

Beschluss Nr. 510/2022

Schwyz, 21. Juni 2022 / ju

Erledigung Postulat M 17/19: Bezug Sozialhilfe als Folge früherer Vermögensverzichte

Bericht an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Motion M 17/19

Am 18. September 2019 wurde die Motion «M 17/19: Bezug Sozialhilfe als Folge früherer Vermögensverzichte» eingereicht. Gemäss den Motionären steige die Anzahl jener Rentner, welche aufgrund eines Vermögensverzichts gekürzte oder keine Ergänzungsleistungen erhalten. Als Folge daraus könne eine Bedürftigkeit entstehen und eine Unterstützung durch die Sozialhilfe nötig werden. Treten diese Personen aufgrund einer Pflegebedürftigkeit auch noch in ein Altersheim ein, könne bei einer Differenz des Deckungsbetrages ebenfalls die Sozialhilfe zur Restfinanzierung beigezogen werden. Das aktuelle Sozialhilferecht sehe für den Vermögensverzicht keine Konsequenzen vor.

Zur Behebung dieser Sachlage fordern die Motionäre vom Regierungsrat, die Sozialhilfegesetzgebung wie folgt zu ergänzen:

- Sozialhilfeleistungen sollen bei einem Vermögensverzicht maximal gekürzt werden können.
- Schaffung einer Rechtsgrundlage, um die begünstigten Angehörigen zur finanziellen Unterstützung im Umfang ihrer unentgeltlich erhaltenen Vermögenswerte zu verpflichten.

1.2 Antwort des Regierungsrates und Behandlung im Kantonsrat

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 183 vom 17. März 2020 wurde die Motion M 17/19 beantwortet. Der Regierungsrat kam dabei zum Schluss, dass die Vorschläge der Motionäre sowie mögliche Alternativen zu diesen genau zu prüfen seien und beantragte daher, die Motion M 17/19 in ein Postulat umzuwandeln und als solches als erheblich zu erklären. Der Kantonsrat hat die Motion M 17/19 daraufhin am 25. Juni 2020 in ein Postulat umgewandelt und erheblich erklärt.

2. Erwägungen

2.1 Übersicht

Art. 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantiert das Recht auf Hilfe in Notlagen. Dieses ist subsidiär zur Selbsthilfe. In der Sozialhilfe gilt als Anspruchsvoraussetzung das Finalprinzip. Gemäss diesem hat Anspruch auf Sozialhilfe, wer sich in einer Notlage befindet. Ob diese selbstverschuldet ist oder nicht, ist für den Anspruch auf Sozialhilfe grundsätzlich nicht von Bedeutung. Ein Rechtsmissbrauch stellt die einzige Ausnahme dar. Ein solcher muss jedoch klar ausgewiesen sein. Blosser Verdachtsmomente reichen nicht aus.

Gemäss den Motionären steige die Anzahl bedürftiger Rentner, welche aufgrund eines Vermögensverzichts gekürzte oder gar keine Ergänzungsleistungen erhalten. Ein Vermögensverzicht liegt bei einer Übertragung des Vermögens ohne rechtliche Verpflichtung bzw. ohne gleichwertige wirtschaftliche Gegenleistung vor. Der Vermögensverzicht fliesst zeitlich unbegrenzt als hypothetisches Vermögen in die Berechnung der Ergänzungsleistungen ein. Jährlich wird der Verzichtsbeitrag um Fr. 10 000.-- amortisiert. Ein Vermögensverzicht von Fr. 100 000.-- wird entsprechend über zehn Jahre in der Berechnung berücksichtigt. Kürzungen für Jahrzehnte zurückliegende Verzichte sind daher möglich.

2.2 Maximale Kürzung

Als Massnahme gegen den Vermögensverzicht verlangen die Motionäre eine maximale Kürzung der Sozialhilfeleistungen. In der Sozialhilfe ist eine Kürzung als Sanktion oder als indirekte Rückzahlung bei unrechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen möglich. Im Fall von zu viel bezogener Sozialhilfe kann diese z. B. mit den Leistungen im darauffolgenden Monat verrechnet werden. Die Sanktion hingegen verfolgt das Ziel einer Verhaltensänderung der bedürftigen Person. Kürzungen der Sozialhilfe als Sanktion sind nur unter klar bestimmten Voraussetzungen möglich (Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS], Kapitel F. 2.). Eine Sanktion folgt auf ein Fehlverhalten, welches der betroffenen Person bekannt ist. Dazu weist die Fürsorgebehörde vor der Kürzung auf das Fehlverhalten und dessen Konsequenzen hin. Ändert die betroffene Person ihr Verhalten nicht, wird nach einem ordentlichen Mahnverfahren und der Gewährung des rechtlichen Gehörs eine individuelle Sanktion verhängt. Die Sanktion wird zudem zeitlich auf maximal zwölf Monate respektive bei einer Kürzung von 20 % und mehr auf sechs Monate begrenzt und nach Ablauf dieser Zeitspanne erneut überprüft (SKOS, Kapitel F. 2. Abs. 3). Zudem muss die Sanktion verhältnismässig sein. Damit soll ein Anreiz zur Verhaltensänderung geschaffen werden. Im Kanton Schwyz ist gemäss § 5 Abs. 2 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe vom 30. Oktober 1984 (Sozialhilfeverordnung, ShV, SRSZ 380.111) eine Maximalkürzung von 40 % möglich. Diese kann in der Regel erst bei wiederholtem und schwerwiegendem Fehlverhalten verfügt werden.

Das Bundesgericht hat im Jahr 2007 entschieden, dass Sozialhilfe – ausser in Fällen von Rechtsmissbrauch – nicht aufgrund eines Vermögensverzichts verweigert werden darf (BGE 134 I 65). Die von den Motionären verlangte Kürzung wäre daher nur möglich, soweit die existentielle Grundsicherung nicht tangiert wäre (siehe auch die nachfolgenden Ausführungen). Eine maximale Kürzung würde zudem dem Verständnis der Sozialhilfe zuwiderlaufen, da ein Fehlverhalten sanktioniert würde, welches vor dem Bezug der Sozialhilfeleistung stattgefunden hat. Die Personen können weder vorher darauf hingewiesen werden, noch haben sie die Möglichkeit einer Verhaltensänderung, da das Fehlverhalten meist Jahre zurückliegt. Zudem widerspricht eine solche Kürzung sowohl dem Finalprinzip wie auch dem Individualisierungsprinzip der Sozialhilfe, welches in § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (ShG, SRSZ 380.100) verankert ist. Soweit eine maximale Kürzung in jedem Fall vorzunehmen wäre, so hätten Rentner mit kleinem Vermögensverzicht eine gleich grosse Einschränkung zu befürchten wie Rentner mit hohem Vermögensverzicht. Hinzu kommt, dass Sanktionen, wie bereits erwähnt, zeitlich zu beschränken

bzw. bei einer Änderung zum gewünschten Verhalten aufgehoben werden müssen. Sozialhilfebezüger, welche beispielsweise aufgrund von fehlender Mitwirkung bei der Stellensuche sanktioniert wurden, haben nach SKOS jederzeit die Möglichkeit, durch die Änderung ihres Verhaltens die Aufhebung einer Kürzung zu bewirken. Rentner mit einem Vermögensverzicht vor dem Sozialhilfebezug hätten jedoch keine Möglichkeit, der Sanktion durch eine Verhaltensänderung zu entgehen. Dies würde zu einer Ungleichbehandlung der Rentner gegenüber anderen Sozialhilfebezüger führen. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass vor allem Vermögensverzichte, welche Jahre vor dem Sozialhilfebezug erfolgten, nicht in der Absicht erfolgten, später Sozialhilfe beziehen zu müssen (siehe Ziff. 2.4 nachfolgend).

Ferner ist auch der angestrebte finanzielle Nutzen fraglich. Der Hauptanteil der Sozialhilfekosten, welche beim Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim anfallen, betrifft die Kosten für die Unterbringung. Diese Kosten können nicht gekürzt werden, da die Sozialhilfe die Kosten für eine angemessene Unterbringung zu übernehmen hat (Art. 12 BV). Somit ist einzig eine Kürzung des Betrags für persönliche Auslagen der Pflegeheimbewohner (SKOS Richtlinien Kapitel C. 3.2.) möglich. Im Kanton Schwyz entspricht dieser Betrag monatlich Fr. 442.-- und soll eine soziale Teilnahme am Leben ermöglichen. Bei einer Kürzung von 40 % auf den erwähnten Betrag würde monatlich rund Fr. 177.-- weniger Sozialhilfe ausbezahlt. Diese minimale finanzielle Entlastung der Gemeinden würde hier in keinem Verhältnis zu den Einschränkungen für die betroffenen Personen stehen. Mit der Kürzung würde daher vermehrt eine Teilnahme am sozialen Leben erschwert und die soziale Vereinsamung gefördert werden.

2.3 Rückgriff auf die begünstigten Angehörigen

Aktuell können die Fürsorgebehörden Verwandte in auf- und absteigender Linie im Rahmen der Verwandtenunterstützung nach Art. 328 Abs. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) in die Pflicht nehmen (§ 24 ShG). Die Fürsorgebehörden müssen jedoch nachweisen, dass die Verwandten in «günstigen Verhältnissen» leben. Die Abklärungen der verwandtschaftlichen Vermögensverhältnisse sind aufwändig und langwierig. In der Praxis scheidet die Verwandtenunterstützung oft an den Vermögensverhältnissen der Verwandten oder den Kosten der zivilrechtlichen Geltendmachung.

Der Wunsch nach einer Rückgriffmöglichkeit im Sozialhilferecht auf die Begünstigten ist nachvollziehbar, da es störend ist, wenn die Sozialhilfe und somit die Öffentlichkeit vor dem Hintergrund eines Vermögensverzichts aufkommen muss. Bundesgerichtsentscheide, welche sich mit der Frage auseinandersetzen, ob ein Rückgriff auf begünstigte Angehörige mit der im ZGB verankerten Unterstützungspflicht von Verwandten (Art. 328 ZGB) vereinbar ist, sind bisher keine vorhanden. Im Kanton Basel-Land besteht eine gesetzliche Grundlage, die es Gemeinden erlaubt, ausgerichtete Beiträge an Heimkosten für Altersbetreuung infolge eines Vermögensverzichts bei Begünstigten, unabhängig ihres Verwandtschaftsgrades, zurückzufordern (seit 1. Januar 2018 im Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 16. November 2017, APG-BL, SGS 941 geregelt). Die Durchsetzung der Verwandtenunterstützungspflicht im Bereich der Sozialhilfe wurde hingegen – anders als im Kanton Schwyz – abgeschafft. Demnach müssen auch im Kanton Basel-Land die Gemeinden Beiträge infolge eines Vermögensverzichts vorschussweise leisten; anderes wäre mit den Grundsätzen der Sozialhilfegesetzgebung wohl nicht vereinbar (vgl. Urteil des Kantonsgerichts BL Nr. 810 18 256 vom 20. März 2019). Aufgrund des föderalistischen Systems besteht das im APG-BL verankerte Rückgriffsrecht jedoch nur gegenüber Begünstigten innerhalb der Reichweite dieses kantonalen Gesetzes. Die Forderung gegenüber ausserkantonale wohnhaften Begünstigten ist somit nicht möglich, was zu einer Ungleichbehandlung führt. Diese Praxis wurde im vorgenannten Urteil des Kantonsgerichtes von Basel-Land, welches nicht an das Bundesgericht weitergezogen wurde, bestätigt. Der Kanton Basel-Land nimmt damit eine bewusste Ungleichbehandlung von Begünstigten, welche im Kanton Basel-Land und solchen, die in anderen Kantonen oder im Ausland wohnen, in Kauf. In dem genannten Urteil ging es um eine in Basel-Land wohn-

hafte Rentnerin, welche aufgrund einer vor über 19 Jahren zurückliegenden Schenkung zur Zahlung der Heimkosten ihrer verstorbenen Mutter verpflichtet wurde. Wäre die Rentnerin ausserkantonale oder im Ausland wohnhaft, wäre die Rückforderung nicht möglich gewesen. Bei einer entsprechenden kantonalen Bestimmung im ShG würde diese territoriale Einschränkung ebenfalls gelten und nur Personen, welche im Kanton Schwyz wohnhaft sind, treffen.

Die von den Motionären vorgesehene Bestimmung würde ebenfalls Rückgriffe auf Jahre zurückliegende Verzichte möglich machen. Dies auch, wenn der Schenkende zum Zeitpunkt des Vermögensverzichts in guten Verhältnissen gelebt hat und erst später wegen widriger Umstände (z. B. Unfall, Börsencrash etc.) in finanzielle Not gerät. Hilft z. B. ein Elternteil seinem erwachsenen Kind aus einer finanziellen Notlage, kann dieses danach Jahre später für die erhaltene Hilfe belangt werden. Zudem würde der Umstand, ob das erlangte Vermögen überhaupt noch für einen Rückgriff zur Verfügung steht, völlig ausser Acht gelassen werden. Zu bedenken gilt es ausserdem, dass die Rückforderung, ohne Berücksichtigung der «günstigen Verhältnisse», die damals Begünstigten unter Umständen selbst in eine finanzielle Notlage bringen könnte. Erhält beispielsweise eine jugendliche Person finanzielle Unterstützung von den Grosseltern für das Studium und müssen diese kurz darauf ins Altersheim eintreten, kann die Rückforderung für die noch in Ausbildung oder erst kurz im Berufsleben stehende Person eine enorme finanzielle Belastung bedeuten. Ähnlich verhält es sich bei einem Erbvorbezug für den Immobilienkauf. Dieser liegt oft Jahre zurück und kann bei einer Rückforderung die Existenz der begünstigten Personen oder gar einer ganzen Familie bedrohen. Ein Teil des finanziellen Risikos des Schenkenden würde somit auf die begünstigte Person übergehen, welche aufgrund des Vermögensverzichts zur Rückzahlung verpflichtet wäre. Dies würde zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. So würde z. B. die Unterstützung einer Ausbildung sowohl für den Schenkenden wie auch für die begünstigende Person zu einem generellen Risikofaktor.

Eine Rückgriffsregelung ohne zeitliche Begrenzung analog der Berechnung der Ergänzungsleistungen würde auch zu einer wirtschaftlichen Rechtsunsicherheit führen, denn auch KMU können ihre familieninterne Nachfolge mittels eines Vermögensverzichts regeln (Übertragung eines Unternehmens). Die wirtschaftliche Existenz des Nachfolgers und seiner Familie sowie Arbeitsplätze der betroffenen Firmen wären durch einen allfälligen Rückgriff bedroht.

Nicht zuletzt würde mit der Möglichkeit eines Rückgriffs auf die begünstigten Angehörigen im ShG die Geltendmachung der Ansprüche für die Fürsorgebehörden deutlich vereinfacht. Rückgriffe könnten mittels Beschluss der Fürsorgebehörde verfügt werden. Dies würde für die Fürsorgebehörden jedoch einen enormen Kompetenzzuwachs bedeuten. Ohne eine Beschwerde erwächst der Beschluss in Rechtskraft, was für die betroffene Person das Wegfallen des Rechtsschutzes durch eine sonst notwendige Klage vor Gericht zur Folge hat. Die vorerwähnten Ungleichbehandlungen können ebenso nicht beiseite geräumt werden.

2.4 Situation im Kanton Schwyz

Gemäss einer Befragung aller Fürsorgebehörden des Kantons Schwyz durch das Amt für Gesundheit und Soziales (AGS) wurden im Jahr 2019 rund 50 Personen mit einer Kürzung oder Ablehnung der Ergänzungsleistungen mit Sozialhilfe unterstützt, was rund zwei Prozent aller Sozialhilfeempfänger im Kanton Schwyz entspricht. Nur in einem Drittel der Fälle – also bei 17 Fällen – fand der Vermögensverzicht innert fünf Jahren vor der Beanspruchung der wirtschaftlichen Sozialhilfe statt. Daraus kann geschlossen werden, dass bei den Verzichtenden im Kanton Schwyz in der Regel keine generelle Absicht besteht, auf Vermögenswerte zu Lasten der öffentlichen Hand zu verzichten.

Rund 40 dieser Sozialhilfebezüger befinden sich in einem Alters- oder Pflegeheim. Diese verursachen Sozialhilfekosten zwischen Fr. 350.-- und Fr. 4700.-- pro Monat.

2.5 Gesetzliche Grundlagen in Luzern und Bern

Wie bereits erwähnt, haben auch andere Kantone wie z. B. der Kanton Basel-Land gesetzliche Grundlagen im Falle eines Vermögensverzichts geschaffen (siehe Ziff. 2.3 voranstehend). Das kantonale Rückgriffsrecht ist in Basel-Land jedoch aufgrund der territorialen Einschränkungen des Gesetzes auf ausserkantonale wohnhafte Begünstigte nicht anwendbar. In der Kantonsratssituation vom 25. Juni 2020 wurde zudem auf die gesetzlichen Bestimmungen in den Kantonen Luzern und Bern hingewiesen, um mögliche weitere Alternativen zu prüfen. Der Kanton Luzern sieht in seiner Sozialhilfegesetzgebung vor, dass Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist, als Vermögen angerechnet werden. Dabei darf nur Vermögen angerechnet werden, auf welches in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Gesuchs um wirtschaftliche Sozialhilfe verzichtet wurde. Vorbehalten bleibt das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen (§ 32 des Sozialhilfegesetzes vom 16. März 2015, ShG, SRL 892). Zudem wird in Fällen, in denen die Vermögensveräusserung bereits bei den Ergänzungsleistungen angerechnet wurde, von einer doppelten Anrechnung abgesehen, was nicht im Sinne der Motionäre wäre. Statistische Daten zur Anwendung der Bestimmung oder Urteile sind nicht bekannt.

Der Kanton Bern kennt die selbstverschuldete Bedürftigkeit als Kürzungsgrund oder als Rückerstattungsgrund. Diese Bestimmung setzt voraus, dass die bedürftige Person wissentlich und willentlich auf Einkommen und/oder Vermögen verzichtet und deswegen nun bedürftig ist. Bereits im Jahr 2015 hat der Grosse Rat des Kantons Bern die Motion Nr. 236-2015 angenommen und die Grenzbeträge für die Verwandtenunterstützung in Fällen des Vermögensverzichts herabgesetzt. Die Herabsetzung der Grenzwerte garantiert allerdings keine Durchsetzbarkeit der Verwandtenunterstützung vor dem Zivilgericht. In einem Streitfall werden die Zivilgerichte den Begriff der günstigen Verhältnisse auslegen und die geschuldeten Beiträge festlegen.

2.6 Fazit

Entgegen der Annahme der Motionäre hat eine Umfrage in den Gemeinden gezeigt, dass es sich um einen kleinen Teil an Sozialhilfebeziehenden handelt (zwei Prozent), welche aufgrund eines Vermögensverzichts bedürftig werden. Ebenso hat die Umfrage gezeigt, dass die meisten Vermögensverzichte viele Jahre zurückliegen, was gegen eine absichtliche Verursachung der Bedürftigkeit spricht. Eine klare Absicht, den Steuerzahler zu schädigen bzw. Sozialhilfe beziehen zu wollen, ist anhand der vorliegenden Zahlen nicht nachweisbar.

Eine Kürzung, wie auch eine gesetzliche Regelung zur Rückforderung sind grundsätzlich möglich, sie dürfen dem Bundesrecht jedoch nicht zuwiderlaufen (siehe Ziff. 2.2 und 2.3 voranstehend).

Faktisch gesehen führen die von den Motionären gewünschten Instrumente jedoch zu einer Einschränkung der Vermögensfreiheit jedes Einzelnen, da zu keinem Zeitpunkt das Risiko eines finanziellen Schicksalsschlages ausgeschlossen werden kann. Auch dann nicht, wenn zum Zeitpunkt des Vermögensverzichts noch genügend Geld für die Finanzierung des Lebensunterhaltes im Alter vorhanden war.

Der finanzielle Nutzen für die Öffentlichkeit, welcher sich durch eine maximale Kürzung der Pauschale für Personen in stationären Einrichtungen ergibt, steht ebenfalls kaum in einem angemessenen Verhältnis zum sozialen Nachteil der betroffenen Personen. So würde die Kürzung lediglich die soziale Vereinsamung fördern. Zudem würden – wie bereits unter Ziff. 2.2 erwähnt – das Finalprinzip der Sozialhilfe verletzt und die Rentner im Gegensatz zu anderen Sozialhilfebezügern ungleich behandelt.

Das Gleiche gilt für eine gesetzliche Grundlage in der Sozialhilfegesetzgebung zur Rückforderung bei begünstigten Angehörigen. Die Rückforderung könnte unter Umständen diese Personen und deren Familien in enorme finanzielle Schwierigkeiten bringen. In extremen Fällen könnten sogar Arbeitsplätze gefährdet sein. Auch bei einer Rückforderung bei begünstigten Angehörigen würde eine Ungleichbehandlung stattfinden, da die Anwendung des Rückgriffes nur auf begünstigte An-

gehörige, welche im Kanton Schwyz wohnhaft sind, möglich wäre. Ausserkantonale und im Ausland wohnhafte begünstigte Angehörige wären, aufgrund der territorialen Einschränkungen des Gesetzes, vom Rückgriff nicht betroffen. Zudem würde eine solche Bestimmung zu Rechtsunsicherheit sowie zu einer weiteren Schwächung der freiwilligen Unterstützung führen. In Abwägung der Vor- und Nachteile der von den Motionären geforderten Regelung ist deshalb auf eine Solche zu verzichten.

2.7 Erledigung parlamentarischer Vorstoss

Mit dem vorliegenden Bericht wird das erheblich erklärte Postulat M 17/19 erfüllt. Der politische Vorstoss kann deshalb gemäss § 65 Abs. 3 der Geschäftsverordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) als erledigt abgeschrieben werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden Bericht über den Vollzug des Postulates M 17/19 Kenntnis zu nehmen.
2. Das Postulat M 17/19 wird gemäss § 65 Abs. 3 GOKR als erledigt abgeschrieben.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber