

Beschluss Nr. 183/2020
Schwyz, 17. März 2020 / ju

Motion M 17/19: Bezug Sozialhilfe als Folge früherer Vermögensverzichte
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 18. September 2019 haben die Kantonsräte Markus Ming, Franz-Xaver Risi und Dr. Simon Stäuble folgende Motion eingereicht:

«Immer häufiger stellen Fürsorgebehörden fest, dass Rentnerinnen und Rentner durch die Sozialhilfe und damit durch die Allgemeinheit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler finanziell unterstützt werden müssen, obschon Vermögen vorhanden ist oder zumindest einmal vorhanden war.

Eine wachsende Zahl von Personen haben ihr Vermögen bzw. ihr Eigentum vorzeitig an potenzielle Erben oder Dritte übertragen. Ein derartiger Vermögensverzicht wird bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen (EL), welche beispielsweise zur Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten notwendig wären, als hypothetisches Einkommen angerechnet. Findet eine Kürzung oder gar eine Leistungsverweigerung der Ergänzungsleistungen aufgrund eines Vermögensverzichts statt, kann in einem weiteren Schritt zur Finanzierung des Fehlbetrags beim Lebensaufwand die Sozialhilfe der Gemeinde angerufen werden.

Die aktuelle Regelung im Sozialhilfegesetz ermöglicht es, Vermögen vorzeitig an Nahestehende weiterzugeben, und zwar, ohne dass dagegen etwas unternommen werden kann. Fehlt nämlich später dieses Vermögen im Alter zur Finanzierung eines Pflegeheimaufenthalts, so muss mit Steuergeldern der Gemeinde dieser Fehlbetrag der Heimkosten mittels Sozialhilfe finanziert werden.

In solchen Fällen liegt keine echte, sondern eine bewusst verursachte Bedürftigkeit vor, dies meist in der Absicht, sich zu Lasten der Steuerzahler aus der eigenen finanziellen Verantwortung zu stellen. Es gilt deshalb, eine rechtliche Grundlage zu schaffen, damit in solchen Fällen nicht die Steuerzahler zur Kasse gebeten werden, sondern ein Rückgriff auf die begünstigten Verwandten möglich ist. Auch soll es rechtlich möglich sein, in solchen Fällen eine Leistungskürzung der Sozialhilfe festzulegen.

Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, das Sozialhilfegesetz wie folgt zu ergänzen bzw. zu ändern:

- Hat eine hilfebedürftige Person auf Vermögen verzichtet, sollen bei solcher selbstverschuldeten Bedürftigkeit die Sozialhilfeleistungen maximal gekürzt werden können.
- Es ist eine Rechtsgrundlage zu schaffen, dass die begünstigten Angehörigen zur finanziellen Unterstützung im Umfang ihrer unentgeltlich erhaltenen Vermögenswerte verpflichtet werden können.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Erläuterungen zur Motion

Art. 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) anerkennt das Recht auf Hilfe in Notlagen. Diese ist subsidiär zur Selbsthilfe. Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialhilfe steht den Kantonen zu. Gemäss § 15 des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (ShG, SRSZ 380.100) hat jemand Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, wenn er seinen Lebensbedarf nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln bestreiten kann, unabhängig davon, ob er die Notlage selbst verschuldet hat oder nicht. Dieses Prinzip (Finalprinzip) ist ebenfalls in der Bundesverfassung in Art. 12 verankert.

Der Wortlaut der Motion geht davon aus, dass „eine wachsende Zahl von Personen, vor allem Rentner und Rentnerinnen“ durch die vorzeitige Übertragung ihres Vermögens an „potenzielle Erben oder Dritte“ (Erbvorbezüge oder Schenkungen etc.) und die damit einhergehende Kürzung von Ergänzungsleistungen (EL) Sozialhilfe beantragen müssen. Ein Vermögensverzicht liegt vor, wenn jemand vor dem Anspruch oder während des Anspruchs auf Sozialhilfe ohne rechtliche Verpflichtung oder ohne gleichwertige wirtschaftliche Gegenleistung auf Vermögen verzichtet hat. Im Kanton Schwyz ist die Berücksichtigung eines Vermögensverzichts bei der Ausrichtung von Sozialhilfe aktuell gesetzlich nicht vorgesehen, abgesehen von der Möglichkeit der Geltendmachung der Verwandtenunterstützung (vgl. nachfolgenden Absatz).

Aufgrund der Subsidiarität gehen rechtlich geschuldete und freiwillige Leistungen Dritter der Sozialhilfe vor. Verwandte können im Rahmen der sog. Verwandtenunterstützung in die Pflicht genommen werden, wenn sie in günstigen Verhältnissen leben (Art. 328 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210) oder wenn eine entsprechende Verpflichtung freiwillig eingegangen wird (Unterstützungsvertrag). Die Verwandtenunterstützung ist kantonal in § 24 ShG geregelt und verweist in Abs. 2 für die Geltendmachung auf das ZGB. Bei der Prüfung der günstigen Verhältnisse müssen sowohl das Einkommen wie auch die Vermögenswerte (inklusive Immobilien) berücksichtigt werden (F.4 SKOS-Richtlinien). Günstige Verhältnisse sind nicht leichthin anzunehmen. Vielmehr bedeuten günstige Verhältnisse Wohlstand. Unterstützungsbeiträge müssen ohne wesentliche Beeinträchtigung einer wohlhabenden Lebensführung geleistet werden können. Verwandtenbeiträge können nicht mittels Beschluss der Fürsorgebehörden von den Verwandten eingefordert werden. Im Streitfall hat das kostentragende Gemeinwesen eine Zivilklage (Art. 25 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977, ZUG, SR 851.1) zu erheben, die sich auf Unterhaltszahlungen für die Zukunft und für höchstens ein Jahr vor Klageerhebung erstrecken kann (Art. 279 ZGB). Der Klageweg hat den Vorteil, dass dadurch eine gerichtliche Überprüfung des Einzelfalles stattfindet. Die Verwandtenunterstützung scheidet in der Praxis oft daran, dass bei den Verwandten zu wenig Einkommen oder Vermögen vorhanden ist oder die zivilrechtliche Geltendmachung und die anfallenden Anwalts- und Gerichtskosten als zu aufwändig erscheinen. Bei einer Vermögensverschiebung könnte das Instrument der Verwandtenunterstützung zwar zum Zuge kommen, dies setzt jedoch voraus, dass das Vermögen zum Zeitpunkt der Geltendmachung der Verwandtenunterstützung noch genügend vorhanden ist, bzw. „günstige Verhältnisse“ vorliegen.

Generell ist die Berücksichtigung eines Vermögensverzichts in der Sozialhilfe umstritten, weil dies zu deren substanziellen Reduktion oder gar Einstellung von Leistungen führen kann. Zu beachten ist dabei, dass die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz die materielle Grundsicherung Bedürftiger sicherstellen muss. Auch in den Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), welchen gemäss § 4 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe vom 30. Oktober 1984 (ShV, SRSZ 380.111) wegleitender Charakter zukommt, ist vorgesehen, dass diese Hilfe nicht von den Ursachen einer Notlage abhängig gemacht werden darf (A.4 der Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, SKOS-Richtlinien). Deshalb ist es grundsätzlich nicht von Belang, ob eine Bedürftigkeit z.B. durch Spekulation, Misswirtschaft oder aufgrund eines Vermögensverzichts entsteht. Will man die Gewährung von wirtschaftlicher Sozialhilfe vom Grund der Bedürftigkeit abhängig machen, ist das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) zu berücksichtigen.

Das Bundesgericht hat im Jahr 2007 entschieden, dass Sozialhilfe – ausser in Fällen von Rechtsmissbrauch – nicht wegen Vermögensverzicht verweigert werden darf (BGE 134 I 65). Der Kanton Luzern hat in seinem neuen Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015 eine Bestimmung aufgenommen, wonach bei der Berechnung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist, als Einkommen angerechnet werden können. Pro Jahr werden Fr. 10 000.-- als Einnahme angerechnet. Vorbehalten bleibt das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen (vgl. § 32 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Luzern und dazugehörige Verordnung). Der Grosse Rat des Kantons Bern hat sich dazu entschieden, einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss anzunehmen und die Grenzbeträge für die Verwandtenunterstützungspflicht in Fällen des Vermögensverzichts herabzusetzen (Motion Nr. 236-2015; Geschäftsnummer 2015.RRGR.897). Aus Sicht der SKOS-Richtlinien dürfen diese Bestimmungen jedoch nicht dazu führen, dass betroffenen Personen ein soziales Existenzminimum vorenthalten, oder dass ihre Unterstützung auf das Niveau von Nothilfe reduziert wird.

Die in der Motion geforderten Instrumente zielen einerseits auf den leichteren Zugriff auf die Begünstigten und andererseits auf die sozialhilfebeziehende Person, welche die Vermögensverschiebung vorgenommen hat. Würde man eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Sozialhilferecht ohne Möglichkeit der Einzelfallprüfung schaffen, wodurch man Rückgriff auf Begünstigte nehmen könnte, so wäre unerheblich, ob der Vermögensverzicht bzw. die Vermögensverschiebung im Bewusstsein erfolgte, absichtlich eine Notlage herbeizuführen und Sozialhilfe auf Kosten der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen zu beziehen. Kinder, welche z.B. von ihren Eltern für eine Ausbildung oder eine Hochzeit in guten Treuen Geld erhalten haben, wären somit automatisch „haftbar“, selbst wenn die Zuwendung gar nicht mehr vorhanden wäre. Möchte man hingegen die Umstände des Einzelfalls berücksichtigen, bräuchte es dazu nähere Bestimmungen. Diese müssten sachgerechte Kriterien enthalten, welche die Fürsorgebehörden mit verhältnismässigem Aufwand und nach dem Prinzip der Rechtsgleichheit überprüfen können. Dies dürfte nicht einfach umzusetzen sein. Auch müsste man prüfen, ob die Berücksichtigung eines Vermögensverzichts zeitlich zu beschränken ist.

Wie bereits erwähnt, haben die Fürsorgebehörden für die Geltendmachung der Verwandtenunterstützung gemäss § 24 ShG den zivilrechtlichen Klageweg einzugehen. Die Fürsorgebehörde hat in der Klage darzulegen, dass die Voraussetzungen nach Art. 328 ZGB gegeben sind. Insbesondere hat sie aufzuzeigen, dass die Verwandten in günstigen Verhältnissen leben und, dass die betroffene Person ohne ihren Beistand in Not geraten würde. Das zuständige Gericht prüft im Anschluss daran, ob die Klage gutzuheissen oder abzuweisen ist. Es kann, wenn besondere Umstände es als unbillig erscheinen lassen, die Unterstützungspflicht ermässigen oder aufheben (Art. 329 Abs. 2 ZGB). Würde man hingegen eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Sozialhilferecht schaffen, sodass Fürsorgebehörden direkt Rückgriff auf Begünstigte nehmen können, so würden sie dies mittels Beschluss tun. Ein solcher Beschluss könnte durch den Begünstigten bzw. den Verpflichteten mit Beschwerde beim Regierungsrat und im Anschluss daran vor weiteren oberen Instanzen angefochten werden. Die Überprüfung durch eine obere Instanz käme jedoch

nur zum Tragen, wenn der Verpflichtete den Beschluss tatsächlich anfechtet. Ansonsten fände eine zweite Prüfung durch eine obere Instanz nicht statt. Bei der Verwandtenunterstützung ist hingegen gewährleistet, dass eine Rückforderung nicht nur durch die Fürsorgebehörde, sondern auch durch ein Gericht geprüft wird. Dies ist im Sinne des Rechtsschutzes besonders wichtig, da der Rückgriff für den Verpflichteten einschneidende Folgen haben kann. Hinzukommt, dass der Beschluss der Fürsorgebehörde ein definitiver Rechtsöffnungstitel i.S.v. Art. 80 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SchKG, SR 281.1) darstellt, sobald er vollstreckbar ist. In der Regel ist ein Beschluss vollstreckbar, wenn er nicht mehr angefochten werden kann, d.h. wenn er rechtskräftig ist (vgl. Art. 336 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008, ZPO, SR 272). Ein definitiver Rechtsöffnungstitel dient in einem Betreibungsverfahren dazu, den Rechtsvorschlag des Schuldners, mithin des Verpflichteten, zu beseitigen. Der Schuldner kann dann nur noch einwenden, die Schuld sei inzwischen getilgt, gestundet oder verjährt (Art. 84 SchKG). Ob der vollstreckbare Beschluss durch die Fürsorgebehörde rechtmässig gefällt wurde oder nicht, darf das hierfür zuständige Gericht nicht prüfen. Dies wäre im Gegensatz zum heute schon vorhandenen Tatbestand der Verwandtenunterstützung, welche über den zivilrechtlichen Klageweg geltend gemacht werden muss, ein erheblicher Zuwachs an Kompetenzen bei den Fürsorgebehörden. Der Sohn oder die Tochter, welche z.B. für die Ausbildung von ihren Eltern in gutem Glauben eine Finanzierung erhalten hat, wäre auch in Unkenntnis über die finanzielle Situation der Eltern unter Umständen mit einer Betreibung und final mit einer allfälligen Pfändung konfrontiert.

Mit einer – wie in der Motion geforderten – gesetzlichen Grundlage könnten allenfalls Leistungen an eine Person, welche aufgrund eines Vermögensverzichts Sozialhilfe benötigt, reduziert werden. Dies indem bei Personen, die in einem Privathaushalt wohnhaft sind, der Grundbedarf – im Rahmen der zulässigen kantonalen Bandbreite von fünf bis 40% – verhältnismässig reduziert wird. Bei Personen in Pflegeheimen ist die Pensionstaxe auf jeden Fall zu übernehmen bzw. deren Kürzung nicht möglich. Der zur Kürzung zur Verfügung stehende Anteil der Sozialhilfe besteht dann lediglich noch in Form einer Pauschale zur Deckung der nicht im Pensionsarrangement enthaltenen Ausgabepositionen (B.2.5 SKOS-Richtlinien). Die Bandbreite dieser Pauschale bewegt sich je nach Bedarf zwischen Fr. 255.-- und Fr. 510.-- pro Monat, was umgerechnet Fr. 8.35 bis Fr. 16.75 pro Tag bedeutet. In diesem Rahmen können Kürzungen – wenn überhaupt – nur in sehr geringem Umfang erfolgen, wenn das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) nicht verletzt werden soll. Selbst mit einer gesetzlichen Grundlage zur Berücksichtigung eines Vermögensverzichts, ist die Fürsorgebehörde verpflichtet, für die materielle Grundsicherung jener Personen zu sorgen, deren Einkommen dafür nicht ausreicht (vgl. Art. 12 BV). Von dieser Verpflichtung darf somit auch dann nicht abgewichen werden, wenn jemand seine Bedürftigkeit z.B. durch Spekulation, Misswirtschaft oder einen Vermögensverzicht begünstigt hat. Bei Personen, welche sich in einem Pflegeheim aufhalten und Sozialhilfe beziehen, hätte eine Kürzung also nur eine geringe Wirkung. Überdies hätte die Kürzung, welche durch Anrechnung erfolgt, den Charakter einer sozialhilferechtlichen Sanktion. Eine Kürzung, welche verschuldensunabhängig erfolgt, würde unter Umständen im Sozialhilfe- und Verwaltungsrecht geltende Grundsätze unterlaufen. Eine Einzelfallprüfung würde in einer solchen Konstellation – anders als im übrigen Sozialhilferecht – nicht stattfinden. Es würde daher keine Rolle spielen, ob die bedürftige Person tatsächlich in der Absicht gehandelt hat, die Notlage herbeizuführen, um z.B. allfällige Erbansprüche zu sichern, indem sie Sozialhilfe bezieht.

Erhebungen bei den fünf bevölkerungsreichsten Schwyzer Gemeinden bzw. Eingemeindebezirken Schwyz, Einsiedeln, Freienbach, Küssnacht und Arth haben ergeben, dass im Kalenderjahr 2019 21 Personen mit Sozialhilfebezug aufgrund einer Vermögensverschiebung registriert wurden, wovon sechs Personen in Privathaushalten und 15 Personen in stationären Einrichtungen oder Heimen lebten. Im Verhältnis zur Anzahl der unterstützten Personen in diesen Gemeinden resultiert ein Anteil von rund 1.8%. Zudem ist anzumerken, dass im Zusammenhang mit der im Luzerner Sozialhilferecht neu geschaffenen Norm zum Vermögensverzicht gemäss Auskunft des zuständigen Luzerner Amtes noch kaum Erfahrungen bestehen. Es stellt sich somit auch die Frage, ob

trotz des eher geringen Prozentanteils und der in der Praxis noch unbekanntem Nebenfolgen in die bestehende Rechtsordnung eingegriffen werden soll.

2.2 Antrag des Regierungsrates

Aufgrund des Gesagten sind allfällige negative Auswirkungen – im Falle der Schaffung von kantonalen Bestimmungen im Sozialhilferecht zur Berücksichtigung eines Vermögensverzichts – sowohl im Hinblick auf die Sozialhilfegesetzgebung als auch auf die übrige Gesetzgebung genau zu prüfen. Im Zentrum steht die Zulässigkeit entsprechender Bestimmungen im kantonalen Recht unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV). Insbesondere ist zu prüfen, ob bei einer Rückforderung von Vermögenswerten beim Begünstigten sowie bei einer Anrechnung von Vermögen und einer damit einhergehenden Kürzung der Sozialhilfe infolge eines Vermögensverzichts eine Einzelfallprüfung vorgenommen werden soll. Zudem ist zu prüfen, inwieweit die Berücksichtigung eines Vermögensverzichts zeitlich zu beschränken ist. Die Einführung solcher Bestimmungen gehen mit einer Stärkung der Kompetenzen der Fürsorgebehörden einher, da diese Ihre Ansprüche leichter durchsetzen könnten. Im Falle der Verwandtenunterstützung findet hingegen in jedem Fall eine Überprüfung durch eine weitere Instanz statt. Dies ist im Sinne des Rechtsschutzes wichtig, da eine allfällige Anrechnung von Vermögen bzw. eine Rückforderung für die Betroffenen einschneidende Folgen haben kann. Weiter sind allfällige Schwierigkeiten bei der Umsetzung in der Praxis genauer zu prüfen bzw. welche Folgen sich in der Umsetzung durch die Fürsorgebehörden ergeben könnten. Es gilt der Grundsatz der Rechtsgleichheit, weshalb sichergestellt werden muss, dass allfällige Bestimmungen einheitlich durch die einzelnen Fürsorgebehörden angewendet werden. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass es sich nach aktuellen Kenntnissen um eine relativ geringe Anzahl Fälle handelt. Der Regierungsrat will die Vorschläge der Motionäre sowie mögliche Alternativen zu diesen genau prüfen. Letzteres vor allem auch im Hinblick auf die in die gleiche Richtung zielenden Lösungen in den Kantonen Luzern und Bern.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion M 17/19 betreffend „Bezug Sozialhilfe als Folge früherer Vermögensverzichte“ vom 18. September 2019 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 17/19 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber