

Die Familie in der Sozialhilfe: Schnittstellen und aktuelle Fragen aus sozialrechtlicher Perspektive

Jour Fixe Familie, 13. Dezember 2018

Juristische Fakultät Basel

Dr. iur. Guido Wizen

Familie und Sozialhilfe

- Seit alters eng miteinander verbunden
 - mittelalterliche «Wohlfahrtsfamilie»
 - Zunehmende gesellschaftliche Differenzierung: Versorgung der Bedürftigen im Sinne spezialisierter Praktiken (z.B. Waisenhaus, organisierte Almosen)
- Vielschichtige Schnittstellen
- Sozialhilfe: weitgehend kantonales Recht
 - Doch: einheitliche Standards (SKOS-Richtlinien)

Existenzminimum: Allgemeines

- JEAN-JACQUES ROUSSEAU: jeder Mensch hat von Natur aus ein Recht auf alles, was für ihn notwendig sei.
- GEORG SIMMEL: es sei kein Mass dieser Bedürfnisse mit Sicherheit festzustellen...
- Demokratischer Rechtsstaat
 - Normative, von der Rechtsgemeinschaft zu beantwortende Frage, die nicht losgelöst vom gesellschaftlichen Umfeld beantwortet werden kann
 - Tragfähige Begründung und sorgfältiges Verfahren!
(BVerfG 9.2.2010, 1 BvL 1/09, „Hartz IV-Gesetz“)

Soziales Existenzminimum

- Schweiz: 50er Jahre (20. Jahrhundert)
- Minimale gesellschaftliche Teilhabe, nicht nur physisches Überleben
- Wer Sozialhilfe bezieht, soll beispielsweise auch soziale und familiäre Kontakte pflegen, eine eigene Wohnung haben und seine Bedürfnisse nach Kommunikation, Mobilität, Kultur und Information angemessen befriedigen können

Soziales Existenzminimum (2)

- Grundrechte und Sozialziele (Art. 41 BV): inhaltliche Richtschnur dessen, was das *soziale* Minimum ausmacht
 - Wer kein Geld hat, kann z.B. nicht am öffentlichen Leben teilnehmen (Kommunikationsgrundrechte, politische Grundrechte), sich über die Medien informieren (Informationsfreiheit) oder eine Familie gründen (Recht auf Ehe und Familie).
→ Basis und Kern sozialer Gerechtigkeit

Soziales Existenzminimum (3)

- Setzt sich aus einem (1) allgemeinen und einem (2) besonderen Lebensunterhalt zusammen
- Übliche Terminologie in der Schweiz:
 - (1) materielle Grundsicherung
 - Grundbedarf für den allg. Lebensunterhalt (GBL; aktuell CHF 986)
 - Wohnkosten (örtliche Verhältnisse)
 - Medizinische Grundversorgung (KVG, Kostenbeteiligungen)
 - (2) situationsbedingte Leistungen (SIL)

Praxisbeispiel SIL (ZESO 3/12)

Frau M. ist alleinerziehend und arbeitet zu 40 Prozent als kaufmännische Angestellte. Trotz ihrem Einkommen und den Unterhaltsbeiträgen für die Kinder erreicht sie das Existenzminimum nicht und muss ergänzend vom Sozialdienst unterstützt werden. Die beiden Kinder mit Jahrgang 1999 und 2001 gehen in der Freizeit folgenden Hobbys nach: Die Tochter besucht die Regionale Jugendmusikschule und spielt in der Jugendmusikkapelle mit. Der Junge spielt Basketball im örtlichen Club und muss pro Jahr einen Mitgliederbeitrag bezahlen.

Somit stellt sich die Frage: Finanziert das Sozialamt die Freizeitaktivitäten der Kinder (Mitgliederbeiträge + Musikinstrument)?

Situationsbedingte Bedarfe der Familie

- SIL haben ihre Ursache oft auch in einer besonderen familiären Lage einer unterstützten Person:
 - familienergänzende Kinderbetreuung, Besuchsrechtskosten (insbesondere Reisekosten sowie Mehrbedarfe für Verpflegung und Miete), Mehrkosten für Freizeitaktivitäten von Kindern und Jugendlichen, notwendige sozialpädagogische Familienbegleitung
 - Bsp: ein geschiedener Vater, der von der SH unterstützt wird, hat Anspruch auf zusätzliche Leistungen (Reisekosten, Verpflegung, zusätzliches Zimmer), damit er das Besuchsrecht gegenüber seinen Kindern wahrnehmen kann.
- Einzelne Kantone: weitere Zulagen für Familien respektive Alleinerziehende.
 - Beispielsweise BS: sog. Integrationszulage (IZU) für Alleinerziehende von 200 Franken, allerdings nur noch bis zum ersten Geburtstag des jüngsten Kindes

Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge?

- Werden von der Sozialhilfe nicht übernommen
 - Schulden gefährden die aktuelle Bedarfsdeckung der *unterstützten* Person nicht
- Enger Zusammenhang mit der im Familienrecht geführten Diskussion um die Garantie des schuldnerischen Existenzminimums (Mankoteilung?)
 - Möglicher sozialpolitischer Lösungsansatz: Ergänzungsleistungen für Familien, bzw. für Alleinerziehende

Anrechnung von Unterhaltsleistungen

- Unterhalts- und Unterstützungsleistungen des Familien- und Partnerschaftsrechts wie Leistungen aus ehelicher und elterlicher Unterhaltspflicht sind voll als Einnahmen der unterstützten Person zu berücksichtigen
 - Gilt auch für die Alimentenbevorschussung (ZGB 293 II)
- Unterhaltsansprüche wie etwa diejenigen des Kindes gehen von Gesetzes wegen auf das unterstützende Gemeinwesen über.
- Die Unterhaltspflicht der Eltern und des Ehegatten, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners geht der sog. Verwandtenunterstützungspflicht vor (VU, 328 f. ZGB).

Kindesvermögen: Praxisbeispiel (ZESO 3/16)

Die 4-jährige Leonie erhält von ihrer gerade verstorbenen Grossmutter ein Sparkonto mit einem Guthaben von 50 000 Franken als Vermächtnis zur Verwendung für ihre spätere Ausbildung sowie zum Kauf eines Autos, wenn sie volljährig wird. Sie lebt bei ihrer Mutter und beide werden von der Sozialhilfe unterstützt.

Sind die Vermögenswerte und die Vermögenserträge von Leonie im Sozialhilfebudget zu berücksichtigen? Und ändert sich die Handhabung, wenn Leonie das Vermächtnis der Grossmutter ohne Bestimmungsverwendung erhalten hätte?

Kindesvermögen

- Kindesvermögen darf grundsätzlich nicht berücksichtigt bzw. nur im Rahmen des Kindesrechts (318 ff. ZGB) angerechnet werden. Gänzlich ausgeschlossen von einer Anrechnung sind jene Vermögenswerte und Erträge, die zum „freien Kindesvermögen“ gehören (321 – 323 ZGB)
- Deshalb darf das vorgenannte Vermächtnis der Grossmutter mit Bestimmungsverwendung weder mit dem Ertrag noch hinsichtlich Substanzverwertung im Sozialhilfebudget berücksichtigt werden (321 ZGB).
- Ohne Bestimmungsverwendung könnten hingegen die Erträge für den Lebensunterhalt des Kindes im Budget berücksichtigt werden (319 ZGB); für die Substanzverwertung selbst müsste in diesem Fall ein Antrag an die Kindesschutzbehörde gestellt werden (Art. 320 Abs. 2 ZGB).

Personengemeinschaften: Überblick

- Gesellschaftlicher Wandel: Pluralisierung der Lebens- und Familienformen
- Bei den Personengemeinschaften können sozialhilferechtlich im Wesentlichen die traditionelle Familie, nichteheliche Partnerschaft (Konkubinat), die familienähnliche Wohn- und Lebensgemeinschaft sowie die Zweck-Wohngemeinschaft unterschieden werden

Personengemeinschaft: Praxisbeispiel (ZESO 4/2008)

Frau D. ist geschieden und Teilzeit erwerbstätig. Sie lebt zusammen mit ihrem volljährigen Sohn, der im Sommer seine Lehre beendet hat. Bisher hatte Frau D. knapp keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Der Sohn muss nun in die Rekrutenschule und wohnt am Wochenende bei seiner Mutter. Der Sohn erhält eine Entschädigung aus der Erwerb ersatzordnung.

→ Keine UE. Berechnung SH?

Familie: Unterstützungseinheit (UE)

- Die zusammenlebende Familie bildet eine wirtschaftliche Unterstützungseinheit: sie wird gemeinsam unterstützt, auch wenn ein Familienmitglied für sich allein betrachtet nicht bedürftig ist (pauschales Gesamtbudget)
- Eine Unterstützungseinheit stellen im Allgemeinen die Einzelperson, die zusammenlebenden Ehegatten, ihre im gleichen Haushalt lebenden minderjährigen Kinder und Stiefkinder sowie die alleinerziehende Familie dar. Registrierte gleichgeschlechtliche Paare sind den Ehegatten gleichgestellt.

Konkubinatspartner

- Zusammenlebende Konkubinatspartner werden hingegen grundsätzlich nicht als Unterstützungseinheit zusammengefasst.
- Weist die Partnerschaft eheähnliche Züge auf, kann dies dazu führen, dass der unterstützten Person ein sog. Konkubinatsbeitrag an die Unterstützungsleistungen angerechnet wird.

Familienähnliche Wohn- und Lebensgemeinschaften

- Gemeinsame Haushaltsführung
 - Einsparungen zufolge Zusammenleben (Essen, Waschen, Reinigen usw.): Degressive Grundbedarfsbeiträge
 - Beispielsweise beträgt der Grundbedarf für 2 Personen 1'509 und für 3 Personen 1'834 Franken.
 - Mitunter Abgrenzungsschwierigkeiten zu blossen WG's
- Soweit es sich bei den nicht unterstützten Personen um berufstätige Kinder, Eltern oder (lose) Partnerinnen oder Partner handelt, kann dies zur Anrechnung einer sog. Haushaltsentschädigung (HE) für die von der unterstützten Person gegenüber der nicht unterstützten Person geleisteten Haushaltsdienste führen.
 - Praxis: Anwendung v.a. beim losen Konkubinats.

WG: Praxisbeispiel

(ZESO 1/15)

Martin R. hatte bis vor kurzem Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Als die Taggelder ausgeschöpft waren, musste Martin R. einen Antrag auf Sozialhilfe stellen. Von der zuständigen Sozialbehörde erhielt er die Weisung, für eine günstigere Wohnsituation besorgt zu sein. Martin R. schloss einen Untermietvertrag in einer Wohngemeinschaft mit insgesamt drei Personen ab. Er erklärt seiner Sozialarbeiterin, dass jede Person über ein eigenes Zimmer verfüge und ein gemeinsames Wohnzimmer bestehe. Dem Untermietvertrag lässt sich zudem entnehmen, dass Küche, Bad, Waschküche und Keller gemeinschaftlich genutzt werden. Weiter führt Martin R. aus, dass die Mieter getrennt einkaufen und kaum je gemeinsame Mahlzeiten einnehmen würden.

Wie berechnet sich in diesem Fall der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für Martin R.?

Zweck-Wohngemeinschaften

- Keine gemeinsame Haushaltsführung
 - Keine Abschläge beim Grundbedarf
- SKOS-Richtlinien: Reduktion des Grundbedarfs um 10 Prozent
 - Begründung: durch das gemeinsame Wohnen werden einzelne Kosten, welche im GBL enthalten sind, geteilt und somit verringert (z.B. Abfallentsorgung, Energieverbrauch, Festnetz, Internet, TV-Gebühren, Zeitungen, Reinigung)
 - Vorheriges Bsp: Zweck-WG, Reduktion GBL 10%

Zwischenfazit: tatsächliche Gegebenheiten

- Handhabung der Personengemeinschaften: Grundsätzliche Kompetenz des kantonalen Sozialhilfegesetzgebers.
- Gestützt auf die tatsächlichen Gegebenheiten wird eine wirtschaftliche Betrachtungsweise angewendet: Ausgangspunkt ist die reale Existenz eines gemeinsamen Haushaltes.

Alleinerziehende

- Besonders von Armut betroffen
- Zumutbare Selbsthilfe?
 - Kindeswohl (Art. 11 BV), Minderungspflicht (Arbeitssuche) sowie Entscheidungsfreiheit der Alleinerziehenden → Konkrete Abwägung
 - Zunehmende Verschärfung: Konkrete Massnahmen sollen spätestens dann vorgesehen werden, wenn das jüngste Kind das erste Lebensjahr vollendet hat.
 - Berücksichtigung individueller Umstände (z.B. Kind mit Behinderung)

Gefestigtes Konkubinat: Konkubinatsbeitrag

BGE 141 I 153, E. 5.2 und E. 6.2.1:

« (...) Die Berücksichtigung des Einkommens des Partners in einem stabilen Konkubinat heisst nicht, dass dieses einer Ehe gleichgestellt wird. Trotzdem ist es im Rahmen einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise, welche bei Personengemeinschaften in der Sozialhilfe angewendet wird, unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit geboten, die Eigenmittel des gefestigten Konkubinatspartners zu berücksichtigen, andernfalls würde der Gedanke der Solidarität und des gemeinsamen Wirtschaftens in den beiden Gemeinschaften ohne hinreichenden Grund ungleich behandelt. Diese Betrachtungsweise basiert auf der tatsächlich gelebten Solidarität in einem gefestigten Konkubinat.(...). (Dabei) kann (...) nicht entscheidend sein, ob der leistungsfähige Partner (...) sich ausdrücklich bereit erklärt, den Unterstützungsbeitrag tatsächlich zu leisten oder nicht»

Gefestigtes Konkubinat (2)

- Vermutungen: ein gefestigtes Konkubinat liegt vor, wenn dieses seit mindestens zwei Jahren besteht oder, unabhängig von der Beziehungsdauer, ein Paar mit einem gemeinsamen Kind zusammenlebt.
- Trotzdem: gesamthafte Würdigung aller feststellbaren Indizien!
- Berechnung Konkubinatsbeitrag: Erweitertes SKOS-Budget des nicht unterstützten Partners
 - Einnahmeüberschuss = Konkubinatsbeitrag

Gefestigtes Konkubinat: Kritik

- Zweijahresfrist: Lebenswirklichkeit?
- Zu starre und strenge Berechnungsmethode
- Anrechnung selbst hypothetischer Beiträge widerspricht den üblichen sozialhilferechtlichen Grundsätzen (Bedarfsdeckungsprinzip)
 - Zivilrechtliche Durchsetzbarkeit...?
- Trotzdem: Die Frage der Bedürftigkeit lässt sich nicht gänzlich unabhängig von den finanziellen Verhältnissen des erwerbstätigen Partners beurteilen (Art. 14 BV und Art. 8 Abs. 1 BV)

Pflichtenkontext: Rückerstattung

- Rückerstattung von Sozialhilfe
 - Unrechtmässiger Bezug, Bevorschussung und wirtschaftliche Erholung (Vermögen und/oder Erwerbseinkommen)
- Rückerstattungspflichtige Leistungen: Grundsatz der Unterstützungseinheit
- Rückerstattung aus späterem Erwerbseinkommen: Berücksichtigung der Mittel des neuen Ehepartners?
- Keine Rückerstattungspflicht der Kinder
- Mankofälle?

Pflichtenkontext: Negative Sanktionen

- Verletzung der beruflichen Integrationspflicht: Kürzung des GBL im Sinne einer negativen Sanktion
- Berücksichtigung der Auswirkungen auf mitbetroffene Personen einer Unterstützungseinheit (z.B. Ehefrau, Kind)
 - Abgrenzung: Bedürftigkeit der Unterstützungseinheit
- Sanktion sollte sich nur auf die schuldhaft handelnde Person richten und nicht auf Dritte erstrecken (Störerprinzip, personelle Verhältnismässigkeit, keine „Sippenhaftung“)
 - Uneinheitliche Praxis in den Kantonen

Schluss

- Sozialhilferechtlicher Ausgangspunkt: Konzept der Familie des Familienrechts
- Erweiterung: tatsächliche soziale Bindungen und private Solidaritäten
- Doch: bis heute kein homogenes Sozialhilferechtssystem in der Schweiz
- Auswahl weiterer Fragestellungen..
 - Solidarhaftung von Ehegatten bei Rückerstattungen
 - Haushaltsentschädigung beim losen Konkubinat
 - Ehepaare mit getrennten Wohnsitzen
 - Anrechnung von Einnahmen Minderjähriger
 - Verwandtenunterstützungspflicht (Art. 328 f. ZGB)