, welches auch in der Schweiz für Aufsehen gesorgt hat⁶⁶: Es erklärte die mit der Hartz-IV-Reform auf den 1. Januar 2005 eingeführten Regelsätze für Sozialgeldbezüger teilweise für verfassungswidrig. Der Grund dafür war, dass die Sozialhilfeansätze teilweise ohne statistische Grundlage, sondern «freihändig» und «ins Blaue hinaus» festgesetzt worden waren. Dies erachteten die Bundesverfassungsrichter als verfassungswidrig. In diesem Urteil finden sich einige aus Schweizer Sicht interessante Ausführungen zum sozialrechtlichen Existenzminimum. Was genau haben die obersten Deutschen Richter an der Hartz-IV-Reform kritisiert und welche Auswirkungen könnte der Entscheid für die Schweiz haben?

[Rz 44] Mit der Hartz-IV-Reform wurden in Deutschland neue Regelsätze für die Sozialhilfe eingeführt. Diese sind mit dem Grundbedarf für den Lebensbedarf (GBL) vergleichbar und beruhen auf einem statistisch ermittelten Warenkorb, der das Konsumverhalten der einkommensschwächsten 20% der Deutschen Bevölkerung widerspiegelt. Der Regelsatz für eine alleinstehende Person betrug ursprünglich €359, für ein Ehepaar je €323 (90% des Regelsatzes), für Kinder bis sechs Jahre €215 (60%), für Kinder von 7 bis 13 Jahren €251 (70%) und für Kinder ab 14 Jahren €287 (80%). Das Bundesverfassungsgericht kritisierte diese Regelsätze in dreierlei Hinsicht:

[Rz 45] Als erstes wurde bemängelt, dass die Regelsätze eben nicht genau dem durchschnittlichen Konsumverhalten der einkommensschwächsten 20% der Bevölkerung entsprachen. Das Bundesverfassungsgericht hielt fest: *«Die wertende Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen, hat der Normgeber sachgerecht und vertretbar zu treffen. Kürzungen von Ausgabepositionen in den Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bedürfen zu ihrer Rechtfertigung einer empirischen Grundlage. Der Gesetzgeber darf Ausgaben, welche die Referenzgruppe tätigt, nur dann als nicht relevant einstufen, wenn feststeht, dass sie anderweitig gedeckt werden oder zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind. Auch die Höhe einer Kürzung muss sich aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe oder aus einer anderen, zuverlässigen Erhebung ergeben. Eine Schätzung auf fundierter empirischer Grundlage ist dabei nicht ausgeschlossen; Schätzungen ins Blaue hinein laufen jedoch einem Verfahren realitätsgerechter Ermittlung zuwider und verstossen deshalb gegen Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Damit geprüft werden kann, ob die vom Gesetzgeber getroffenen Wertungen und Entscheidungen der verfassungsrechtlichen Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums entsprechen, trifft den Normgeber die Obliegenheit, sie nachvollziehbar zu begründen; das ist vor allem zu fordern, wenn er von seiner selbst gewählten Methode abweicht.»*⁶⁷

[Rz 46] Mit anderen Worten erachten es die Bundesverfassungsrichter für unzulässig, dass der Gesetzgeber einfach rein politisch, eben «ins Blaue hinein» darüber entscheidet, wie hoch das Existenzminimum in der Sozialhilfe ist, und ob und inwieweit er sich nach statistisch erhobenen Zahlen richten will oder nicht. Vielmehr müsse die Höhe der Sozialhilfe empirisch ermittelt werden. In Deutschland wurde dabei auf die untersten 20% der Einkommensstatistik abgestellt, während es in der Schweiz gemäss den bereits erwähnten Studien GERFIN und BFS die untersten 10% waren. Und die Richter hielten fest, dass der Gesetzgeber, wenn er es sachlich begrün-

⁶⁵ Urteil 1 BvL 1/09 – 1 BvL 3/09 – 1 BvL 4/09 des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, abrufbar unter www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html, in den nachfolgenden Fussnoten als «Urteil vom 9. Februar 2010» zitiert.

⁶⁶ WIZENT (Fn 7), S. 192 f.; PIERRE HEUSSER, Hartz IV ist teilweise verfassungswidrig, ZeSo 2/2010, S. 28 f.

⁶⁷ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 65), Rz. 171.

den kann, von diesen statistischen Zahlen abweichen darf. So ist es z.B. in der Schweiz nicht zu bemängeln, dass in der BFS-Studie die Rentner für die Bestimmung des statistischen sozialen Existenzminimums nicht berücksichtigt werden, weil diese besonders häufig nicht vom Einkommen, sondern vom angesparten Vermögen leben⁶⁸. Nicht zulässig sind aber Abweichungen von den statistischen Werten *«ins Blaue hinein»*, insbesondere dann nicht, wenn der Gesetzgeber von seiner selbst gewählten Methode abweicht.

[Rz 47] Das Existenzminimum darf nicht völlig frei festgelegt werden, wie die Bundesverfassungsrichter weiter festhalten: *«Selbst wenn im Zeitpunkt der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 keine hinreichenden detaillierten Daten über die einzelnen Verbrauchspostitionen vorhanden gewesen sein sollten, wie die Bundesregierung vorgetragen hat, rechtfertigte dies freihändige Schätzungen nicht. Vielmehr hätte eine nicht ausreichende Datengrundlage den Gesetzgeber veranlassen müssen, zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums auf geschätzte Abschläge insoweit zu verzichten»*⁶⁹. In bildhafter Art und Weise zeigen die Bundesverfassungsrichter hier auf, dass sich der Gesetzgeber immer am Lenker der Statistik festzuhalten hat⁷⁰, und nicht freihändig unterwegs sein darf, wenn er das Existenzminimum betraglich festlegt. Denn sonst handelt er willkürlich. Und wenn keine aktuellen statistischen Zahlen existieren, dann müssen die benötigten Daten halt erhoben werden.

[Rz 48] Genau diese freihändige Festlegung des Existenzminimums kommt aber in der Schweiz immer mehr vor. Sowohl die SKOS mit dem aktuellen Grundbedarf, der deutlich unter den aktuellen statistischen Werten liegt, und insbesondere mit dem reduzierten Grundbedarf für junge Erwachsene⁷¹, für den es keinerlei statistische Grundlage gibt, als auch die Kantone, welche teilweise sachfremde Unterscheidungen und Kürzungen vorsehen, wie die Dauer des Arbeitserwerbs vor der Sozialhilfeabhängigkeit, die AHV-Beitragsdauer oder die Kenntnis einer Amtssprache⁷², agieren mittlerweile *«freihändig»*. Sie können keine empirischen oder sachlichen Gründe für die Abweichungen von den statistischen Werten angeben und handeln somit willkürlich.

[Rz 49] Das Bundesverfassungsgericht kassierte solche nicht begründeten Abweichungen von den statistischen Zahlen: Beispielsweise hatte die deutsche Regierung die statistisch erhobenen Stromkosten für die Berechnung der Regelsätze um 15% reduziert, mit der Begründung, der Heizungsstrom werde ja bereits mit den separaten Beiträgen für die Wohnkosten abgedeckt⁷³. Bei der Kommunikation wurden die statistisch erhobenen Beträge um 25% reduziert, mit der Begründung, die Kosten für Mobiltelefonie müssten nicht ersetzt werden. Bei Freizeit und Kultur wurde gar ein Abzug von 45% vorgenommen, weil der ausserschulische Sport- und Musikunterricht gestrichen wurde⁷⁴. Die Bildungskosten wurden schliesslich ganz gestrichen mit der Begründung, dass diese Kosten mit einer separaten jährlichen Bildungspauschale von €100 ersetzt würden. Diese Abweichungen von den statistisch erhobenen durchschnittlichen Ausgaben eines

⁶⁸ BFS-Berechnung (Fn. 39).

⁶⁹ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 65), Rz. 176.

⁷⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 3 der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11).

⁷¹ Siehe oben Kap. 4.

⁷² Siehe oben Kap. 4 und 6.

⁷³ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 65), Rz. 177/178.

⁷⁴ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 65), Rz. 65.

Durchschnittshaushaltes sind in den Augen der Bundesverfassungsrichter teilweise willkürlich und «*ins Blaue hinein*» erfolgt⁷⁵.

[Rz 50] Die Jahrespauschale von €100 für die Bildungskosten beispielsweise ergebe sich überhaupt nicht aus der Statistik, sie sei «*offensichtlich freihändig geschätzt*» worden⁷⁶. Von einer schlüssigen Ermittlung der für das Sozialgeld relevanten Ausgaben für den Lebensbedarf könne «*keine Rede sein*»⁷⁷. Kurz: Die Richter sind der Ansicht, dass der Grundbedarf nicht ohne schlüssigen Grund von den statistisch erhobenen Zahlen abweichen dürfe.

[Rz 51] Zweitens wird bemängelt, dass die Regelsätze für Kinder zu schematisch reduziert worden seien. Der Regelsatz von €359 sei aus den statistischen Zahlen für alleinstehende Personen abgeleitet worden. Dass bei einem Zweipersonenhaushalt nur noch je 90% des Regelsatzes bezahlt werden, betrachteten die obersten Verfassungshüter noch als vertretbar⁷⁸. Dass aber bei Kindern der Regelsatz 60 bis 80% gekürzt werde, sei willkürlich, weil Kinder nicht zwangsläufig weniger Bedarf haben als Erwachsene und weil statistische Zahlen, die für alleinstehende Personen erhoben worden sind, nicht einfach für Familien mit Kindern verwendet werden dürften. Die Bundesverfassungsrichter schreiben: «*Der Gesetzgeber hat jegliche Ermittlungen hierzu unterlassen. Sein vorgenommener Abschlag von 40% gegenüber der Regelleistung für einen Alleinstehenden beruht auf einer freihändigen Setzung ohne irgendeine empirische und methodische Fundierung*»⁷⁹. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, den Lebensbedarf von Familien gemäss statistischen Zahlen zu ermitteln, welche für Familien erhoben worden sind. Denselben Vorwurf kann man in der Schweiz in Bezug auf die um 20% reduzierten Ansätze für junge Erwachsene erheben, wie auch für die Tatsache, dass der Grundbedarf bei Grossfamilien ab der sechsten Person nur noch CHF 200 pro Monat beträgt⁸⁰. Auch dafür gibt es keinerlei empirische Grundlage.

[Rz 52] Der dritte Kritikpunkt des deutschen Bundesverfassungsgerichts betrifft die fixe Höhe der Regelsätze. Diese würden sich ja aus statistischen Durchschnittszahlen ableiten. Ein Durchschnitt bedeute aber immer, dass im Einzelfall ein Sozialgeldbezüger aufgrund einer besonderen Lebenssituation einen erhöhten Bedarf haben könne. Die fixen Regelsätze würden aber solchen «*atypischen Bedarfslagen*» nicht gerecht. Das Gesetz sehe bisher aber lediglich für das Besuchsrecht von geschiedenen Elternteilen zusätzliche Zahlungen vor. Es gebe aber auch andere denkbare Situationen, in denen ein Sozialgeldbezüger einen höheren Bedarf habe als der Durchschnitt⁸¹. In der Schweiz bestehen in dieser Hinsicht keine Probleme. Individuelle Bedürfnisse oder spezielle Besonderheiten können mit der Gewährung von situationsbedingten Leistungen SIL genügend berücksichtigt werden⁸².

[Rz 53] Ein Blick nach **England**: In die gleiche Richtung wie das deutsche Bundesverfassungsgericht argumentieren auch die Richter des High Court of England and Wales⁸³. In einem Entscheid

⁷⁵ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 65), Rz. 171.

⁷⁶ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 65), Rz. 180–185.

⁷⁷ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 65), Rz. 175.

⁷⁸ Gemäss den SKOS-Richtlinien (Fn. 9) beträgt der Ansatz bei Zweipersonenhaushalten nur 77% des Ansatzes in Einpersonenhaushalten.

⁷⁹ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 68), Rz. 191.

⁸⁰ SKOS-Richtlinien (Fn. 9), Ziff. B.2.2.

⁸¹ Urteil vom 9. Februar 2010 (Fn. 65), Rz. 204–209.

⁸² SKOS-Richtlinien (Fn. 9), Ziff. C.1.

⁸³ Herzlichen Dank an Dr. iur. Guido Wizenf für den Hinweis auf diesen Entscheid, und für viele andere wertvolle Hinweise.

vom 9. April 2014⁸⁴ mussten sie die Frage klären, ob die zuständigen Behörden bei der Bemessung der Sozialhilfeansätze für Asylsuchende genügende Abklärungen vorgenommen hatten, um sicherzustellen, dass die daraus resultierenden Leistungen die elementarsten Grundbedürfnisse der Bezüger zu decken vermögen. Asylsuchende haben einen Anspruch auf € 36.62 pro Woche. Die zuständige Behörde, das Secretary of State, hatte sich auf statistische Zahlen über die Haushaltsausgaben der untersten Einkommensgruppen abgestützt, insbesondere auf das verfügbare Haushaltsbudget der untersten 10%⁸⁵. Es ging also auf den ersten Blick ganz ähnlich vor, wie es das BFS im Auftrag der SKOS gemacht hat.

[Rz 54] Die Richter kritisierten aber, dass die Behörden es sich zu einfach gemacht hätten, weil diese statistischen Zahlen nicht sämtliche Ausgaben berücksichtigen würden, die bei einem Asylsuchenden anfallen würden. Der ermittelte wöchentliche Betrag von rund € 37 bezog sich lediglich auf die Ausgaben für Lebensmittel und Kleidung. Andere regelmässige Ausgaben wie für Kommunikation, Mobilität, medizinische Hilfe, Toilettenartikel etc. waren in diesem Betrag nicht berücksichtigt. Der Betrag sei also ohne genügende Abklärungen festgelegt worden und würde nicht die tatsächlichen Lebenshaltungskosten decken.

[Rz 55] Der High Court hält fest, dass der Grundbedarf eines Asylsuchenden eine objektive Grösse ist und nicht nach Gutdünken festgesetzt werden darf: «*The minimum standard of living for which provision is required by the Directive is not a matter for the Secretary of State's subjective judgment but an objective standard*»⁸⁶. Und er verlangt, dass der Grundbedarf bei Dauerunterstützung höher sein muss als bei kurzfristiger Überbrückungshilfe: «*It is one thing to spend a short period coping with severe poverty, another to have to cope with it for an uncertain period of years*»⁸⁷. Und weiter: «*The Secretary of State has failed to take reasonable steps to gather sufficient information to enable her to make a rational judgment in setting the asylum support rates for 2013/2014*»⁸⁸.

[Rz 56] Mit anderen Worten kritisierten die englischen Richter, dass die Höhe der Sozialhilfe für Asylsuchende nicht genügend abgeklärt worden war. Und ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht kritisierten die Richter des High Court, dass bei Jugendlichen ab 16 Jahren ein willkürlicher, statistisch nicht begründeter Abschlag vorgenommen wurde: «*She [The Secretary of State] may legitimately take into account respects in which older children have different needs from younger children. But the mere fact that they are closer to becoming adults than other children cannot form a rational ground for paying them less than other children*»⁸⁹.

[Rz 57] Zusammengefasst hielt das Gericht fest, dass die Bemessung der Sozialhilfe und die Abstufung für verschiedene Personenkategorien nicht genügend auf objektiven Abklärungen beruht hätten, sondern vom Secretary of State aufgrund von subjektiven Kriterien und in Anlehnung an die falschen statistischen Zahlen erfolgt seien. Der entsprechende Beschluss wurde aufgehoben und die Beschwerde wurde gutgeheissen⁹⁰.

⁸⁴ The Queen on the application for Refugee Action vs. The Secretary of State for the Home Department, Neutral Citation Number: [2014] EWHC 1033 (Admin), Case No: CO/8523/2013. Abrufbar unter http://www.refworld.org/cases,GBR_HC_QB,534d251c4.html. Nachfolgend als «Urteil [2014] EWHC 1033» zitiert.

⁸⁵ Urteil [2014] EWHC 1033 (Fn. 84), Rz. 53.

⁸⁶ Urteil [2014] EWHC 1033 (Fn. 84), Rz. 85.

⁸⁷ Urteil [2014] EWHC 1033 (Fn. 84), Rz. 88.

⁸⁸ Urteil [2014] EWHC 1033 (Fn. 84), Rz. 151.

⁸⁹ Urteil [2014] EWHC 1033 (Fn. 84), Rz. 156.

⁹⁰ Urteil [2014] EWHC 1033 (Fn. 89), Rz. 164.

8. Der Grundbedarf ist eine empirisch zu ermittelnde, keine politisch frei wählbare Grösse

[Rz 58] Was würden die deutschen Bundesverfassungsrichter und der High Court of England and Wales von den aktuellen SKOS-Richtlinien und von den verschiedenen kantonalen Regelungen halten? Der Grundbedarf von CHF 986 für alleinstehende Personen leitete sich zwar ursprünglich von einem statistisch ermittelten Warenkorb ab, der die einkommensschwächsten 10% der schweizerischen Bevölkerung widerspiegelte. Allerdings stammen diese Zahlen aus dem Jahre 1998 und sind nicht mehr aktuell. Heute müssten es für eine Einzelperson CHF 1'076 sein. Gibt es einen sachlichen Grund, davon abzuweichen, nachdem sich die SKOS fast zwanzig Jahre daran orientiert hat⁹¹? Es stellt sich also bereits die Frage, ob der Regelsatz für den GBL als zulässig erachtet würde. Mit Sicherheit würde die «freihändig» erfolgte Kürzung für junge Erwachsene um 20% als unzulässig erklärt, weil es dafür keine statistische Grundlage gibt. Dasselbe gilt für sachfremde Kürzungen, die an Kriterien anknüpfen, welche nichts mit der Bedürftigkeit zu tun haben, wie im Kanton Luzern und vielleicht bald in den Kantonen Bern und Aargau.

[Rz 59] Die Höhe des Grundbedarfs gemäss den SKOS-Richtlinien und gemäss den kantonalen Gesetzen muss heute aus verfassungsrechtlicher Sicht als willkürlich bezeichnet werden und entbehrt einer wissenschaftlichen Grundlage⁹². Vielleicht hat sich die SKOS damit für ein paar Jahre etwas Luft verschafft und die internen und externen Kritiker fürs Erste besänftigt. Aber längerfristig hat sie damit ihre eigene Bedeutung als Fachorganisation nachhaltig geschwächt. Leidtragende sind primär die Armutsbetroffenen, die nun mit noch weniger Geld und mit noch schärferen Sanktionen leben müssen. Und sie werden in Zukunft noch mehr als früher zum Spielball der Politik werden, denn jetzt kann die Höhe der Sozialhilfe je nach aktueller politischer Grosswetterlage noch weiter reduziert werden.

9. Sozialhilfe ist mehr als Dauer-Nothilfe

[Rz 60] Trotz aller Bestrebungen der SKOS, Ruhe in die Diskussion um die Sozialhilfe zu bringen, findet also zwischen Gemeinden und Kantonen ein eigentlicher Sozialhilfewettbewerb statt, in welchem sich diese gegenseitig mit immer tieferen Sozialhilfeansätzen und immer mehr Kürzungsmöglichkeiten zu unterbieten versuchen. Die Situation ist vergleichbar mit dem kantonalen Steuerwettbewerb, nur mit umgekehrten Vorzeichen und entsprechend brutaleren Auswirkungen für die Betroffenen: Denn es geht hier nicht um Steuererleichterungen für Privilegierte, sondern um das Existenzminimum, das ein Mensch zum Leben braucht. Während die Kantone im Steuerwettbewerb versuchen, möglichst attraktiv für erfolgreiche Firmen und betuchte Steuerzahler zu werden, um diese in den Kanton zu locken, versuchen sie teilweise gleichzeitig, für Sozialhilfebeziehende möglichst unattraktiv und abschreckend zu sein. Die Gemeinden können diesen negativen Sozialhilfewettbewerb innerkantonal so ausüben, indem sie möglichst tiefe kommunale Mietzinsobergrenzen festlegen, so dass die Betroffenen kaum noch eine Chance

⁹¹ Vgl. AMSTUTZ (Fn 7), S. 291 ff.

⁹² Gemäss WIZENT ist dies zumindest fraglich, (Fn 7), S. 275.

haben, eine Wohnung in der Gemeinde zu finden⁹³. Die Kantone hingegen können den interkantonalen Sozialhilfewettbewerb über die Höhe des Grundbedarfs austragen. Wo die Untergrenze dieses «Race to the bottom»⁹⁴, sein soll, das auf dem Buckel der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft ausgetragen wird, schliesslich liegen soll, ist noch nicht abzusehen.

[Rz 61] Es ist zu hoffen, dass das Bundesgericht in nächster Zeit eine Untergrenze für das soziale Existenzminimum festlegen wird, oder zumindest zu tiefe kantonale Ansätze kassiert, so wie es das für die Nothilfe getan hat⁹⁵. Bereits kann man erste Tendenzen in diese Richtung erkennen. Und es ist zu hoffen, dass die Gerichte festhalten, nach welchen Kriterien der Grundbedarf abgestuft werden darf und nach welchen nicht.

[Rz 62] So scheint es, dass das Bundesgericht nur bei kurzfristiger und vorübergehender Unterstützung der Ansicht ist, dass die heutigen Mindestansätze von ca. CHF 8 bis 10 pro Tag ausreichend sind. Was dies konkret bedeuten könnte, hat das Bundesgericht in Erw. 2.1. von BGE 138 V 310 wie folgt umschrieben: *«Nach Art. 12 BV hat, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieses Grundrecht garantiert nicht ein Mindesteinkommen; verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Betteexistenz zu bewahren vermag. Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können. Diese Beschränkung des verfassungsrechtlichen Anspruches auf ein Minimum im Sinne einer «Überlebenshilfe» bedeutet, dass Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfallen. (...) Art 12 BV umfasst nur eine auf die konkreten Umstände zugeschnittene, minimale individuelle Nothilfe. Sie beschränkt sich auf das absolut Notwendige und soll die vorhandene Notlage beheben. Insofern unterscheidet sich der verfassungsmässige Anspruch auf Hilfe in Notlagen vom kantonalen Anspruch auf Sozialhilfe, die umfassender ist».*

[Rz 63] Bedeutet dies nun, dass ein Kanton ganz generell den Grundbedarf der Regel-Sozialhilfe derart stark reduzieren kann, dass dieser auch bei längerer Unterstützung von Personen mit regeltem Aufenthalt nur noch reine Überlebens-Nothilfe darstellt, und beispielsweise nur noch CHF 10 pro Tag ausrichtet, analog der Nothilfe für abgewiesene Asylbewerber⁹⁶? Konkret hat sich das Bundesgericht noch nicht dazu geäussert, aber immerhin hält es fest, dass es sich bei der Nothilfe nur um eine Überbrückungshilfe handeln darf⁹⁷. Daraus muss geschlossen werden, dass einer länger andauernden Sozialabhängigkeit nicht lediglich mit einer Überbrückungshilfe begegnet werden kann. Vielmehr muss dann die eigentliche Regel-Sozialhilfe zum Zug kommen. Und dies wiederum bedeutet, dass es sich um Leistungen handeln muss, die eine minimale gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Jedenfalls muss man die Rechtsprechung des Bundesgerichts so interpretieren, wenn diese die Nothilfe als reine Überbrückungshilfe bezeichnet.

[Rz 64] Noch deutlicher wurde das Bundesgericht in BGE 139 I 272, wo es ausdrücklich festgehalten hat, dass die Nothilfe definitionsgemäss nur einen vorübergehenden Charakter haben kann

⁹³ Auch diesbezüglich musste das Bundesgericht schon festhalten, dass Mietzinsrichtlinien einen Bezug zum tatsächlichen kommunalen Wohnungsmarkt haben müssen, so im Urteil des Bundesgerichts 8C_805/2014 vom 27. Februar 2015 E. 4.

⁹⁴ RÜDIGER HAHN, Multinationale Unternehmen und die «Base of the Pyramid» – Neue Perspektiven von Corporate Citizenship und Nachhaltiger Entwicklung, Wiesbaden 2009, S. 118–126.

⁹⁵ BGE 131 I 166; dazu auch WIZENT (Fn 7), S. 281.

⁹⁶ Wie z.B. im Kanton Aargau geplant, siehe Fn 54.

⁹⁷ BGE 138 V 310 E. 2.1., bestätigt in Urteil des Bundesgerichts 8C_455/2015 E. 7.2.1.

und dass Art. 12 BV lediglich eine Minimalhilfe darstellt für diejenigen Menschen, die nicht von den bestehenden Sozialbehörden unterstützt werden können.: «*L'aide d'urgence, par définition, a en principe un caractère transitoire. L'art. 12 Cst. ne vise qu'une aide minimale – à savoir un filet de protection temporaire pour les personnes qui ne trouvent aucune protection dans le cadre des institutions sociales existantes – pour mener une existence conforme à la dignité humaine*»⁹⁸.

[Rz 65] Aus den vom Bundesgericht hier verwendeten Ausdrücken «*caractère transitoire*» und «*protection temporaire*» und «*aucune protection dans le cadre des institutions sociales existantes*» muss man den Umkehrschluss ziehen, dass staatliche Unterstützungsleistungen, die über längere Zeit erfolgen und die von den ordentlichen Sozialhilfebehörden ausgerichtet werden, zwingend mehr sein müssen als reine Nothilfe. Sie müssen eben **Sozialhilfe** sein. Diese garantiert, wie der Name schon sagt, eben das soziale Existenzminimum und nicht das nackte Überleben. Mit anderen Worten muss Regel-Sozialhilfe, die von den Sozialhilfebehörden ausgerichtet wird, zwingend mehr sein als Nothilfe.

[Rz 66] Damit stellt sich die Anschlussfrage, wie hoch die monatlichen Sozialhilfeleistungen sein müssen, damit sie das soziale Existenzminimum angemessen zu decken vermögen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass im bereits erwähnten Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts eine Definition des menschenwürdigen Existenzminimums zu finden ist, die deutlich weiter geht, als diejenige des Schweizerischen Bundesgerichts: Dieses beinhaltet nicht nur die Garantie auf die «*physische Existenz des Menschen*», also Nahrung, Kleidung, Unterkunft etc., sondern auch die Möglichkeit zur Pflege von zwischenmenschlichen Beziehungen und zu einem Mindestmass an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, «*denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen*»⁹⁹.

[Rz 67] In der Schweiz garantiert zwar Art. 12 BV ebenfalls, dass die Sozialhilfe ein «*menschenwürdiges Dasein*» ermöglicht. Darunter versteht das Bundesgericht aber bisher nur die nackte Überlebenshilfe «*in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung*», die vor «*einer unwürdigen Betteexistenz*» bewahrt¹⁰⁰. Es ist interessant, wie stark die Definition eines derart zentralen Rechtsbegriffs wie desjenige einer menschenwürdigen Existenz in zwei benachbarten und gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch vergleichbaren Ländern voneinander abweichen kann: Während in der Schweiz der Menschenwürde bereits Genüge getan ist, wenn man einen Menschen nicht verhungern, erfrieren oder an einer Krankheit sterben lässt, gehören in Deutschland auch zwischenmenschliche Beziehungen und eine minimale Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zur Menschenwürde. Oder, etwas zugespitzt gesagt, versteht die deutsche Rechtsprechung den Menschen als soziales Wesen, während das schweizerische Bundesgericht nur die biologischen Grundbedürfnisse des Menschen garantiert. Immerhin deutet das Bundesgericht in der zitierten Rechtsprechung an, dass dies nur für die kurzfristige Überbrückung von Menschen ohne geregelten Status gelten kann, und dass bei längerer Sozialhilfeunterstützung der Begriff der Menschenwürde auch in der Schweiz mehr als das reine biologische Überleben beinhaltet¹⁰¹.

⁹⁸ BGE 139 I 272 E. 3.2.

⁹⁹ Siehe Fn 10.

¹⁰⁰ Siehe Fn 55.

¹⁰¹ BVR 2001, S. 33 f.; HÄNZI (Fn 7), S. 82.

[Rz 68] Angesichts der enormen und voraussichtlich in Zukunft noch zunehmenden Unterschiede bei der Bemessung des Grundbedarfs zwischen und innerhalb der Kantone wäre es wichtig, dass das Bundesgericht möglichst bald, genügend klar und nach Möglichkeit empirisch untermauert, zum einen frankenmässig definiert, wo die zulässige Untergrenze für Regel-Sozialhilfe liegt, welche noch ein soziales Existenzminimum garantiert¹⁰², und zum anderen festhält, nach welchen Kriterien der Grundbedarf bemessen werden darf bzw. nach welchen eben nicht. Es sind keine einfachen Fragen, die dabei beantwortet werden müssen: Wo genau, in Franken und Rappen, liegt die Grenze für eine menschenwürdige, teilweise jahrelang andauernde Sozialhilfe? Wie viel Geld muss einem Menschen monatlich zur Verfügung stehen, um über längere Zeit ein menschenwürdiges Leben führen zu können? Zwischen welchen Personenkategorien sind Unterscheidungen oder Abstufungen vorzunehmen?

[Rz 69] Ein möglicher Lösungsansatz, wie man zu einer solchen frankenmässigen Untergrenze kommen könnte, wäre beispielsweise in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum verfassungsmässigen Mindestansatz für die Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsvertreters zu finden: Das Bundesgericht hat in BGE 132 I 201¹⁰³ festgehalten, dass der in Art. 29 Abs. 3 BV garantierte Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsvertreter erst dann gewährt sei, wenn das Honorar des unentgeltlichen Rechtsvertreters nicht nur dessen Selbstkosten decke, sondern ihm darüber hinaus einen bescheidenen Gewinn ermögliche¹⁰⁴. Gestützt auf eine Studie des SAV aus dem Jahre 2003¹⁰⁵ ergebe sich, dass die durchschnittlichen Selbstkosten eines Anwaltes zwischen CHF 132 und 164 pro Stunde betragen würden. Da der im Auftrag des Staates als unentgeltlicher Rechtsbeistand arbeitende Anwalt Anspruch auf einen bescheidenen Gewinn habe, dürfe der Stundenansatz insgesamt nicht tiefer ausfallen als CHF 180 pro Stunde.

[Rz 70] Hier hat also das Bundesgericht ebenfalls angesichts von grossen kantonalen Unterschieden einen konkreten Frankenbetrag festlegen müssen, der nicht unterschritten werden darf, damit einem verfassungsmässigen Anspruch noch Genüge getan wird, hier nämlich dem Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsvertreter. Dabei hat das Bundesgericht die Untergrenze nicht etwa «freihändig» oder «ins Blaue hinein» festgelegt, sondern es hat sich detailliert mit den durchschnittlichen Selbstkosten eines Anwaltes auseinandergesetzt, hat sich auf eine Studie berufen, welche diese empirisch erhoben hat, nahm dann eine Wertung vor, indem es die Höhe des «bescheidenen Gewinnes» festsetzte, auf welchen der unentgeltliche Rechtsbeistand Anspruch hat, und errechnete so einen Mindeststundenansatz von CHF 180 pro Stunde.

[Rz 71] Genau so könnte man es auch angehen, wenn man die Untergrenze des sozialen Existenzminimums festlegen will: Zunächst müsste das Bundesgericht definieren, welche menschlichen Grundbedürfnisse zum sozialen Grundbedarf zählen, der noch ein menschenwürdiges Leben erlaubt¹⁰⁶. Dann müsste man sich die Frage stellen, ob allenfalls regionale Unterschiede vorzu-

¹⁰² Demokratietheoretisch wäre es wünschenswerter, dass die Kantone den Grundbedarf selber festlegen. Aber sie müssen dies innerhalb der grundrechtlichen Schranken tun. Angesichts der Kürzungseuphorie in einigen Kantonen müssen die Gerichte eine Unterschreitung der grundrechtlich noch zulässigen Untergrenze verhindern.

¹⁰³ Bestätigt in BGE 137 III 185 E. 5.4; BGE 141 I 124 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 5A_157/2015 vom 12. November 2015.

¹⁰⁴ BGE 132 I 201 E. 8.6.

¹⁰⁵ URS FREY/HEIKO BERGMANN, Bericht: Studie Praxiskosten des Schweizerischen Anwaltsverbandes, Schweizerisches Institut für Klein- und Mittelunternehmen der Universität St. Gallen, 31. März 2005, S. 26 f.; vgl. auch BRUNO PELLEGRINI, Umfrage bei den Schweizer Anwältinnen und Anwälten zu den Praxiskosten, in: Anwaltsrevue 2005 H. 8 S. 315.

¹⁰⁶ Diese wurden einzeln und detailliert untersucht von AMSTUTZ (Fn 7), S. 184 ff. Diesem Raster könnte man folgen.

nehmen sind bzw. ob sich diese Grundbedürfnisse mit der Dauer der Hilfsbedürftigkeit qualitativ oder quantitativ verändern¹⁰⁷. Mit einem Rückgriff auf empirische Studien und statistische Zahlen könnte man eruieren, wieviel Geld bestimmte Einkommensklassen für die Finanzierung dieser Grundbedürfnisse benötigen, z.B. die untersten 20%, die untersten 10% oder gar die untersten 5%¹⁰⁸. Und schliesslich muss man in einem Wertungsentscheid frankenmässig definieren, wo man das soziale Existenzminimum innerhalb der Armutsskala ansiedeln will.

10. Wirksamer Rechtsschutz wird immer wichtiger

[Rz 72] Je mehr die rechtliche Unsicherheit in der Sozialhilfe zunimmt, desto wichtiger wird es in Zukunft für die Betroffenen sein, dass sie wenigstens diejenigen Sozialhilfeleistungen, auf welche sie noch einen gesetzlichen Anspruch haben, auch wirklich erhalten. Bei willkürlichen Kürzungen oder Einstellungen der Sozialhilfe müssen sie sich rasch und effizient wehren können. Denn wer schon mit der Regel-Sozialhilfe unter dem sozialen Existenzminimum lebt, der wird bei einer allfällig ungerechtfertigten Kürzung, die in einigen Kantonen bis zu 40%¹⁰⁹ betragen kann, weit unter das Existenzminimum gedrückt. Leider gibt es noch immer viel zu viele Fälle, wo sich überforderte Kleinstgemeinden oder bewusst das Recht verletzende Städte schlicht und einfach nicht an die Sozialhilfegesetze und -richtlinien halten, elementarste Verfahrensfehler begehen, gar keine Verfügungen erlassen oder die Sozialhilfe zu Unrecht kürzen oder einstellen¹¹⁰.

[Rz 73] Die betroffenen Sozialhilfebeziehenden sind häufig nicht in der Lage, sich selber zu wehren, obwohl es um äusserst schwerwiegende Eingriffe in ihr Grundrecht auf Existenzsicherung gehen kann, oder aber um starke Eingriffe in ihr Recht auf persönliche Freiheit. Man denke hier an die Auflage, die Wohnung zu kündigen¹¹¹, das Auto zu verkaufen¹¹², in einem Beschäftigungsprogramm zu arbeiten¹¹³, sein wenige Monate altes Baby fremdbetreuen zu lassen¹¹⁴ oder Exotischeres¹¹⁵. Innert der Beschwerdefrist einen Anwalt oder eine Anwältin zu finden, ist häufig unmöglich, da sich diese lieber in finanziell attraktiveren Rechtsgebieten als dem Sozialhilferecht betätigen und kaum je auf Sozialhilferecht spezialisiert sind¹¹⁶. Umso wichtiger ist es, dass sich die Betroffenen in solchen Fällen an unentgeltliche Rechtsberatungsstellen wie beispielsweise die

¹⁰⁷ Beispielsweise sind Zugang zu Bildung und Information oder Mobilität bei kurzer, vorübergehender Unterstützung weniger wichtig, als bei langjähriger Unterstützung. Siehe hierzu auch WIZENT (Fn 7), S. 280 ff.

¹⁰⁸ Es gibt auch andere wissenschaftliche Ansätze, um die Armutsgrenze zu definieren, wie die Armutgefährdungsgrenze, die vom BFS eruiert wird: (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen.assetdetail.350084.html>).

¹⁰⁹ So im Kanton Thurgau: § 2h Sozialhilferechtsverordnung-TG.

¹¹⁰ Zum Verfahren: WOLFFERS (Fn 7), S. 195ff.; WIZENT (Fn 7), S. 502 ff.

¹¹¹ SKOS-Richtlinien (Fn. 9), Ziff. B.3.

¹¹² § 10 Abs. 5 lit. c der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung des Kanton Aargau vom 28. August 2002 (SPV; SAR 851.211); § 9h der Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zug vom 20. Dezember 1983 (Sozialhilferechtsverordnung; BGS 861.41).

¹¹³ SKOS-Richtlinien (Fn. 9), Ziff. D.2.

¹¹⁴ SKOS-Richtlinien (Fn. 9), Ziff. C.1.3.

¹¹⁵ Z.B. die Auflage, seine Hunde abzugeben und durch Meerschweinchen zu ersetzen; oder die Auflage, in ein christliches Zentrum einzutreten und innert einer vorgegebenen Frist drogenfrei zu werden; oder die Auflage, sich die Backenzähne ziehen zu lassen, weil dies günstiger ist als eine Wurzelbehandlung.

¹¹⁶ Vgl. WIZENT (Fn 7), S. 502 ff.; ausführlich PIERRE HEUSSER, Rechtsschutz: für die Schwächsten zu schwach, in Plädoyer 1/09, S. 34 ff.

Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS wenden können, wo sie gratis eine kompetente Beratung und wenn nötig eine unentgeltliche Rechtsvertretung erhalten¹¹⁷. Leider kann man solche Beratungsstellen schweizweit an einem, maximal eineinhalb Fingern abzählen, weshalb diese nur einen Bruchteil der Anfragen bewältigen können. Eigentlich müsste es heute in jedem Kanton eine solche Rechtsberatungsstelle geben, damit die Sozialhilfebeziehenden auch wirklich zu ihrem Recht kommen.

11. Fazit: Plädoyer für eine faktenbasierte Bestimmung des Grundbedarfs

[Rz 74] 300'000 Menschen leben in der Schweiz von der Regel-Sozialhilfe. Für alle diese Menschen ist die Höhe des Betrags, den sie monatlich zum Leben erhalten, von grösster, ja existentieller Bedeutung. Sozialhilfe, vor allem wenn sie während längerer Zeit als Regelunterstützung ausgerichtet wird, muss von Verfassung wegen mehr garantieren als das nackte Überleben.

[Rz 75] Die politischen Behörden und Institutionen, welche die Höhe des Grundbedarfs festlegen, tun dies immer mehr in willkürlicher Art und Weise und nach politischem Gutdünken. Das ist verfassungswidrig und verstösst gegen das Gebot der Gleichbehandlung, aber auch der Menschenwürde. Die Beträge, die letztlich darüber entscheiden, ob die Armutsbetroffenen in unserem Land noch ein menschenwürdiges Leben führen können oder nicht, und die unterschiedlichen Ansätze bei verschiedenen Personengruppen müssen gestützt auf wissenschaftliche, statistische und empirische Erhebungen festgesetzt werden und nicht mehr nach rein politischen oder sachfremden Kriterien¹¹⁸.

[Rz 76] Es ist zu hoffen, dass sich die zuständigen Parlamente und Fachbehörden in Zukunft wieder vermehrt an der Statistik und der Realität orientieren. Leider ist damit eher nicht zu rechnen, weshalb die Gerichte in der Pflicht sind, die grundrechtlichen Schranken zu definieren. Denn die Höhe der Sozialhilfe und damit die Frage, wieviel Geld jemand benötigt, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können, ist für die Betroffenen zu wichtig, ja zu existentiell, als dass sie weiterhin freihändig und ins Blaue hinein festgelegt werden darf.

Dr. iur. PIERRE HEUSSER, Rechtsanwalt im Advokaturbüro Kernstrasse in Zürich. Er ist Vertrauensanwalt der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS).

¹¹⁷ www.sozialhilfeberatung.ch.

¹¹⁸ Ähnlich WIZENT (Fn 7), S. 192 ff.