

Sozialhilferecht im Kanton Schwyz

Damian P. Stocker

MLaw, alt-GR Feusisberg, Ressort Soziales, Gesundheit und Kultur

28.03.2017



Agenda

Grundsätzliches

- Rechtsgrundlagen
- Grundprinzipien

Einzelthemen

- Verfahren
- Leistungskürzung/
-Einstellung
- Auflagen/Bedingungen

Aktuelles

- SKOS-RL 17
- Rechtsprechung
- ShG Revision
- Eidgenössisches
Sozialhilferecht

Fallbeispiel

Herr Kälin wohnt in einer Schwyzer Gemeinde, ist gelernter Metallbauschlosser und wohnt in einer den kommunalen Mietzinsrichtlinien entsprechenden Wohnung. Seinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung hat er ausgeschöpft. Nachdem er einen Kurs zum Geistheiler absolvierte, bietet er nun seine Geistheilerdienstleistungen feil und versucht (erfolglos) damit ein Erwerbseinkommen zu generieren.



Rechtsgrundlagen: Bundesverfassung¹⁾

Grundrechte

- BV 12** Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.
- BV 29** ¹ Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.
² Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.
³ Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.
- BV 36** ¹ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.
² Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.
³ Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.
⁴ Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

1) Keine abschliessende Aufzählung.



Rechtsgrundlagen: Bundesverfassung¹⁾

Organisatorische Bestimmungen

- | | |
|---------------|--|
| BV 3 | Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. |
| BV 115 | Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten. |

Sozialhilferecht ist in erster Linie kantonales Recht

1) Keine abschliessende Aufzählung.



Rechtsgrundlagen: Kanton

KV

- KV 19** ¹ Der Staat sorgt in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative für die soziale Sicherheit der Bevölkerung.
² Er ist bestrebt, Menschen, die besonderer Hilfe bedürfen, gesellschaftlich und wirtschaftlich zu integrieren.

(Eher) Subjektfinanzierung

- ShG/ShV
- MigG/MigV
- Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder, vom 24. April 1985
- Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten, vom 12. August 1998

(Eher) Objektfinanzierung

- Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG), vom 28. März 2007
- IVSE
- BehiVO
- BetreuVO

Weitere Regelwerke

- SKOS-RL¹⁾
- Schwyzer Handbuch zur Sozialhilfe
- Generell-abstrakte Beschlüsse der FB²⁾

1) «wegleitend», gem. ShV 4 II.

2) Z.B. Mietzinsrichtlinien.



Rechtsgrundlagen: Verbindlichkeit

SKOS-RL

ShV 4 II

Die Richtlinie für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) sind für den Vollzug der individuellen Sozialhilfe wegleitend, soweit das Gesetz und diese Verordnung keine andere Regelung vorsehen.

SKOS-RL sind

- Subsidiär zu Gesetz und Verordnung
- Verbindlich für die FB¹⁾

1) Wegleitend bedeutet, dass der RR und die FB die SKOS-RL konsequent anwendet (statt vieler EGV-SZ 2013 A 3.3, E. 3.c. ee).



Rechtsgrundlagen: Verbindlichkeit

Schwyzer Handbuch zur Sozialhilfe

Verwaltungsverordnungen richten sich an die Behörden; verpflichtende Wirkung entfalten sie grundsätzlich nur im verwaltungshierarchischen Verhältnis zwischen übergeordneter und untergeordneter Verwaltungseinheit, d.h. es können nicht allein gestützt auf sie Verwaltungsrechtsverhältnisse zum Bürger geregelt werden und sie sind für Gerichte nicht verbindlich [...]. Die Unterart der vollzugslenkenden Verwaltungsverordnungen können namentlich dazu dienen, eine einheitliche Handhabung des Verwaltungsermessens sicherzustellen [...]. **Obwohl für das Gericht nicht verbindlich, sind Verwaltungsweisungen aber zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht also nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen.**¹⁾

Schwyzer Handbuch zur Sozialhilfe ist

- für die FB verbindlich, obwohl
- Begründete Abweichungen (m.E. gestützt auf ShG 4 I) möglich sind

1) BGE 141 III 401, E. 4.4.2 (Hervorhebung hinzugefügt).



Grundprinzipien im Sozialhilferecht

Subsidiaritätsprinzip (vgl. insb. ShG 2, 15 + 24)

Sozialhilfe wird dann gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann, und wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Es besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe ist subsidiär gegenüber folgenden Hilfsquellen:

- *Möglichkeiten der Selbsthilfe*: Die hilfesuchende Person ist verpflichtet, alles Zumutbare zu unternehmen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben. In Frage kommen insbesondere die Verwendung von vorhandenem Einkommen oder Vermögen sowie der Einsatz der eigenen Arbeitskraft.
- *Leistungsverpflichtungen Dritter*: Dem Bezug von Sozialhilfe gehen alle privat- und öffentlich-rechtlichen Ansprüche vor. In Frage kommen insbesondere Leistung der Sozialversicherungen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge, Ansprüche aus Verträgen, Schadenersatzansprüche und Stipendien.
- *Freiwillige Leistungen Dritter*: Sozialhilfeleistungen sind grundsätzlich auch subsidiär gegenüber Leistungen Dritter, die ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden.¹⁾

1) SKOS-RL 04/05, A.4-1 f.



Grundprinzipien im Sozialhilferecht

Bedarfsdeckungsprinzip (vgl. insb. ShG 11 I, evtl. auch ShG 16 IV)

Dieses Prinzip besagt, dass die Sozialhilfe einer Notlage abhelfen soll, die individuell, konkret und aktuell ist. Die Hilfe darf nicht von den Ursachen der Notlage abhängig gemacht werden [= **Finalitätsprinzip**]. Sozialhilfeleistungen werden nur für die Gegenwart und (sofern die Notlage anhält) für die Zukunft ausgerichtet, nicht jedoch für die Vergangenheit.¹⁾

Schulden werden grundsätzlich²⁾ nicht übernommen.

Angemessenheit der Hilfe

Unterstützte Personen sind materiell nicht besser zu stellen als nicht unterstützte, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Betragsempfehlungen der SKOS tragen diesem Grundsatz Rechnung.³⁾

ferner

- Untersuchungsmaxime (VRP 18 f.; ShV 10 ff.)
- Verhältnismäßigkeitsprinzip
- Gegenwärtigkeitsprinzip (ShG 2 II, 15)
- Individualisierungsprinzip (ShG 4, 16)
- Wirtschaftlichkeitsprinzip
- Professionalitätsprinzip (ShG 11 I, 12 II, 14)
- Offizialmaxime

1) SKOS-RL 04/05, A.4-2.

28.03.2017 2) Zu den Ausnahmen siehe ShV 7 II

3) SKOS-RL 04/05, A.4-2.



Verfahrensrecht

Untersuchungsgrundsatz

- VRP 18** ¹ Die Behörde ermittelt von Amtes wegen den für die Verfügung [...] erheblichen Sachverhalt und erhebt die erforderlichen Beweise, vorbehalten bleibt § 19.
² Sie kann die Parteien veranlassen, ihre Anträge zu verdeutlichen oder zu ergänzen.
- ShV 10a f.** [Amtshilfe], [Beizung von Spezialisten]

Eingeschränkt durch Mitwirkungspflicht

- ShV 10** ¹ Wer um wirtschaftliche Hilfe nachsucht oder sie erhält, hat über seine Verhältnisse wahrheitsgetreu Auskunft zu geben, Einsicht in seine Unterlagen zu gewähren und Änderungen in seinen Verhältnissen umgehend zu melden.
² Die Fürsorgebehörde ist berechtigt, bei Dritten Auskünfte einzuholen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, wenn Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben oder Unterlagen bestehen.
³ Die Fürsorgebehörde informiert die Hilfe suchende Person in der Regel vorgängig über Auskünfte, die über sie eingeholt werden.

Rechtsanwendung von Amtes wegen

- VRP 26 I** Die Behörde wendet das Recht von Amtes wegen an.

1) Ausnahme zu VRP 17.



Verfahrensrecht

Formloses Verfahren

ShG 35 Das Verfahren vor der von der Fürsorgebehörde bezeichneten Stelle ist formlos.¹⁾

Anspruch auf rechtliches Gehör

VRP 21 ¹ Die Behörde räumt den Parteien das Recht ein, sich zu den für die Verfügung oder den Entscheid massgebenden Tatsachen zu äussern und an den Beweisabnahmen teilzunehmen.

² Sie hat Äusserungen der Parteien zu würdigen.

³ [...].

VRP 22 [Akteneinsicht]

1) Ausnahme zu VRP 17.



Verfahrensrecht

Kostenlosigkeit des Verfahrens

VRP 75

¹ Ist eine Partei bedürftig und erscheint das Verfahren nicht als aussichtslos, so befreit sie die Behörde auf Antrag ganz oder teilweise von der Kostentragung und der Kostenvorschusspflicht.

² Sie kann der bedürftigen Partei einen berufsmässigen Vertreter im Sinne von § 15 Abs. 3 bzw. 4 begeben. Die Vertretungskosten trägt das Gemeinwesen, soweit sie nicht eine andere Partei tragen muss.

³ Vermag eine Partei, der die unentgeltliche Prozessführung oder Vertretung bewilligt wurde, die Kosten und die Entschädigung zu decken, so ist sie zur Rückzahlung an die Gerichtskasse verpflichtet. Die Rückzahlungspflicht erlischt zehn Jahre nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheides.

Die Bedürftigkeit im Sinne der unentgeltliche Rechtspflege ist nicht gleichbedeutend mit der Bedürftigkeit im sozialhilferechtlichen Sinne¹⁾

1) Illustrativ EGV-SZ 2013 A 3.3, E. 3.c.ee.



Verfahrensrecht

Auszug aus einer KESB-Verfügung

Gemäss §75 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG) wird einer Partei, wenn sie bedürftig ist und das Verfahren nicht als aussichtslos erscheint, von der Behörde auf Antrag ganz oder teilweise von der Kostentragung und der Kostenvorschusspflicht befreit. Sie kann der bedürftigen Partei einen berufsmässigen Vertreter im Sinne von §15 Abs. 3 bzw. 4 VRP begeben. Die Vertretungskosten trägt das Gemeinwesen, soweit sie nicht eine andere Partei tragen muss (§75 Abs. 2 VRP).

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege gilt gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts als verfassungsmässige Minimalgarantie auch in Verwaltungsverfahren (BGE 124 I 306, E. 2a mit weiteren Hinweisen). Demnach besteht grundsätzlich auch im Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, sofern die dafür massgebenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Der Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung setzt – zusätzlich zu den Voraussetzungen für eine unentgeltliche Rechtspflege (Aussichtslosigkeit und Bedürftigkeit) – voraus, dass eine Rechtsverbeiständung sachlich geboten ist. Die Voraussetzungen (Bedürftigkeit, keine Aussichtslosigkeit des Verfahrens, sachliche Gebotenheit) müssen kumulativ erfüllt sein.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege braucht hier nicht weiterbehandelt zu werden, da im Kindes- und Jugendschutzbereich in der Regel und auch vorliegend keine Verfahrenskosten erhoben werden.

Bei der Prüfung der sachlichen Gebotenheit einer unentgeltlichen Rechtsverbeiständung sind die konkreten Umstände des Einzelfalls, die Eigenheiten der anwendbaren Verfahrensvorschriften sowie die Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens zu berücksichtigen. Dabei fallen neben der Komplexität der Rechtsfragen und der Unübersichtlichkeit des Sachverhalts auch in der Person des Betroffenen liegende Gründe in Betracht, etwa die Fähigkeit, sich im Verfahren zurechtzufinden.

Dabei gilt zu beachten, dass die Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht sind, d.h. die Behörde erforscht von Amtes wegen den für die Verfügung oder den Entscheid erheblichen Sachverhalt (Art. 446 Abs. 1 ZGB). Bei Unklarheiten besteht eine Beratungspflicht. Aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes ist die Schwelle für eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung regelmässig sehr hoch anzusetzen.



Leistungskürzung/-Einstellung

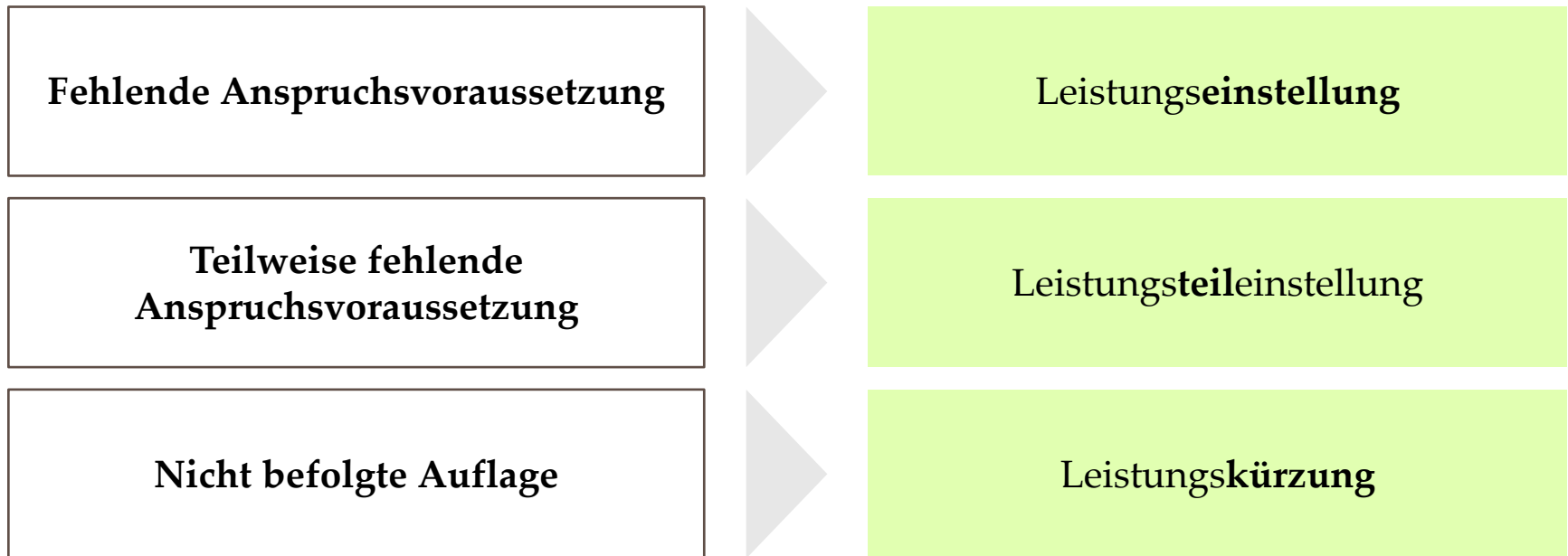
Anspruchsvoraussetzungen

BV 12	Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.
ShG 15	Wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe.
ShG 16 I	Die wirtschaftliche Hilfe erstreckt sich auf die Gewährung des notwendigen Lebensunterhaltes im Sinne eines sozialen Existenzminimums. Zu den persönlichen Bedürfnissen gehören in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt.

- BV 12 gewährt den Grundrechtlichen Anspruch auf Nothilfe
- ShG 15 i.V.m. 16 I vermittelt den Anspruch auf ein soziales Existenzminimum
- Der Anspruch aus ShG 15 i.V.m. 16 I ist also umfangreicher als jener aus BV 12
- In beiden Fällen ist die **aktuelle Notlage** des Menschen **einzige Anspruchsvoraussetzung**



Leistungskürzung/-Einstellung



Eine nichtbefolgte Auflage führt nicht zu einer Leistungseinstellung oder zu einer -Teileinstellung.



Auflagen/Bedingungen

Auflage

- Verpflichtung des Verfügungsadressaten zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen
- Berührt Rechtswirksamkeit nicht
- Selbständig erzwingbar

Kann mit Sanktion bewehrt werden

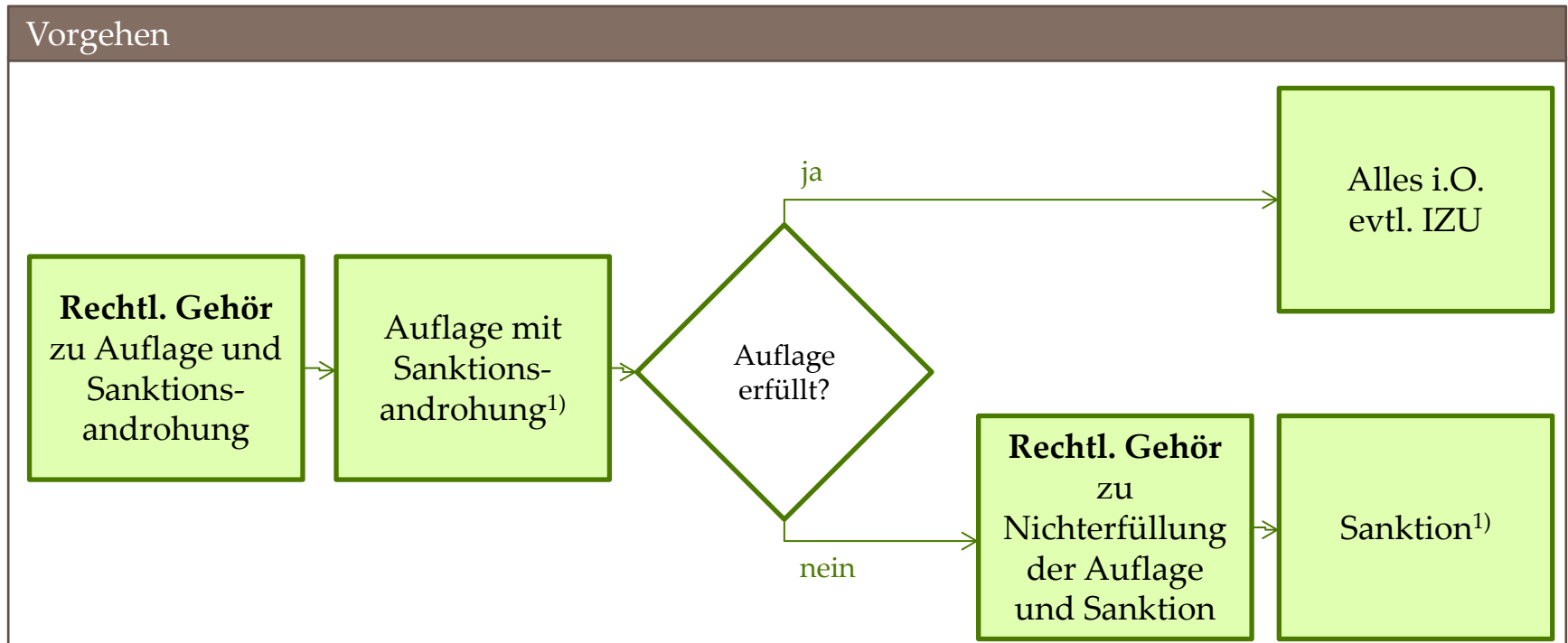
Bedingung

- Rechtswirksamkeit ist von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig
- Nicht erzwingbar

Wirkt sich direkt auf den Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe aus



Auflagen



1) Verfügung im formellen Sinn



Auflagen

Inhalt von Auflagen

- Klar und eindeutig, welches Tun, Dulden oder Unterlassen vom Verfügungsadressaten verlangt wird
- Nur sozialhilferechtlicher Natur¹⁾ (vgl. insb. ShV 9)
- Verhältnismässig
- Klarheit, welche Sanktion bei Nichtbefolgung droht

Inhalt von Sanktionen

- Verhältnismässig

1) Vgl. BEG 131 I 166, BGE 138 V 310.



Auflagen

Einschränkungen von Grundrechten

BV 36

¹ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

² Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

³ Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

⁴ Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Gesetzliche Grundlage ShG 26a ist Gesetz im formellen Sinn

Öffentliches Interesse [im Sozialhilferecht meist unproblematisch]

Verhältnismässigkeit

- Eignung
- Erforderlichkeit
- Zumutbarkeit

Kerngehalt BV 12: Nothilfe



SKOS-RL 2017

A.6 Zahnbehandlungen

- Zählen neu als SIL und nicht mehr zum Unterstützungsbudget

A.9 Nothilfe

- An Personen ohne Verbleiberecht in der Schweiz
- Vorbehältlich Sanktionen, nicht anwendbar auf reguläre Wohnbevölkerung

A. 10 Schwelleneffekte

- [Richtet sich an den kantonalen Gesetz-/Verordnungsgeber]

B.1 Materielle Grundsicherung

- Nebenkosten gehören zu den Wohnkosten
- Steuern sind nicht mehr SIL; für Steuern sind Erlassgesuche zu stellen; ggf. sind sie aus dem Einkommensfreibetrag zu begleichen



SKOS-RL 2017

B.3 Wohnkosten

- Wechsel vom «ortsüblichen Rahmen» zum «günstigen Wohnraum», d.h. kein Anspruch der Kinder auf ein eigenes Zimmer
- Nebenkosten gehören zu den Wohnkosten
- Zweck-Wohngemeinschaften haben einen grösseren Wohnraumbedarf als Familien
- Detaillierte Regelung zum Wohneigentum und überhöhten Wohnkosten

C.1 Situationsbedingte Leistungen (SIL)

- Unterscheidung grundversorgende (wenig Ermessensspielraum für die FB) und fördernde SIL (grosser Ermessensspielraum für die FB)
- Keine Fonds-Lösungen mehr vorgesehen
- Grundsätzlich effektive Kosten, Pauschalisierung möglich
- Berufswiedereinstieg neu nach dem ersten [bisher dritten] Lebensjahr des jüngsten Kindes
- Jährliche Zahnkontrollen und Dentalhygiene werden weiterhin übernommen; Zahnbehandlungen müssen «in einer einfachen, wirtschaftlichen und zweckmässigen Weise» erfolgen
- Kosten für Ausweispapiere werden vollständig übernommen
- Umzug: grundsätzlich werden keine Kosten für Zügelfirma übernommen aber jene für ein Mietfahrzeug



Rechtsprechung

EGV 2015 C 7.1

Sacherhalt

- Beiständin stellt namens fremdplatziertem Kind Antrag auf rückwirkende subsidiäre Kostengutsprache der Fremdplatzierung bei der zuständigen FB
- KESB-Beschluss über die Fremdplatzierung wurde der FB vor Beginn der Fremdplatzierung zugestellt
- FB lehnt gestützt auf ShG 17 rückwirkende subsidiäre Kostengutsprache ab

Entscheid

- Weil von der Ernennungsurkunde gedeckt, darf die Beiständin Beschwerde beim RR einreichen
- Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts dürfe ShG 17 nicht zu einer Vereitelung der Umsetzung des ZGB führen

BGer 8C_602/2015 vom 12.01.2016

[bereits besprochen]



ShG Revision

Eckpunkte

- Verankerung der SKOS-RL auf Gesetzesstufe
- Generelle Kürzung des Grundbedarfs um 10% gegenüber SKOS-RL
- Kürzung des Grundbedarfs um zusätzliche 20%
- Anpassung an den Entfall der Kostenersatzpflicht durch die Heimatgemeinde

Aktueller Stand

Medienmitteilung der KR Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit vom 23.03.2017: Die Kommission will modifizierte Grundlagen; die Beratung in der Juni-Session ist verschoben



Eidgenössisches Sozialhilferecht

Änderung ZUG

- Wegfall der Zuständigkeit der Heimatgemeinde per 08.04.2017

Eidgenössisches ShG

BV 3 Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

BV 115 Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.

Demnach wäre also vor dem Erlass eines ShG auf Bundesebene eine Verfassungsänderung nötig

Weiterführendes

- Vernehmlassungsvorlage ShG
- Wizent Guido: Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Diss. Basel, Zürich/ St. Gallen 2014



Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

BV 5

¹ Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

² Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

³ Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

⁴ [...].