

Christoph Häfeli (Hrsg.)  
Karin Anderer, Cornelia Breitschmid,  
Claudia Hänzi, Peter Mösch,  
Christoph Rüegg, Urs Vogel, Peter Voll

# Das Schweizerische Sozialhilferecht



Rechtsgrundlagen  
und Rechtsprechung

**i n t e r a c t**

Hochschule Luzern

Soziale Arbeit

[www.weblaw.ch](http://www.weblaw.ch)

Das schweizerische Sozialhilferecht  
Christoph Häfeli (Hrsg.), Karin Anderer, Cornelia Breitschmid, Claudia Hänzi,  
Peter Mösch Payot, Christoph Rüegg, Urs Vogel, Peter Voll

Das schweizerische Sozialhilferecht

Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung

Christoph Häfeli (Hrsg.), Karin Anderer,  
Cornelia Breitschmid, Claudia Hänzi,  
Peter Mösch Payot, Christoph Rüegg,  
Urs Vogel, Peter Voll

Diese Publikation ist im Rahmen eines nationalen Forschungsprogramms entstanden mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds und einer Partnerschaft der Hochschule Luzern - Soziale Arbeit und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2008 interact Luzern

Hochschule Luzern Soziale Arbeit

[www.hslu/interact](http://www.hslu/interact) in Kooperation mit Editions Weblaw, [www.weblaw.ch](http://www.weblaw.ch)

Korrekturen: Andreas Vonmoos Textkorrektur Terminus, Luzern

Gestaltung: Cyan GmbH, Luzern

Druck: UD Druck

ISBN 978-3-906413-51-8 (Interact Verlag)

ISBN 978-3-905742-49-7 (Editions Weblaw, Print)

**Christoph Häfeli**, lic.iur./dipl. SA/dipl. Supervisor, n.a. Prof. an der Hochschule Luzern - Soziale Arbeit, freiberuflicher Rechtskonsulent und Supervisor.

**Karin Anderer**, lic. iur., Pflegefachfrau Psychiatrie, Sozialarbeiterin FH, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Lehrbeauftragte im Privatrecht an der Universität Luzern und an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Soziale Arbeit.

**Cornelia Breitschmid**, lic.iur. dipl. Sozialarbeiterin FH, stv. Abteilungsleiterin beim Kantonalen Sozialdienst Aargau.

**Claudia Hänzi**, lic.iur., Abteilungsleiterin im Amt für soziale Sicherheit, Departement des Innern Kanton Solothurn.

**Peter Mösch Payot**, lic.iur., LL.M., manager nonprofit NDS FH, Dozent und Projektleiter Hochschule Luzern Soziale Arbeit und Lehrbeauftragter Fachhochschule Nordwestschweiz.

**Christoph Rüegg**, Dr. iur., Leiter Sozialamt der Gemeinde Oberglatt ZH.

**Urs Vogel**, lic.iur., dipl. Sozialarbeiter FH, Master of Public Administration idheap, Institut für angewandtes Sozialrecht und Rechts- und Unternehmensberatung Urs Vogel Consulting, n.a. Dozent Hochschule Luzern Soziale Arbeit

**Peter Voll**, Dr. rer. soc., Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM), Universität Neuenburg.

## Vorwort

Die Sozialhilfe hat im System der sozialen Sicherheit in den vergangenen Jahren an Bedeutung deutlich zugenommen. Auch in der Öffentlichkeit findet sie heute wesentlich höhere Beachtung als noch vor kurzem. Erstaunlich dagegen, dass das Recht der Sozialhilfe über den Kreis der Praktikerinnen und Praktiker kaum Aufmerksamkeit gefunden hat. Umfassende Publikationen zum Sozialhilferecht sind in den letzten zehn Jahren keine mehr erschienen – ein sowohl für die Lehre als auch die Praxis unhaltbarer Zustand. Umso erfreulicher, dass wir nun dieses Werk vorlegen können.

Der Band entstand im Rahmen eines Forschungsprojektes, das von der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in Partnerschaft mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zwischen 2006 und 2008 durchgeführt und vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt wurde. Das Forschungsprojekt ist das Produkt einer beispielhaften Zusammenarbeit zwischen einer Fachhochschule, einer Praxisorganisation, der privaten Rechts- und Informatikfirma weblaw AG, Bern, und einer Anzahl Praktikerinnen und Praktiker aus verschiedenen Kantonen. Die inhaltliche Projektleitung oblag Christoph Häfeli, der als Herausgeber dieses Bandes zeichnet, und die administrativ-finanzielle Leitung Manfred Seiler, Dozent und Projektleiter am Institut WDF (Weiterbildung, Dienstleistungen, Forschung) der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Unterstützt wurden die beiden durch Walter Schmid, Rektor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und Präsident der SKOS, sowie durch deren Geschäftsführer, Ueli Tecklenburg.

Die vorläufigen Endprodukte dieses Projektes sind:

- Eine Gesetzesdatenbank mit den einschlägigen Sozialhilfegesetzen und den dazugehörigen Verordnungen aller 26 Kantone. Die Software für diese Datenbank wurde von Peter Voll, dem Leiter der Forschungsstelle am Institut WDF, und Thomas Olnhoff von der Hochschule Luzern – Technik und Architektur, entwickelt.
- Eine Datenbank aller letztinstanzlichen kantonalen Entscheide zum Sozialhilferecht zwischen 2000 und 2005 und von ca. 140 Bundesgerichtsentscheiden ab 1975. Über einen zurzeit 427 Stichwörter umfassenden Thesaurus, genannt Soziovoc, können alle in der Datenbank eingeleseenen Gerichtsentscheide im Volltext und die einschlägigen Urteile zu allen relevanten Themen erschlossen werden. Diese Datenbank wurde in Zusammenarbeit mit der in diesen Belangen erfahrenen Firma weblaw AG, Bern, entwickelt.
- Sammelband mit Beiträgen zur Sozialhilfegesetzgebung und Rechtsprechung.

Die beiden Datenbanken werden zurzeit in einem Folgeprojekt der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und der SKOS weiterentwickelt und sollen der Fachöffentlichkeit ab Frühjahr 2009 zugänglich gemacht werden. So soll sichergestellt werden, dass Gesetzgebung und Rechtsprechung zur Sozialhilfe kontinuierlich à jour gehalten werden.

Dank der Erschliessung der Gesetzgebung und der Rechtsprechung über diese beiden Datenbanken entstanden in der zweiten Hälfte des Projektes die in diesem Band gesammelten Beiträge. Neben den Autorinnen und Autoren dieser monographischen Beiträge haben zwei Westschweizer Juristinnen – Valérie Humbert, Rechtsanwältin, Freiburg, und Claudia Frick, Juristin beim «Centre Social Protestant» des Kantons Waadt, an der Erarbeitung der Systematik für die beiden Datenbanken sowie an der Erschliessung und Analyse des Sozialhilferechts und der Rechtsprechung der französischsprachigen Kantone mitgewirkt. An der Erschliessung und Analyse der deutschsprachigen Gesetzgebung und Rechtsprechung war ausserdem lic.iur./dipl. Sozialarbeiterin FH Judith Binder beteiligt.

Schliesslich hat lic. iur. Daniela Maravic, wissenschaftliche Assistentin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, wesentlich zur Fertigstellung und formalen Bereinigung des Manuskripts beigetragen.

Die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und die SKOS freuen sich, mit dieser Publikation den Praktikerinnen und Praktikern der Sozialhilfe und den Rechtsmittelinstanzen Beiträge zu allen relevanten Themen des schweizerischen Sozialhilferechts sowie eine aktuelle Übersicht über den Stand des schweizerischen Sozialhilferechts und der Rechtsprechung der letzten Jahre zu präsentieren. Sie sollen nicht nur der Verbreiterung der Rechtskenntnisse, sondern auch der Stärkung der Rechtssicherheit in der Sozialhilfe dienen.

Luzern im August 2008

*Walter Schmid*  
Rektor Hochschule Luzern –  
Soziale Arbeit  
Präsident SKOS

*Christoph Häfeli*  
Prof. am Institut WDF  
Hochschule Luzern –  
Soziale Arbeit

# Inhaltsverzeichnis

11

**Christoph Häfeli**

Einleitung

## Erster Teil: Materiellrechtliche Grundlagen

23

**Christoph Rüegg**

Das Recht auf Hilfe in Notlagen

65

**Christoph Häfeli**

Prinzipien der Sozialhilfe

87

**Claudia Hänzi**

Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen

153

**Urs Vogel**

Rechtsbeziehungen – Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe

201

**Karin Anderer**

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) und Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)

243

**Karin Anderer**

Die familienrechtliche Unterstützungspflicht – Verwandtenunterstützung

279

**Peter Mösch Payot**

«Sozialhilfemissbrauch?!» Sozialhilfemissbrauch, unrechtmässiger Leistungsbezug und sozialhilferechtliche Pflichtverletzung: Begriffsklärung, Rechtsgrundlagen und Sanktionen

## Zweiter Teil: Organisation und Verfahren

**Christoph Rüegg**

323

Organisation, Träger, Zuständigkeiten, Finanzierung

**Cornelia Breitschmid**

337

Verfahren und Rechtsschutz im Sozialhilferecht – Grundzüge des Verwaltungsverfahrens, Rechts- und Datenschutz

## Dritter Teil: Rechtstatsachen

**Peter Voll/Christoph Häfeli**

369

Rechtsvergleichende Darstellung des kantonalen Sozialhilferechts – Merkmale und Tendenzen der Rechtsprechung 2000-2005

Abkürzungsverzeichnis

396

Index/Sachregister

399

Christoph Häfeli  
**Einleitung**

## Inhaltsverzeichnis

<b>Die Sozialhilfe als wichtiger Pfeiler der sozialen Sicherung</b>	<b>1</b>	14
<b>Das Sozialhilferecht als Teil des schweizerischen Sozialrechts</b>	<b>2</b>	16
<b>Die Entwicklung des Sozialhilferechts in den letzten 25 Jahren</b>	<b>3</b>	17
<b>Das Forschungsprojekt «Gesetzliche Grundlagen und Rechtsprechung der Sozialhilfe in der Schweiz»</b>	<b>4</b>	18
<b>Die Beiträge in diesem Band</b>	<b>5</b>	20
Literaturverzeichnis		21

## 1 Die Sozialhilfe als wichtiger Pfeiler der sozialen Sicherung

Während man in den 60er-Jahren des letzten Jahrhunderts glaubte, die Armut sei besiegt, erwies sich dieser Optimismus bereits bei der ersten grossen Rezession Mitte der 70er-Jahre als trügerisch: Die Zahl der Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen waren, stieg ein erstes Mal stark an. Ein zweiter Schub war in den 90er-Jahren zu verzeichnen, und 2004, im Jahr der ersten nationalen Statistik zur Sozialhilfe, waren knapp 220 000 Menschen auf Unterstützung angewiesen, was einer durchschnittlichen Sozialhilfequote <sup>1</sup> von 2,8 Prozent entsprach. <sup>2</sup> 2006 betrug die Sozialhilfequote 3,3 Prozent, was ca. 245 000 Personen entsprach. <sup>3</sup> Dabei ist ein deutliches Stadt-Land-Gefälle zu verzeichnen: 68,1 Prozent der unterstützten Personen leben in Städten, d.h. in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung lediglich 42 Prozent beträgt.

Die Sozialhilfequote nimmt zudem mit zunehmendem Alter ab. Sie ist am höchsten bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahre. Im dritten Lebensabschnitt ist die Sozialhilfequote am tiefsten, sie beträgt bei den mehr als 65-Jährigen deutlich weniger als 1 Prozent, was als Hinweis auf eine gute Alterssicherung gedeutet werden kann.

Das Sozialhilferisiko für Personen ausländischer Herkunft ist höher als jenes für die Schweizer Bevölkerung. Rund 44 Prozent aller Sozialhilfeempfänger sind ausländischer Nationalität, während ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung knapp 21 Prozent beträgt. Die Gründe liegen bei der geringen Berufsqualifikation, den schlechten Arbeitsmarktchancen und der Familienstruktur.

Eine gute Ausbildung vermindert allgemein das Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu werden. Je besser die Ausbildung, desto geringer ist das Sozialhilferisiko. Im Jahre 2006 verfügten 54,4 Prozent der unterstützten Personen über keine berufliche Ausbildung, während dieser Anteil in der gesamten Bevölkerung lediglich bei 26,3 Prozent lag.

28 Prozent der über 15-jährigen Sozialhilfeempfänger sind trotz Erwerbstätigkeit auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Fast 60 Prozent von ihnen arbeiten Teilzeit, immerhin 42 Prozent sind vollzeitlich beschäftigt, und etwas mehr als 11 Prozent sind Erwerbstätige in Ausbildung. Mehr als ein Drittel der Sozialhilfeempfänger sind erwerbslos, knapp ein Drittel von ihnen sind beim Arbeitsamt gemeldet; 8,7 Prozent sind Personen in Beschäftigungs- und Integrationspro-

grammen. Bei den anderen handelt es sich um Personen, die auf Arbeitssuche sind, aber keine Berechtigung auf Arbeitslosengelder haben (Ausgesteuerte, nichtversicherte Selbstständige).

Geschiedene haben ein stark erhöhtes Risiko, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Ihre Sozialhilfequote ist mit 7,2 Prozent mehr als 3-mal höher als bei verheirateten Personen. Ein-Personen-Fälle und Alleinerziehende machen 59,1 Prozent bzw. 20,6 Prozent der Unterstützungseinheiten <sup>4</sup> aus.

Die Sozialhilfe dient vielfach der vorübergehenden finanziellen Unterstützung in Notlagen; 51 Prozent der unterstützten Privathaushalte beziehen jedoch länger als ein Jahr Sozialhilfeleistungen; besonders viele von ihnen sind Alleinerziehende, die die Erziehung der Kinder gewährleisten müssen und deshalb nicht Vollzeit arbeiten können.

Gut ein Drittel (35%) der Personen, die ihre wirtschaftliche Existenz wieder selber sichern können, nehmen eine Stelle an, können ihr Einkommen verbessern oder sind in einem Beschäftigungsprogramm. In 20 Prozent der Fälle löst eine Sozialversicherungsleistung die Sozialhilfe ab und in 8,6 Prozent eine andere Bedarfsleistung.

Der Schlüssel zur Senkung der Sozialhilfequote liegt somit in der Arbeitsmarktpolitik und bei Bildungsmassnahmen. Dennoch wird längerfristig mit einer Sockelsozialhilfequote zu rechnen sein, die nur gesenkt werden kann, wenn statt Sozialhilfe für verschiedene Bedarfsgruppen besondere Leistungen bezahlt werden und wenn Junge und Familien von Abgaben entlastet werden.

Ein weiterer Grund für die hohe Sozialhilfequote liegt im Verhältnis der verschiedenen Sicherungssysteme: Der Zugang zur Invalidenversicherung wird kontinuierlich erschwert, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurden abgebaut und das Asylrecht wurde mehrfach revidiert. Die dadurch entstehenden Probleme werden der Sozialhilfe aufgebürdet, die dann noch verantwortlich gemacht wird für das Ansteigen der Sozialhilfequote. Die nicht enden wollende Missbrauchsdebatte ist zudem bei aller Notwendigkeit, Missbräuche zu bekämpfen, ein Nebenkriegsschauplatz. Sie diskreditiert die Organe der Sozialhilfe und die Sozialhilfeempfänger und trägt nicht bei zur Lösung der strukturellen Probleme.

<sup>1</sup> Unter Sozialhilfequote versteht man den Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der Gesamtbevölkerung.

<sup>2</sup> BFS Sozialhilfestatistik 2004

<sup>3</sup> BFS Sozialhilfestatistik 2006, aus der alle weiteren hier angeführten Zahlen stammen.

<sup>4</sup> Der Anteil an Unterstützungseinheiten an allen Haushalten wird als «Unterstützungsquote» bezeichnet.

## 2 Das Sozialhilferecht als Teil des schweizerischen Sozialrechts

Unter «Sozialrecht» wird in der Literatur normalerweise die Gesetzgebung zugunsten vorwiegend wirtschaftlich schwacher Bevölkerungsschichten mit sozialpolitischer Zweckbestimmung verstanden. So definiertes Sozialrecht ist das Ergebnis oder der Niederschlag der Sozialpolitik in der Gesetzgebung.<sup>5</sup> Darunter fallen insbesondere das Sozialversicherungsrecht mit seinen verschiedenen Zweigen sowie die Arbeitsgesetzgebung, die gesetzlichen Bestimmungen über die Gewerbe- und Bauernhilfe, den Mieterschutz und die Wohnbauhilfe. Aufgrund des Sachzusammenhangs wird hier der Begriff in einem erweiterten Sinn verstanden und in vier Gruppen von Rechtsgrundlagen zusammengefasst:

- das Sozialversicherungsrecht und
- die übrige Sozialgesetzgebung, zu denen die eben erwähnten klassischen Bereiche des Sozialrechts gehören; zur übrigen Sozialgesetzgebung wird auch das am 1. Januar 1993 in Kraft getretene Opferhilfegesetz (OHG) gezählt, weil es mit dem Anspruch von Gewaltopfern auf Beratung und mit der Entschädigung und Genugtuung sozialhilfeähnliche Bestimmungen enthält,
- das Eingriffssozialrecht des ZGB und StGB: dazu gehören jene sozialhilfeähnlichen Massnahmen aus dem Zivilgesetzbuch und dem Strafgesetzbuch, die eine Vermögens- und/oder Personensorge bezwecken und mit mehr oder weniger starken Einschränkungen der persönlichen Freiheit sowie der Rechts- und Handlungsfähigkeit bzw. der elterlichen Sorge für die betreffende Person verbunden sind; es handelt sich um die zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen (Art. 307–317 ZGB) und die Massnahmen zum Schutze des Kindesvermögens (Art. 324/325 ZGB) sowie um das Vormundschaftsrecht im engeren Sinn (Art. 360–456 ZGB); im Strafrecht fällt das Jugendstrafrecht<sup>6</sup> darunter, und im Erwachsenenstrafrecht sind es die Bestimmungen über die therapeutischen Massnahmen (namentlich Art. 59–61 und 63 StGB),
- das Sozialhilferecht: mit den internationalrechtlichen und bundesrechtlichen Grundlagen für die wirtschaftliche Sozialhilfe für Unterstützungsbedürftige, das Asylrecht und das Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, die kantonalen Sozialhilfegesetze und die kantonalen Spezialgesetze für bestimmte Gruppen von Hilfsbedürftigen (z.B. Suchtkranke)<sup>7</sup>; dazu gehören auch weitere bedarfsabhängige Geldleistungen der Kantone (Alimentenbevorschussung, Mutterschaftsbeihilfe, Arbeitslosenhilfe und Altersbeihilfen).

<sup>5</sup> Schweingruber, 1977 Seite 43.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (JStG) SR 311.1.

<sup>7</sup> Vgl. Häfeli, 2005, S. 32 f.

## 3 Die Entwicklung des Sozialhilferechts in den letzten 25 Jahren

Die quantitative und gesellschaftliche Bedeutung der Sozialhilfe widerspiegelt sich auch in der Entwicklung des Sozialhilferechts. Der erste Markstein der neueren Entwicklung liegt allerdings schon fast 30 Jahre zurück: das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger am 1. Januar 1979. In der Bundesverfassung vom 19. April 1999<sup>8</sup> sind namentlich Art. 7 Menschenwürde, Art. 12 Recht auf Hilfe in Notlagen und Art. 41 Sozialziele von Bedeutung. Ausserordentlich eindrücklich ist die Entwicklung des kantonalen Sozialhilferechts: 17 Sozialhilfegesetze sind weniger als 20 Jahre alt, 7 sind erst nach 2000 erlassen worden, und von den 10 Gesetzen, die vor 1990 erlassen wurden, sind 8 mindestens einmal revidiert worden. Bei aller Vielfalt in der Ausgestaltung der kantonalen Sozialhilfegesetze haben sie sich doch in den Regelungsbereichen und Konzepten einander weitgehend angeglichen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> In Kraft seit 1. Januar 2000, SR 101.

<sup>9</sup> Siehe Voll/Häfeli, Rechtsvergleichende und statistische Aspekte der Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtsprechung, S. 371 ff.

#### 4 Das Forschungsprojekt «Gesetzliche Grundlagen und Rechtsprechung der Sozialhilfe in der Schweiz»

Die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und die SKOS haben vom Schweizerischen Nationalfonds Ende August 2005 den Zuschlag und die Zusicherung einer entsprechenden finanziellen Unterstützung erhalten für ein Forschungsprojekt, das sich mit den Rechtsgrundlagen und der Rechtsprechung der Sozialhilfe in der Schweiz befasst.

Das Projekt umfasste drei Teile:

- Sammlung und Darstellung bzw. Erschliessung des kantonalen Sozialhilferechts, der bundesgerichtlichen und letztinstanzlichen kantonalen Rechtsprechung sowie der Rechtsprechung zum Bundesgesetz über die Unterstützung Bedürftiger (ZUG). <sup>10</sup>
- Analyse und vergleichende Darstellung der Sozialhilfegesetze und der sie ergänzenden Erlasse der 26 Kantone (Stichtag 1. Januar 2006). <sup>11</sup>
- Analyse der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der kantonalen Verwaltungsgerichte der Jahre 2000–2005. <sup>12</sup>

Hauptziele des Projekts waren, Lehre und Praxis nützliche Endprodukte zur Verfügung zu stellen:

- Eine Datenbank mit sämtlichen kantonalen Rechtsgrundlagen zur Sozialhilfe, die laufend aktualisiert und bewirtschaftet wird und Praktikern und Wissenschaftlern den Zugang zu den aktuellen Rechtsgrundlagen ermöglicht.
- Eine Datenbank mit sämtlichen kantonalen und bundesgerichtlichen Entscheidungen zur Sozialhilfe ab 2000, die ebenfalls laufend aktualisiert und bewirtschaftet wird und dem einschlägigen Adressatenkreis den Zugang zur Rechtsprechung ermöglicht.
- Elemente für ein neues Lehr- und Handbuch «Sozialhilferecht» mit einer Reihe von Beiträgen zu Kernthemen des Sozialhilferechts.

<sup>10</sup> SR 851.1.

<sup>11</sup> Die Übersicht über die geltenden Sozialhilfegesetze wurde für diese Publikation per 1. Januar 2008 aktualisiert.

<sup>12</sup> Die Autorinnen und Autoren der einzelnen Beiträge haben die Rechtsprechung bis 1. Januar 2008 berücksichtigt.

Bis Projektende Mitte 2008 lag eine Datenbank auf «Access»-Basis vor, in der alle kantonalen Rechtsgrundlagen der Sozialhilfe auf Gesetzes- und Verordnungsebene erfasst sind. Als Vorarbeit für diese Datenbank wurde ein Analyseraster entwickelt. Anschliessend wurden die Normen der einzelnen Erlasse bis auf Stufe Absatz im Analyseraster «verortet».

Die Bearbeitung der kantonalen Rechtsgrundlagen auf der Basis dieses Analyserasters erfolgte durch wissenschaftliche Projekt-Mitarbeiterinnen der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und des Praxispartners SKOS. Der Zugriff auf diese Datenbank ermöglichte es den Autorinnen und Autoren der vorliegenden Beiträge, rasch die einschlägigen kantonalrechtlichen Grundlagen zu den jeweiligen Themen zu erschliessen.

Die Sammlung der letztinstanzlichen kantonalen Urteile erwies sich als aufwändig. Schliesslich fanden 666 letztinstanzliche kantonale Urteile und 67 ausgewählte Bundesgerichtsurteile, die zwischen 1. Januar 2000 und 31. Dezember 2005 ergingen, Aufnahme in die Datenbank. Für die Erschliessung und Analyse dieser Urteile wurde in Zusammenarbeit mit der weblaw AG, Bern, auf der Basis des Thesaurus «Jurivoc» des Bundesgerichts und unter Einbezug des Stichwortregisters der SKOS-Richtlinien der dreisprachige Stichwortkatalog «Soziovoc» entwickelt. Sämtliche eingelieferten Urteile und die einschlägigen Bundesgerichtsurteile wurden von weblaw in einer Datenbank erfasst und können nun maschinell nach den im «Soziovoc» vorhandenen Stichworten durchsucht werden. Dank dieser Datenbank konnten die erfassten Urteile schneller und effizienter bearbeitet werden, was sich günstig auf den dritten Teil des Projekts auswirkte.

Die durch die maschinelle Bearbeitung der Gerichtsurteile gewonnenen Kapazitäten konnten in der zweiten Hälfte des Projekts eingesetzt werden für die monografische Bearbeitung einschlägiger Themen, und nur so war es möglich bis zum Projektende im Sommer 2008 die Manuskripte für den vorliegenden Band fertig zu stellen. Bereits seit Anfang 2008 läuft das Folgeprojekt, ebenfalls eine Koproduktion von Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, SKOS und weblaw, nämlich die laufende Optimierung und Aktualisierung der Rechtsprechungsdatenbank und die Integration der Gesetzesdatenbank in die Datenbank der Rechtsprechung. Ab Frühjahr 2009 soll diese Datenbank öffentlich zugänglich sein.

## 5 Die Beiträge in diesem Band

Der erste Teil enthält sieben Beiträge zu den materiellrechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe. Christoph Rüegg befasst sich mit den verfassungs- und internationalrechtlichen Grundlagen, wobei das Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV und sein Verhältnis zum weiterreichenden kantonalen Sozialhilferecht besonders eingehend behandelt werden. Dabei werden die Dogmatik und die bisherige Rechtsprechung dargestellt.

*Christoph Häfeli* stellt die wichtigsten Prinzipien der Sozialhilfe und deren Niederschlag in Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie in den SKOS-Richtlinien dar: die übergeordneten Prinzipien der Menschenwürde und der sozialen Integration, das Subsidiaritätsprinzip als sozialpolitische Maxime und grundlegendes handlungsleitendes Prinzip für die Organe der Sozialhilfe sowie die Prinzipien der Individualisierung, Bedarfsdeckung und Ursachenbekämpfung. Abgeschlossen wird der Beitrag mit Ausführungen zur Eigenverantwortung und Gegenleistung.

*Claudia Hänzi* präsentiert die Leistungskategorien der Sozialhilfegesetzgebung und behandelt besonders ausführlich die individuelle Sozialhilfe in den Formen der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe. Anspruchsvoraussetzungen, Formen und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe werden im Lichte der kantonalen Sozialhilfegesetze, der SKOS-Richtlinien und der letztinstanzlichen kantonalen Rechtsprechung analysiert, dargestellt und gewürdigt. Ein abschliessendes Kapitel befasst sich mit der Unterstützung in familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften.

Der Beitrag von *Urs Vogel* ist den Rechtsbeziehungen zwischen Leistungsempfänger und Organen der Sozialhilfe gewidmet. Nach der Erläuterung der verfassungsmässigen Rechtsgrundsätze werden die kantonalen Rechtsgrundlagen und die Rechtsprechung zu den folgenden Themen behandelt: Rechte und Pflichten der unterstützten Person und die zulässigen Auflagen und Weisungen. In einem abschliessenden Kapitel wird die Rückerstattung behandelt.

Die zwei folgenden Beiträge, beide von *Karin Anderer*, befassen sich mit bundesrechtlichen Regelungen: der erste mit der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) und dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), der zweite mit der Verwandtenunterstützungspflicht. Auch hier werden Dogmatik, Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung dargestellt und erörtert.

*Peter Mösch Payot* klärt in seinem Beitrag nicht nur den diffusen Begriff des Sozialhilfemissbrauchs, sondern stellt auch die möglichen und zulässigen Sanktionen bei Sozialhilfemissbrauch, Pflichtverletzungen und unrechtmässigem Leistungsbezug dar.

Der zweite Teil, «Organisation und Verfahren», umfasst zwei Beiträge:

*Christoph Rüegg* gibt nach einem Kapitel zur Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinde eine Übersicht über Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe nach den kantonalen Sozialhilfegesetzen.

*Cornelia Breitschmid* stellt die Grundzüge des Verwaltungsverfahrens dar, erläutert die kantonalen und bundesrechtlichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe und macht abschliessend Ausführungen zum Datenschutz.

Im dritten Teil, «Rechtstatsachen», präsentieren *Peter Voll* und *Christoph Häfeli* rechtsvergleichende und statistische Aspekte der Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtsprechung. Die Darstellung enthält Regelungsbereiche und Regelungsdichte der kantonalen Gesetzgebung im Vergleich sowie einen Kantonsvergleich der Rechtsprechung zu verschiedenen Themen.

Die Autorinnen und Autoren präsentieren mit diesem Band eine Sammlung von Beiträgen zu allen relevanten Themen des Sozialhilferechts. Die aktuellen Rechtsgrundlagen werden dargestellt und im Lichte der Rechtsprechung der letzten sieben Jahre erläutert. Auch wenn manche Fragen eine vertiefte Behandlung verdienen, ist fürs Erste eine Lücke in der Bearbeitung von einschlägigen Fragen geschlossen.

### Literaturverzeichnis

*Häfeli Christoph*, Wegleitung für vormundschaftliche Organe, 4. Aufl., Zürich 2005.

*Schweingruber Edwin*, Sozialgesetzgebung der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 1977.

eg fort.

**Erster Teil**  
Materiellrechtliche Grundlagen

Christoph Rüegg  
**Das Recht auf Hilfe in Notlagen**

# Inhaltsverzeichnis

26	<b>1</b>	<b>Einleitung</b>		
27	<b>2</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>		
27	<b>2.1</b>	Sozialstaatlichkeit als Strukturprinzip der Bundesverfassung		
27	<b>2.2</b>	Sozialziele und soziale Grundrechte		
28	<b>2.2.1</b>	Sozialziele		
29	<b>2.2.2</b>	Soziale Grundrechte		
31	<b>2.3</b>	Internationale Einflüsse		
31	<b>2.3.1</b>	Völkerrecht		
32	<b>2.3.2</b>	Innereuropäisches Recht		
32	<b>2.3.3</b>	Staatsverträge		
32	<b>2.4</b>	Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen		
34	<b>2.5</b>	Überwiegend kantonale Kompetenzhoheit		
34	<b>2.6</b>	Exkurs: Nothilfe im Asyl- und Ausländerrecht		
39	<b>3</b>	<b>Das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)</b>		
39	<b>3.1</b>	Rechtsgrundlage		
39	<b>3.2</b>	Schutzobjekt		
40	<b>3.3</b>	Kerngehalts- und Minimalgarantie		
42	<b>3.4</b>	Die Grundprinzipien und Verfahrensgarantien		
43	<b>3.4.1</b>	Wahrung der Menschenwürde		
45	<b>3.4.2</b>	Wahrung der Persönlichkeitsrechte und der Privatsphäre		
46	<b>3.4.3</b>	Subsidiaritätsprinzip		
			Individualisierungsprinzip	<b>3.4.4</b> 47
			Bedarfsdeckungsprinzip	<b>3.4.5</b> 47
			Verfahrensgarantien	<b>3.4.6</b> 48
			Rechtsträger	<b>3.5</b> 49
			Konkretisierung der Ansprüche aus Art. 12 BV	<b>3.6</b> 49
			Problemstellung	<b>3.6.1</b> 49
			Vorliegen einer Notlage	<b>3.6.2</b> 49
			Subsidiarität	<b>3.6.3</b> 52
			Materielle und persönliche Hilfen	<b>3.6.4</b> 54
			Umfang der Leistungen	<b>3.6.5</b> 55
			Zusammenfassung der Anspruchsvoraussetzungen	<b>3.7</b> 57
			<b>Abgrenzung zur kantonalrechtlichen Sozialhilfe</b>	<b>4</b> 58
			Gewährung des sozialen Existenzminimums durch die Kantone	<b>4.1</b> 58
			Art. 12 BV in der Rechtsprechung der Kantone	<b>4.2</b> 59
			Literaturverzeichnis	61

## 1 Einleitung

Dieser Beitrag befasst sich mit dem *bundesrechtlichen* Rahmen für die Hilfe in Notlagen und mit den sozialen Grundrechten. Er soll die rechtlichen Grundlagen und die herrschende Terminologie aufzeigen und widmet sich auch den relevanten Grundprinzipien. Die Schweiz zeichnet sich im Bereich der Sozialhilfe durch einen ausgeprägten Föderalismus aus, der historisch gewachsen ist. Die Folge davon ist eine grosse kantonale Vielfalt an Organisationsmodellen. Dennoch zeigt die Entwicklung, dass die kantonalen Regelungen immer mehr harmonisiert werden. Der Bund entwickelte verschiedene verfahrensrechtliche Vorschriften und Prinzipien, welche für alle Verwaltungsbehörden Geltung beanspruchen, und hat mit Art. 12 BV auch in materiellrechtlicher Hinsicht einen Minimalstandard geschaffen. Dennoch sind die *Kantone* bei der Ausgestaltung der Höhe der Leistungen und des Verfahrens in der Sozialhilfe aufgrund von Art. 115 BV weitgehend autonom und gewähren ausnahmslos ein soziales Existenzminimum. Die Kantone verfolgen das Ziel der sozialen Integration und gewähren eine weitergehende Hilfe als lediglich eine Überlebenshilfe im Sinne von Art. 12 BV. Die kantonalrechtlichen Regelungen sind deshalb im täglichen Leben von bedürftigen Personen von zentraler Bedeutung, und nur in Ausnahmefällen werden Leistungen direkt aufgrund von Art. 12 BV ausgerichtet. In diesem Beitrag wird auf diese Regelungen ebenfalls, wo es wesentlich erscheint, Bezug genommen.

## 2 Rechtliche Grundlagen

### 2.1 Sozialstaatlichkeit als Strukturprinzip der Bundesverfassung

Der Sozialstaatsgedanke hat sich mit dem Wandel vom liberalen Nachtwächterstaat zum modernen Leistungsstaat zu einem Strukturprinzip der Verfassung *verdichtet*. Ein *Sozialstaat* hat die Gewährung von sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit, sozialem Ausgleich und der Chancengleichheit zum Ziel. Für den schweizerischen Sozialstaat ist die starke Betonung der *Subsidiarität* staatlicher Hilfe und der *Eigenverantwortung* des Einzelnen charakteristisch. <sup>1</sup> Die Subsidiarität ist dem Verfassungsgeber so wichtig, dass er in einem eigenen Artikel auf die Eigenverantwortlichkeit und die Pflicht des Einzelnen hinweist, mit seinen Kräften an den gesellschaftlichen Aufgaben mitzuwirken (Art. 6 BV). Dieser Grundsatz hat für die ganze Rechtsordnung Geltung. Dennoch lassen sich daraus keine unmittelbaren Pflichten ableiten. Ebenso wenig bietet Art. 6 BV eine Rechtsgrundlage für die Verweigerung einer gesetzlich vorgesehenen Leistung wegen ungenügender Eigenverantwortung. <sup>2</sup> Eine solche Bestimmung bedarf einer Rechtsgrundlage in einem Bundesgesetz.

### 2.2 Sozialziele und soziale Grundrechte

Die Bundesverfassung unterscheidet zwischen den (programmatischen) Sozialzielen und den direkt (justiziablen) sozialen Grundrechten. <sup>3</sup> Massgebendes Unterscheidungskriterium bildet aufgrund von Art. 41 Abs. 4 BV die Justiziabilität. <sup>4</sup> Es handelt sich bei den sozialen Grundrechten um spezielle Grundrechtsgewährleistungen im Sozialbereich, die gewisse Sozialziele mit einem Rechtsanspruch versehen. Die von der Verfassung übernommene Zweiteilung geht auf neuere Kantonsverfassungen zurück. <sup>5</sup> Einige Kantonsverfassungen kennen soziale Grundrechte, die über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen. <sup>6</sup> In der älteren Terminologie wurden beide Normtypen ohne eine nähere Differenzierung unter einem weit verstandenen Sozialrechtsbegriff zusammengefasst. <sup>7</sup>

<sup>1</sup> Meyer-Blaser/Gächter, 2001, S. 549.

<sup>2</sup> Mahon, 2003, Art. 6 BV, N 4; Waldmann, 2006, S. 346.

<sup>3</sup> Tschudi, 1999, S. 364 ff.; Häfelin/Haller, 2005, N 213 ff.; Meyer-Blaser/Gächter, 2001, S. 556 (mit weiteren Hinweisen).

<sup>4</sup> Müller, 1981, S. 20 ff.; siehe umfassender auch Gysin, 1999, S. 25 ff.

<sup>5</sup> So Art. 29 f. der Berner Kantonsverfassung; Art. 24 f. der Appenzell Ausserrhoder Kantonsverfassung oder Art. 13 f. der Tessiner Kantonsverfassung.

<sup>6</sup> Näheres bei Meyer-Blaser/Gächter, 2001, S. 555.

<sup>7</sup> Mahon, 1996, S. 385 ff.

## Copyright

Daten, Texte, Design und Grafiken der Vorschau sind urheberrechtlich geschützt. Diese Vorschau gilt als reine Dienstleistung.

Jede andere Verwendung von Vorschau und Informationen einschliesslich Reproduktion, Weitergabe, Weitervertrieb, Platzierung im Internet/ Intranet/Extranet, Veränderung, Weiterverkauf und Veröffentlichung, bedarf der schriftlichen Genehmigung des interact Verlags. Bei Fragen zu diesem Thema wenden Sie sich bitte an **interact@hslu.ch**.

## Bestellung

Diese und viele weitere Fachpublikationen können Sie bequem unter **<http://www.hslu.ch/interact>** online bestellen.

### VERTRIEB SCHWEIZ

interact Verlag | Hochschule Luzern – Soziale Arbeit  
Werftstrasse 1 | Postfach 2945 | 6002 Luzern | Schweiz  
T +41 41 367 48 48 | F +41 41 367 48 49  
[interact@hslu.ch](mailto:interact@hslu.ch) | [www.hslu.ch/interact](http://www.hslu.ch/interact)

### VERTRIEB BUCHHANDEL DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH

Lambertus Verlag | Mitscherlichstrasse 8 | 79108 Freiburg | Deutschland  
T +49 761 368 25 25 | F +49 761 368 25 33  
[info@lambertus.de](mailto:info@lambertus.de) | [www.lambertus.de](http://www.lambertus.de)

### VERLAGSPARTNER WESTSCHWEIZ

Les éditions IES | Rue Prévost-Martin 28 | Case Postale  
1211 Genève 4 | Schweiz  
T +41 22 322 14 09 | F +41 22 322 14 99  
[editions@ies.unige.ch](mailto:editions@ies.unige.ch) | [www.ies-geneve.ch/Editions/CadreEditions.htm](http://www.ies-geneve.ch/Editions/CadreEditions.htm)