

Subsidiarität

Was ist Subsidiarität?

Subsidiarität leitet sich aus dem Lateinischen «subsidium» her und bedeutet «Beistand» bzw. «Hilfe». In der Sozialhilfe kommt der Subsidiarität die Funktion eines Ordnungsprinzips zu, indem Zuständigkeiten abgegrenzt und der Vorrang von Ansprüchen geregelt werden. Sozialhilfeleistungen werden nach dem Subsidiaritätsprinzip nur gewährt, wenn eine bedürftige Person sich nicht aus eigener Kraft aus einer Notlage befreien kann (Selbsthilfe) oder Mittel aus Leistungen Dritter (Fremdhilfe) nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar sind.

Gesetzliche Grundlagen

In der Bundesverfassung wird das Recht auf Hilfe in Notlagen umschrieben und gleichzeitig auf den subsidiären Charakter dieser Hilfeleistungen verwiesen:

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 (Art. 12 BV).

Nach diesem Verfassungsartikel schafft also nicht die Notlage an sich einen Anspruch auf Hilfe, sondern erst das faktische Unvermögen, die Notlage selber zu beheben. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes bestätigt denn auch, dass keinen Anspruch auf Hilfe hat, wer objektiv in der Lage wäre, sich – beispielsweise durch die Annahme einer zumutbaren Arbeit – aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu beschaffen. Aus dem Grundsatz der Subsidiarität folge, so das Bundesgericht, dass hilfeschuchende Personen verpflichtet seien, alles Zumutbare zur Behebung einer Notlage zu unternehmen, insbesondere die eigene Arbeitskraft einzusetzen und eine zumutbare Erwerbstätigkeit anzunehmen (BGE 130 I 71; 2P.251/2003).

Im Asylgesetz wird der Subsidiarität Rechnung getragen, indem der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen und Nothilfe auf jene Personen begrenzt wird, «die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können (...), sofern nicht Dritte aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für sie aufkommen müssen» (Art. 81 AsylG). In der kantonalen Gesetzgebung wird präzisiert, dass alle zumutbaren Möglichkeiten der Selbst- und Dritthilfe ausgeschöpft sein müssen, bevor (Asyl-)Sozialhilfe gewährt wird. In der Praxis dürfte diese zeitliche Vorrangigkeit indes oft nicht realisierbar sein und (Asyl-)Sozialhilfe ausgerichtet werden, während gleichzeitig weitere Subsidiaritätsabklärungen erfolgen. Stellt sich anschliessend heraus, dass für den entsprechenden Zeitraum Leistungsansprüche gegenüber Dritten geltend gemacht werden können, müssen diese mit den erbrachten Sozialhilfeleistungen verrechnet werden.

Das Verhältnis zu anderen Prinzipien der Sozialhilfe

Dem Subsidiaritätsprinzip kommt zwar eine zentrale Bedeutung zu, es hat aber keinen absoluten Vorrang gegenüber den anderen Prinzipien des Sozialhilfrechts. Aus dem Verhältnis zwischen Subsidiarität und Final-, Bedarfsdeckungs- sowie Individualisierungsprinzip erwächst ein Spannungsfeld, das nicht immer einfach aufzulösen ist.

Finalprinzip

Das Finalprinzip umschreibt den Zweck der Sozialhilfe, nämlich, dass es nicht so sehr auf die Ursache einer Notlage ankommt, sondern dass es vordringlich darum geht, eine vorhandene Notlage zu überwinden. Mit dem Finalprinzip werden Ursache der Notlage und Hilfeleistung entkoppelt. Die Reichweite des Finalprinzips wird durch den Grundsatz der Subsidiarität allerdings stark eingeschränkt: gemäss Subsidiaritätsprinzip

Subsidiarität

entscheidet nicht allein die Notlage über den Anspruch auf Sozialhilfe. Sozialhilfeleistungen kann nur beanspruchen, wer faktisch nicht in der Lage ist, andere Hilfsquellen zu erschliessen.

Bedarfsdeckungsprinzip

In der Sozialhilfe wird das Bedarfsdeckungsprinzip verwirklicht, indem sich die materiellen Hilfeleistungen an einem aktuellen und konkreten Bedarf orientieren. Die Unterstützungsleistungen werden nach objektiven Kriterien (Existenzminimum) bemessen und nicht nach subjektiven – von Person zu Person ganz unterschiedlichen – Bedürfnissen. In Bezug auf die Subsidiarität bedeutet dies: auch wenn die Sozialhilfe subsidiär zu anderen Leistungen (z.B. als Bevorschussung von Sozialversicherungsleistungen) ausgerichtet wird, dienen als Bemessungsgrundlage immer Sozialhilferichtlinien und nicht etwa ein versicherter Verdienst.

Individualisierungsprinzip

Schliesslich ist die Sozialhilfe dem Individualisierungsprinzip verpflichtet und hat die Besonderheiten und Bedürfnisse des Einzelfalles angemessen zu berücksichtigen. Insbesondere soll die Art der Hilfe dem Einzelfall angepasst werden, also aus einem ganzen Spektrum möglicher Massnahmen diejenigen ausgewählt werden, die am ehesten Erfolg versprechen.

Geltungsbereich

Sozialhilfe wird immer nur subsidiär gegenüber den folgenden Leistungsbereichen ausgerichtet:

- Möglichkeiten der Selbsthilfe
- Leistungsverpflichtungen Dritter
- freiwilligen Leistungen Dritter

Selbsthilfe

Der Grundsatz der Selbsthilfe verpflichtet die hilfesuchende Person, alles Zumutbare zu unternehmen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben. In Frage kommen insbesondere der Einsatz von vorhandenem Einkommen oder Vermögen sowie der Einsatz der eigenen Arbeitskraft. Zur Selbsthilfe zählt auch, dass eine bedürftige Person an geeigneten Massnahmen teilnimmt, mittels derer die Qualifikationen und damit die Aussichten auf eine Erwerbsarbeit verbessert werden.

Leistungsverpflichtungen Dritter

Die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen setzt voraus, dass zunächst alle rechtlichen Ansprüche der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers ausgeschöpft werden. Darunter fallen insbesondere Leistungen der Sozialversicherungen (AHV/IV-Renten, Ergänzungsleistungen, Ansprüche aus Arbeitslosen-, Kranken- und Unfallversicherung), familienrechtlich begründete Leistungsansprüche (Unterhaltsansprüche nach Art. 125 ZGB, Verwandtenunterstützungspflicht nach Art. 328f, ZGB), Ansprüche aus Verträgen, Schadenersatzansprüche oder Stipendien.

Freiwillige Leistungen Dritter

Sozialhilfeleistungen sind in der Regel auch subsidiär gegenüber Leistungen Dritter, die ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden. In Frage kommen Leistungen von privaten oder kirchlichen Sozialwerken sowie Leistungen von Angehörigen. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt jedoch nicht, dass zunächst alle Möglichkeiten freiwilliger Leistungen ausgeschöpft werden müssen, bevor um Sozialhilfe nachgesucht werden kann. Bei der Bemessung der Unterstützung sind einzig freiwillige Leistungen zu berücksichtigen, die tatsächlich erbracht werden oder aufgrund von Zusicherungen ohne weiteres erhältlich sind.

Subsidiarität im Asylbereich

Weil die Bedürftigkeit von Personen im Asylbereich selten daher rührt, dass Leistungen vorrangiger Sicherungssysteme (insbesondere Sozialversicherungen) nicht rechtzeitig verfügbar sind, unterscheiden sich die Subsidiaritätsabklärungen im Asylbereich in der Regel von solchen eines kommunalen Sozialdienstes. Häufig werden sich Personen des Asylbereiches erst im Verlauf der Sozialhilfeunterstützung überhaupt in Leistungsbereiche begeben, die von der Logik her der Sozialhilfe vorgelagert sind. Deshalb werden sich Subsidiaritätsabklärungen im Asylbereich auch nicht auf die Phase der Fallaufnahme (Intake) beschränken, sondern während des gesamten Unterstützungsprozesses wiederholt vorgenommen werden müssen. Im Rahmen der gesetzlichen Mitwirkungs- und Informationspflicht sind Klientinnen und Klienten zwar verpflichtet, Änderungen der persönlichen und finanziellen Situation unverzüglich und unaufgefordert zu melden. Es dürfte sich aber empfehlen, anhand von Dossierrevisionen die Kernbereiche Wohnen, Arbeit, Einkommen regelmässig auf die Aktualität hin zu überprüfen.

Subsidiarität

Im Folgenden sollen Subsidiaritätssituationen, die im Asylbereich häufig vorkommen, kurz erläutert werden:

Vermögen

Auch in der Asylsozialhilfe muss zunächst geprüft werden, ob eine bedürftige Person über Vermögen verfügt, das verwertet und für den Lebensunterhalt herangezogen werden kann. Am häufigsten dürften sich Vermögenswerte aus Nachzahlungen ergeben (z.B. Kinderzulagen, die bei vorläufig aufgenommenen Personen während des Asylverfahrens zurückbehalten wurden). In der Asylsozialhilfe gelten Vermögensfreibeträge von 200 Franken pro Person bzw. maximal 1'000 Franken pro Familie

Privatfahrzeuge, die sich im Eigentum einer hilfesu- chenden Person befinden, zählen ebenfalls zum an- rechenbaren Vermögen, dessen Verwertung Vorausset- zung für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen ist. Steht einer bedürftigen Person ein Motorfahrzeug zum regelmässigen Gebrauch zur Verfügung, so werden die Sozialhilfeleistungen um den Wert jener Aufwende- ungen gekürzt, die im Zusammenhang mit dem Fahrzeug entstehen. Ausnahmen sind in Einzelfällen möglich (vgl. FachInfo «[FAQ Asylsozialhilfe](#)»).

Einkommen in der Unterstützungseinheit

Als Unterstützungseinheit gelten (abhängig vom Auf- enthaltsstatus) Alleinerziehende und Ehepaare mit minderjährigen Kindern sowie Konkubinate von mehr als 2 Jahren Dauer oder mit gemeinsamen Kindern. Erzielt eine Person in der Unterstützungseinheit ein Einkommen, so ist dieses Einkommen dem Unterstüt- zungsbudget unter allfälliger Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages und der Erwerbsunkosten als Einnahme einzurechnen. Bei Ersatzeinkommen (z.B. Leistungen der Sozialversicherungen) wird kein Einkommensfreibetrag berücksichtigt.

Einkommen Dritter im Haushalt

Leben Sozialhilfebeziehende mit finanziell selbstän- digen Personen (Aufenthaltsstatus unerheblich) im gleichen Haushalt, so kann davon ausgegangen wer- den, dass die unterstützten Personen den Haushalt führen, d.h. Dienstleistungen wie Einkaufen, Kochen, Waschen, Reinigung und Unterhalt der Wohnung erbringen. Diese Dienstleistungen werden im Budget der unterstützten Personen als Entschädigung für die Haushaltsführung (Haushaltsführungsbeitrag) berücksichtigt und die Entschädigung wird wie ein Einkommen behandelt.

Eine solche Situation wird sich am häufigsten ergeben, wenn unverheiratete Paare noch nicht länger als zwei Jahre zusammenleben (ab zwei Jahren wird das gesame- te Einkommen eines Konkubinatspartners angemess- en berücksichtigt) oder etwa wenn volljährige Kinder noch im Haushalt der Eltern wohnen. Umgekehrt ist auch denkbar, dass die Eltern im Haushalt der erwach- senen – und finanziell selbständigen – Kinder leben.

Die Sozialhilfestelle hat in solchen Fällen das Ein- kommen der finanziell selbständigen Person(en) zu ermitteln und davon den Haushaltsführungsbeitrag zu errechnen (vgl. «[Berechnungshilfe B2](#) - Anrechnung Leistungen Dritter»). Für die Budgetberechnung ist der Zahlungswille der finanziell unabhängigen Person unerheblich. Im Sinne der Subsidiarität hat die unter- stützte Person die Entschädigung einzufordern. Von einer Entschädigung für die Haushaltsführung kann nur dann abgesehen werden, wenn die unterstützte Person aus gesundheitlichen Gründen nachweislich nicht in der Lage ist, den Haushalt zu führen.

Einkommen einer Person mit anderem Status

Erzielt eine Person der Unterstützungseinheit mit einem anderen Aufenthaltsstatus (VA+7, B, C-Aus- weis, CH) ein Einkommen, so wird für diese Person eine separate Bedarfsberechnung nach den SKOS- Richtlinien erstellt. Nach der Gegenüberstellung des Zwangsbedarfes (Ausgaben) und des Einkommens wird ein allfälliger Überschuss in das Budget der Personen des Asylbereichs als Einnahme eingerechnet. Damit wird zunächst der Lebensbedarf der erwerbstätigen Person gedeckt und verhindert, dass diese ebenfalls Sozialhilfe beanspruchen muss.

Leistungen Dritter

Dieser Bereich umfasst alle Leistungen, die sich aus gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen Dritter ergeben können. Darunter fallen insbesonde- re Leistungen der Sozialversicherungen (AHV, IV, EL ALV, EO), familienrechtliche Pflichten (Unterhalts- und Unterstützungspflichten) sowie Leistungen nach Opferhilfegesetz.

Wird Sozialhilfe im Hinblick auf zu erwartende Lei- stungen der Sozialversicherungen bevorschussend aus- gerichtet, so muss die Sozialhilfestelle sicherstellen, dass allfällige Nachzahlungen direkt an sie ausgerich- tet werden (Gesuchsformular um Auszahlung an eine Behörde). Die Verrechnung von Nachzahlungen hat monatsweise über jenen Zeitraum zu erfolgen, für den

Subsidiarität

auch tatsächlich Sozialhilfe ausgerichtet wurde (Prinzip der Zeitidentität).

Eine Besonderheit ergibt sich bei den Unterhaltsbeiträgen zugunsten unmündiger Kinder: kommt das Gemeinwesen (also die Sozialhilfe) für deren Unterhalt auf, so geht der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über (Art. 289 ZGB). Mit anderen Worten: vernachlässigt ein/e Alimentenschuldner/in seine/ihre Unterhaltspflicht, so ist die Sozialhilfestelle berechtigt und verpflichtet, den Unterhaltsanspruch durchzusetzen. Dabei stehen ihr alle Rechtsmittel offen, die auch dem gesetzlichen Vertreter des Kindes zustehen würden.

Kommt der pflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht oder nur ungenügend nach und verfügt das Kind über einen Status ausserhalb des Asylbereichs (B-, C-Ausweis, CH), so kann am Wohnsitz des Kindes ein Gesuch um Alimentenbevorschussung eingereicht werden, sofern die Alimente den Lebensunterhalt des Kindes zu decken vermögen. Die Alimentenbevorschussung gilt nicht als Sozialhilfeleistung. In einem solchen Fall kann das Kind aus dem Budget der Unterstützungseinheit herausgelöst werden.

Vorgehen bei Subsidiaritätsabklärungen

Subsidiaritätsabklärungen werden in der Regel auf Grund eines Anspruchs getätigt, den die bedürftige Person in ihrem eigenen Interesse geltend machen will. Die Sozialhilfestelle soll den Klientinnen und Klienten auf mögliche Ansprüche hinweisen und ihn bei deren Durchsetzung unterstützen. Sie kann sich dazu durch eine Vollmacht der Klientin oder des Klienten ermächtigen lassen, sofern eine stellvertretende Handlungsermächtigung nicht bereits von Gesetzes wegen vorgesehen ist.

Eine andere Ausgangslage präsentiert sich, wenn die Sozialhilfestelle Anlass zur Vermutung hat, dass eine Person einen Sachverhalt verschweigt, der die Bemessung und Ausrichtung der Sozialhilfeleistungen beeinflussen könnte (z.B. Besitz eines Fahrzeuges wird nicht deklariert). In einem solchen Fall stellt sich die Frage, wie die Sozialhilfestelle vorgehen soll, um die notwendigen Abklärungen zu treffen.

Verwaltungsverfahren

Zur Eingrenzung der Reichweite solcher Abklärungen und zur Klärung des (idealtypischen) Ablaufes bietet

das Verwaltungsverfahren die notwendige Orientierungshilfe an. Dieses Verfahren richtet sich grundsätzlich nach kantonalem Recht (Kanton Bern: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, VRPG, BSG 155.21), das den Minimalanforderungen der Bundesverfassung, namentlich den in Art. 29 BV festgehaltenen Verfahrensgarantien zu genügen hat.

Abklärung Sachverhalt

Es obliegt der Behörde (Sozialhilfestelle), einen Sachverhalt (der sich aus Indizien oder naheliegenden Vermutungen ergibt) abzuklären (Art. 18 VRPG). Dabei darf die Behörde nicht einfach auf die Behauptungen der Parteien abstellen, sondern muss von sich aus die rechtserheblichen Tatsachen ermitteln und darüber Beweis führen. Als Beweismittel eignen sich insbesondere:

- Gespräch mit der Klientin, dem Klienten (Partei-verhör; schriftlich festhalten)
- Urkunden (Lohnabrechnungen, Kontoauszüge, Mietverträge, Rechnungen, etc.)
- Auskünfte von Behörden (Art. 19 VRPG)
- Gutachten (z.B. ärztliche Gutachten)
- Augenschein (z.B. angekündigter Hausbesuch)

Die bedürftige Person ist gesetzlich verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken (Art. 20 VRPG). Bei dieser Mitwirkung handelt es sich um eine Bringschuld: die Sozialhilfestelle kann die notwendigen Unterlagen bezeichnen, während es an der bedürftigen Person ist, diese zu beschaffen. Ist die Person dazu nicht in der Lage, so muss die Sozialhilfestelle die Person bei der Beschaffung unterstützen.

Sowohl die Auswahl der Beweismittel, als auch die Mitwirkungspflicht des Klienten richten sich nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Damit ist gemeint, dass immer die Eignung, die Erforderlichkeit und die Zumutbarkeit einer bestimmten Vorgehensweise beurteilt werden muss. Dabei stehen der Sozialhilfestelle verschiedene Mittel zur Verfügung, wobei immer das mildeste Mittel gewählt werden muss. Sind die Möglichkeiten der Sozialhilfestelle ausgeschöpft, steht als ultima ratio auf der Grundlage des Sozialhilfegesetzes des Kantons Bern bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch das Instrument der Sozialinspektion zur Verfügung (Art. 50a ff. SHG).

Subsidiarität

Rechtliches Gehör

Stehen der Sozialhilfestelle die notwendigen Unterlagen zur Verfügung, so ist sie verpflichtet, vor einer Entscheidung oder der Verfügung die betroffene Person anzuhören (Rechtliches Gehör, Art. 21 VRPG). Damit soll die Berücksichtigung aller Fakten und Interessen sichergestellt werden. Das Rechtliche Gehör, erhöht auch die Chance, dass die betroffene Person eine Entscheidung akzeptieren wird.

Entscheid

Nach der Würdigung der Beweismittel (d.h. der Interpretation der Dokumente, der Gespräche mit dem Klienten, etc.) fällt die Sozialhilfestelle einen Entscheid.

Weil es sich bei der Sozialhilfe um ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis handelt, ist der Entscheid grundsätzlich mittels Verfügung zu eröffnen (Art. 49 VRPG). Eine Verfügung ist die Anordnung einer Behörde, mit der im Einzelfall ein Rechtsverhältnis in einseitiger und verbindlicher Weise – gestützt auf das öffentliche Recht – geregelt wird. Gemäss Art. 4, Abs. 1 EG AuG und AsylG (Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz) sind die Asylsozialhilfestellen befugt, im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen Verfügungen zu erlassen. Über Beschwerden entscheidet die Sicherheitsdirektion.

**Kirchliche Kontaktstelle
für Flüchtlingsfragen KKF**Effingerstrasse 55
3008 BernTel. 031 385 18 14
Fax 031 385 18 17info@kkf-oca.ch
www.kkf-oca.ch