Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 91 (1994)

Heft: 1

Rubrik: Entscheide und juristische Beiträge

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 24.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Wie weit reicht der Ermessensspielraum?

Entscheide zu den SKöF-Richtlinien

Zweimal unterlagen im Kanton Luzern Gemeinden in Beschwerdeverfahren, weil sie in einem Fall Unterstützungsleistungen verweigerten oder in einem andern Fall die SKöF-Richtbeträge generell um 20 Prozent kürzten. Dr. H. U. Kneubühler äussert sich im folgenden Beitrag[1] *zu der Frage, wie weit der Handlungsspielraum der Luzerner Gemeinden reicht. Auch wenn die SKöF-Richtlinien nicht in allen kantonalen Sozialhilfegesetzen explizit verankert sind, dürften die Überlegungen auch auf die Sozialhilfepraxis in andern Kantonen anwendbar sein.*

Es überrascht nicht, wenn in der heutigen Zeit die SKöF-Richtlinien unter Beschuss kommen. Sie seien zu hoch, sie seien angesichts des Spardruckes zu reduzieren oder nicht mehr anzuwenden, ist da und dort zu hören. Diese Diskussion wird sich kaum beruhigen. Im Gegenteil: Die Zahl der ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen nimmt zu, und damit wächst auch die Zahl derer, die auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind. In Anbetracht der Defizite in den Gemeinderechnungen ist es durchaus naheliegend, hier ein Sparpotential zu vermuten und entsprechende Reduktionen zu verlangen. Damit stellt sich die Frage nach dem Handlungsspielraum der Gemeinden, resp.: (um es juristisch zu formulieren) wie rechtsverbindlich sind die SKöF-Ansätze?

Was geht, was geht nicht?

Eine Luzerner Gemeinde trat nicht auf ein Gesuch um Kostengutsprache für die Therapie eines Drogenabhängigen ein. Begründet wurde diese Ablehnung mit dem Argument, die Gemeinde sei im Finanzausgleich. Im Beschwerdeverfahren wurde die Einsprache gegen diesen Entscheid geschützt.

Eine andere Gemeinde kürzte die SKöF-Richtlinien generell um 20%. Auch hier erklärte das zuständige Gericht diese Kürzung als nichtig.

§ 30 Abs. 1 SHG bestimmt, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe das soziale Existenzminimum zu decken habe.

Um eine rechtsgleiche Behandlung aller Hilfesuchenden sicherzustellen, wird der unbestimmte Rechtsbegriff des «sozialen Existenzminimums» nur durch den Gesetzgeber im Rahmen des Sozialhilfegesetzes näher definiert. Zum einen sagt § 30 Abs. 2 SHG, dass für die Bestimmung des sozialen Existenzminimums die SKöF-Richtlinien wegleitend sind. Zum andern ist nach § 6 SHG auf die Besonderheiten und Umstände des Einzelfalles abzustellen. Daraus ergibt sich zweierlei:

[1] Der Beitrag wurde erstmals publiziert im Info-Blatt 2/93 des Verbandes der Sozialvorsteher und der Bürgergemeinden des Kantons Luzern.

Abweichungen von den SKöF-Richtlinien sind im Einzelfall (§ 6 SHG) möglich. Diese sind also nicht zum vornherein und in allen Fällen rechtsverbindlich. Die Unterstützungsbeiträge der SKöF-Richtlinien dürfen aber im Einzelfall nur dann unterschritten werden, wenn dies separat begründet werden kann bzw. das soziale Existenzminimum ausnahmsweise darunter liegt.

Grundsätzlich müssen die Gemeinden innerhalb der Handlungsspielräume, welche durch die SKöF-Richtlinien vorgegeben sind, entscheiden. Ihre Autonomie ist also insofern grundsätzlich eingeschränkt, als sie die Bandbreite der SKöF-Richtlinien nur ausnahmsweise und in begründeten Einzelfällen verlassen können. Auf der anderen Seite steht innerhalb der mit Bandbreiten ausgestatteten Pauschalabgeltungen, sowie des nicht normierten Bedarfs den Gemeinden ein Ermessensspielraum zu, der von der Gemeindeautonomie geschützt ist und auf den sie sich berufen können.

Bandbreiten sind massgebend

Aus dem Gesagten wird klar, dass die Gemeinden dann keine Entscheidungsfreiheit mehr haben, wenn sie generell von den Bandbreiten der SKöF-Richtlinien abweichen (z. B. generelle Kürzung um 20%) oder diese ganz oder teilweise nicht anwenden (z. B. bei den betragsmässig fixen Pauschalbeträgen, vgl. z. B. Ziff. E. 4.a SKöF-Richtlinien), hier bleibt den Gemeinden kein von ihrer Autonomie geschützter Spielraum.

Im Rechtsmittelverfahren könnte bei einer solchen generellen Kürzung oder Nichtbeachtung eine Verletzung des sozialen Existenzminimums und damit eines ungeschriebenen Verfassungsrechtes vorliegen. Zumindest hat das Verwaltungsgericht des Kt. Obwalden diesen Frühling eine solche generelle Kürzung durch eine Gemeinde im Kt. Obwalden als nichtig erklärt. Auch das Fürsorgedepartement des Kt. Zürich hat die Gemeinden auf Grund der rechtlichen Situation vor solchen Vorgehen gewarnt.

Welche Spielräume bleiben?

Möglich und vorstellbar bleibt, dass im Rahmen der SKöF-Richtlinien eine Gemeinde beschliesst, generell nur noch die dort vorgesehenen tieferen Ansätze (z. B. bei den Mehrkosten auswärtiger Verpflegung oder den allgemeinen Erwerbsunkosten) anzuwenden. Voraussetzung für einen solchen Entscheid wäre allerdings, dass sich dieser mit den örtlichen Lebenskosten und dem durchschnittlichen Lebensniveau begründen liesse.

Auf keinen Fall lassen sich aber für einen solchen Entscheid ausschliesslich finanzpolitische Erwägungen geltend machen. Fürsorgeauslagen sind nämlich gesetzlich gebundene Auslagen. Die knappen Mittel der öffentlichen Hand dürfen zu keinen einschneidenden Einschränkungen beim letzten Netz der sozialen Sicherheit führen. Eine solche Einschränkung wäre sicher dann erreicht, wenn die wirtschaftliche Sozialhilfe nur das betreibungsamtliche Existenzminimum oder nur den absolut notwendigen Lebensbedarf umfassen würde. Sollte sich allerdings zu einem (hoffentlich nie kommenden) Zeitpunkt zeigen, dass die jetzige recht-

liche Situation finanziell nicht mehr haltbar ist, dann müssen Verfassung und Gesetze geändert werden. Das ist dann aber nicht mehr Sache der Gemeinden.

■

Auswirkungen eines «Strassburger» Urteils auf die IV

Auf Verlangen muss das EVG die Verhandlung öffentlich führen

Unter dem Titel «Invalide Mutter wurde diskriminiert» berichteten wir in der August-Nummer 1993 der «ZöF» von einer Verurteilung der Schweiz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg. Aufgrund der nun vorliegenden schriftlichen Urteilsbegründung zeigt Georges Pestalozzi-Seger im folgenden auf, welche Konsequenzen das Urteil hat. Fazit: Im eigentlichen IV-Bereich sind keine grundlegenden Änderungen nötig, hingegen darf das Eidgenössische Versicherungsgericht wohl künftig einen Antrag auf eine öffentliche Verhandlung nicht mehr ablehnen.

Ausgangspunkt dieses Verfahrens bildete im Grunde eine ganz gewöhnliche Auseinandersetzung zwischen einer Versicherten und der IV: Die betreffende Frau hatte ihre Arbeitsstelle aus gesundheitlichen Gründen aufgeben müssen und erhielt in der Folge vorerst eine halbe und dann eine ganze Invalidenrente. Nachdem sie vier Jahre später ein Kind geboren hatte, zog die IV die Rente in Revision. In der Meinung, dass die Versicherte auch ohne Invalidität nun ausschliesslich den Haushalt besorgen würde, legte sie der Invaliditätsbemessung nicht mehr die Beeinträchtigung im Erwerbsleben, sondern neu die Einschränkung in der Haushaltsführung zugrunde: Sie ermittelte dabei gestützt auf ein Gutachten der MEDAS Luzern einen Invaliditätsgrad von unter 40% und hob die Rente auf.

Kantonaler und eidgenössischer Beschwerdeweg

Die Versicherte beschwerte sich in der Folge vorerst bei der kantonalen Rekurskommission und nach derem abweisenden Entscheid beim Eidg. Versicherungsgericht. Das EVG gewährte ihr volle Akteneinsicht und liess sie verschiedene Dokumente kopieren, nachdem ihr die kantonale Instanz dies noch verweigert hatte.

In der Sache selber ging das EVG davon aus, dass Frauen nach allgemeiner Lebenserfahrung nach der Geburt eines Kindes ihre Erwerbstätigkeit aufgeben und dass die Versicherte dies ebenfalls mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit getan hätte. Es ermittelte deshalb den Invaliditätsgrad gestützt auf die Methode des Betätigungsvergleichs und folgte dabei den Einschätzungen der medizinischen Gutachter. Die Beschwerde wurde des-

halb vollumfänglich abgewiesen (Urteil vom 21.6.1988).

Anspruch auf faires Verfahren

Auf das weitere Verfahren bis zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Es beanspruchte insgesamt 4½ Jahre!

Die Beschwerdeführerin berief sich auf eine Verletzung von Art. 6 § 1 der Menschenrechtskonvention. Dieser Artikel lautet wie folgt: «Jedermann hat Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat . . .»

Der Gerichtshof musste als erstes entscheiden, ob die Bestimmungen von Art. 6 EMRK überhaupt auf Sozialversicherungsprozesse in der Schweiz anwendbar sind. Er hat diese Frage entgegen den Anträgen der Schweizer Regierung bejaht und sich dabei auf zwei Urteile aus dem Jahre 1986 gegen Deutschland und die Niederlande abgestützt. Der Gerichtshof ist zum Schluss gelangt, dass in solchen Sozialversicherungsprozessen ähnlich wie in zivilrechtlichen Auseinandersetzungen individuelle wirtschaftliche Ansprüche gestützt auf eine bundesrechtliche Grundlage geltendgemacht werden; deshalb bestünden dieselben Ansprüche auf ein faires Verfahren wie in zivilrechtlichen Prozessen.

Akteneinsichtsrecht nicht verletzt

Die geltendgemachte Rüge der Verletzung des Akteneinsichtsrechts hat der Gerichtshof verworfen. Er ist mehrheitlich zum Schluss gelangt, dass allfällige Fehler vor kantonaler Instanz im Verfahren vor dem EVG korrigiert worden sind, wo der Beschwerdeführerin volle Akteneinsicht zustand.

Öffentliche Verhandlung vor EVG?

Weiter hatte sich der Gerichtshof mit der Rüge fehlender öffentlicher Verhandlung vor dem EVG zu befassen. Tatsächlich ist das Verfahren vor dem Eidg. Versicherungsgericht in aller Regel schriftlich. Allerdings kann der Vorsitzende des Gerichts auf Gesuch einer Partei oder von Amtes wegen in Übereinstimmung mit der Kammer eine Schlussverhandlung mit Parteivorträgen anordnen (Art. 14 Abs. 2 des Reglements für das Eidg. Versicherungsgericht). Weil die Beschwerdeführerin keinen entsprechenden Antrag gestellt hatte, hatte sie nach Ansicht des Gerichtshofs auf eine öffentliche Verhandlung verzichtet, weshalb der Einwand nun nicht mehr nachträglich erhoben werden konnte. Die Beschwerde ist deshalb auch in diesem Punkt abgewiesen worden.

Der Gerichtshof hat zwar die von der Schweiz geltendgemachten Gründe für ein schriftliches Verfahren im Regelfall anerkannt. Aus dem Urteil lässt sich jedoch ableiten, dass das EVG einem Antrag einer Partei auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung in Zukunft wohl immer wird

entsprechen müssen, wenn die Schweiz nicht eine erneute Verurteilung riskieren will.

Geschlechterdiskriminierung bejaht

Mit 8:1 Stimmen gutgeheissen hat der Gerichtshof schliesslich aber die Rüge der Verletzung von Art. 14 in Verbindung mit Art. 6 der Menschenrechtskonvention. Art. 14 EMRK besagt folgendes: «Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ist ohne Benachteiligung zu gewähren, die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe . . . begründet ist.»

Bei der Beurteilung der Frage, ob die Beschwerdeführerin auch ohne Invalidität nach der Geburt ihres Kindes die Erwerbstätigkeit aufgegeben hätte, hätte sich das EVG nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs nicht einfach ohne weitere Überprüfung dem Standpunkt der Vorinstanz anschliessen dürfen, wonach Frauen aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrungen nach der Geburt eines Kindes ihre Erwerbstätigkeit aufgeben; es hätte vielmehr die konkreten Umstände des Einzelfalls unabhängig von generellen geschlechtsspezifischen Annahmen abwägen und gestützt auf eine solche Beweiswürdigung den Entscheid fällen müssen. Weil es dies nicht getan hat, ist der Grundsatz eines fairen Beweisverfahrens verletzt worden.

Konsequenzen für die IV-Bemessung bei Frauen?

Das EVG wird den Fall nun nochmals beurteilen müssen. Auch wenn dieser Entscheid noch nicht vorliegt, lässt sich bereits jetzt feststellen, dass das System der Invaliditätsbemessung aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs kaum generell geändert zu werden braucht. Gerügt worden ist einzig die Art und Weise der Beweisführung im konkreten Fall, nicht das System als solches.

Das EVG hat im übrigen seit 1988 seine Praxis bereits insofern geändert, als heute immer die konkreten Umstände des Einzelfalls geprüft werden, wenn ein Wechsel der Methode der Invaliditätsbemessung zur Diskussion steht. Der blosse Hinweis auf allgemeine Lebenserfahrungen – das lässt sich immerhin aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs ableiten – genügt den Ansprüchen an ein faires Verfahren nicht.

Georges Pestalozzi-Seger,
Rechtsdienst für Behinderte, Bern/Zürich

Die Autoren dieser Nummer:

Dr. Pascal Coullery, BSV, Bern
Georges Pestalozzi-Seger, Rechtsdienst für Behinderte, Zürich/Bern
Dr. Hans Ulrich Kneubühler, Luzern
Charlotte Alfirev-Bieri (*cab*)