

**Zeitschrift:** Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO  
**Herausgeber:** Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS  
**Band:** 95 (1998)  
**Heft:** 4

**Rubrik:** Aus den Kantonen

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 18.02.2025

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

## Rechtliche Überlegungen zur Anwendung der SKOS-Richtlinien

Von Peter Stadler, Vertreter des Kantons Zürich im Vorstand der SKOS

*Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat durch eine Änderung von § 17 der Sozialhilferechtsverordnung ausdrücklich festgelegt, dass die SKOS-Richtlinien ab 1998 Grundlage zur Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bzw. zur Festsetzung des sozialen Existenzminimums bilden. Teilweise ist die Frage aufgeworfen worden, ob eine solche Verpflichtung der Gemeinden überhaupt zulässig sei, da die Richtlinien der SKOS im Zürcher Sozialhilfegesetz nicht erwähnt werden und das Urteil des Bundesgerichts vom 27. Oktober 1995 nur das absolute Existenzminimum garantiere. Weil das Problem auch ausserhalb des Kantons Zürich von Interesse ist, stellt Peter Stadler im folgenden Beitrag die rechtlichen und sachlichen Aspekte dieser Verordnungsänderung dar.*

### 1. Kantonale Rechtsgrundlage

Die rechtliche Grundlage für § 17 der Sozialhilferechtsverordnung bildet § 15 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich, wonach die wirtschaftliche Hilfe das soziale Existenzminimum gewährleisten soll. Das damit gesetzlich garantierte soziale Existenzminimum ist konkretisierungsbedürftig und wird durch die Richtlinien der SKOS präzisiert. Diese Richtlinien ermöglichen zudem eine rechtsgleiche und transparente Behandlung aller Hilfesuchenden. Deshalb dienen sie auch der Rechtssicherheit. Überdies stellen sie ein wichtiges Arbeitsmittel für alle Fürsorgeorgane dar. Hinzu kommt, dass bereits die bisherigen SKÖF-Richtlinien von der überwiegenden

Mehrzahl der Kantone und Gemeinden angewendet worden sind und sich auch die Fürsorgestellen und Rekursbehörden im Kanton Zürich daran gehalten haben. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen ist mit den neuen SKOS-Richtlinien ebenfalls einverstanden. Daraus ergibt sich, dass sowohl klare rechtliche als auch erhebliche sachliche Gründe für die Massgeblichkeit der SKOS-Richtlinien bzw. für die Regelung von § 17 der Sozialhilferechtsverordnung sprechen.

### 2. Die Verbindlicherklärung der SKOS-Richtlinien und die Praxis des Bundesgerichts

#### 2.1 Das Urteil vom 27. Oktober 1995

In der politischen Auseinandersetzung wird teilweise behauptet, dass die Verbindlicherklärung der SKOS-Richtlinien einem Urteil des Bundesgerichts vom 27. Oktober 1995 widerspreche. Dies trifft aus folgenden Gründen nicht zu:

a) Aus jenem Entscheid geht zwar hervor, dass das (ungeschriebene) verfassungsmässige Grundrecht auf Existenzsicherung lediglich eine Minimalgarantie darstellt und es nur Leistungen umfasst, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind bzw. welche vor einer «unwürdigen Bettelexistenz» zu bewahren vermögen (sogenanntes absolutes Existenzminimum). Gleichzeitig wird aber festgehalten, dass es in erster

Linie Sache des zuständigen Gemeinwe-  
sens ist, auf Grundlage seiner Gesetz-  
gebung über Art und Umfang der im  
konkreten Fall gebotenen Leistungen zu  
bestimmen.

**b)** Zur Rechtssetzung über die Sozial-  
hilfe ist wie in den anderen Kantonen  
auch in Zürich der Staat zuständig.  
Auf den verfassungsrechtlichen Mini-  
malanspruch wäre also lediglich dann  
abzustellen, wenn das Sozialhilferecht  
des Kantons bzw. von ihm angeordnete  
Richtlinien weniger weit gehen würden.  
Sonst bestimmt sich das Existenzmini-  
mum grundsätzlich nach dem kantona-  
len Fürsorgerecht bzw. den Vorgaben des  
Kantons. In der Gesetzgebung des Kan-  
tons Zürich wird nicht nur ein absolu-  
tes, sondern das soziale Existenzmini-  
mum garantiert.

**c)** Daraus ergibt sich, dass das Urteil  
des Bundesgerichts vom 27. Oktober  
1995 zur Frage der Massgeblichkeit der  
SKOS-Richtlinien keine Aussagen ent-  
hält. Deshalb schliesst es eine Verbind-  
licherklärung dieser Richtlinien keines-  
wegs aus.

## 2.2 Das Urteil vom 17. Januar 1996

Im Zusammenhang mit den SKOS-Richt-  
linien zu berücksichtigen ist vielmehr das  
Urteil des Bundesgerichts vom 17. Ja-  
nuar 1996 (publiziert in ZBl 9/1997  
S. 422 ff.). Dieser Entscheid hat zwar den  
Kanton Wallis betroffen, enthält aber  
durchaus allgemeingültige Erwägungen.  
Darin wird folgendes festgehalten:

**a)** Es sei nicht zu beanstanden und  
damit also zulässig, wenn die kantona-  
len Behörden versuchen, die Anwen-  
dung des kantonalen Fürsorgerechts  
nach einheitlichen Gesichtspunkten  
sicherzustellen. So diene die Durchset-  
zung derselben Richtlinien im ganzen

Kantonsgebiet der rechtsgleichen Be-  
handlung aller dort lebenden Bedürf-  
tigen. Zudem werde durch eine innerkan-  
tional einheitliche Unterstützungspraxis  
verhindert, dass sich einzelne Gemein-  
den ihrer Hilfesuchenden dadurch zu  
entledigen versuchen, indem sie deren  
finanzielle Unterstützung ohne sachli-  
chen Grund herabsetzen und so den  
Wegzug dieser Personen in andere, hö-  
here Beiträge entrichtende Gemeinden  
bewirken.

**b)** Deshalb beruhe es nicht auf einer  
willkürlichen Anwendung des kantona-  
len Rechts, wenn die kantonalen Behör-  
den davon ausgingen, dass der Erlass  
genereller Richtlinien über die Höhe der  
Unterstützung den zuständigen Orga-  
nen des Kantons vorbehalten sei und  
nicht in die Kompetenz der Gemeinden  
falle. Zudem wird festgehalten, dass die  
(damaligen) SKÖF-Richtlinien auf sach-  
lichen Überlegungen basieren und de-  
ren Anwendung in Lehre und Rechts-  
sprechung allgemein akzeptiert werde.  
Eine darauf gestützte Auslegung der  
kantonalrechtlichen Fürsorgebestim-  
mungen könne daher nicht als unhaltbar  
bezeichnet werden, und die kantonalen  
Behörden dürften die kantonalrecht-  
lichen Vorschriften ohne Willkür dahin-  
gehend konkretisieren, dass zur Verein-  
heitlichung der kommunalen Sozial-  
hilfepraxis grundsätzlich die Mindest-  
ansätze gemäss SKÖF-Richtlinien ein-  
zuhalten und insoweit die Gemeinden  
nicht autonom seien.

**c)** Da dieses Urteil im Verfahren der  
staatsrechtlichen Beschwerde ergangen  
ist, enthält es zwar sehr vorsichtige For-  
mulierungen. Gleichwohl ergibt sich  
daraus mit aller Deutlichkeit, dass es (zu-  
mindest) vertretbar und jedenfalls sach-  
lich durchaus begründet ist, wenn die  
kantonalen Behörden (auch ohne aus-

drückliche Grundlage im kantonalen Sozialhilfegesetz) festlegen, dass die Gemeinden die SKöF- bzw. SKOS-Richtlinien einzuhalten haben.

### 3. Schlussfolgerung

Demnach entspricht der (auf erheblichen sachlichen Überlegungen beruhende) § 17 der geänderten Sozialhilfeverordnung nicht nur dem Sozialhil-

fegesetz des Kantons Zürich, dem bisherigen Vorgehen sowie der Haltung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen, sondern auch der Praxis des Bundesgerichts. Auch ohne ausdrückliche Grundlage im kantonalen Sozialhilfegesetz ist es also zweifellos zulässig und im übrigen auch sehr sinnvoll, die Gemeinden zur Anwendung der SKOS-Richtlinien zu verpflichten.

*Peter Stadler, Dr. iur.*

## Erhöhte Kinderzulagen in der Landwirtschaft

*Ab 1. April gelten in der Landwirtschaft um fünf Franken höhere Kinderzulagen. Diese Erhöhung führt zu Mehrkosten von jährlich rund 3,5 Mio. Franken.*

Im Talgebiet beträgt die Familienzulage ab dem dritten Kind neu 165 Franken, im Berggebiet 185 Franken. Die entsprechende Verordnung gilt ab dem 1. April, dem Beginn der nächsten zweijährigen Veranlagungsperiode für Kleinbäuerinnen und -bauern. Sie haben Anspruch auf Kinderzulagen, wenn ihr reines Einkommen 30'000 Franken im Jahr nicht übersteigt. Diese Grenze erhöht sich um

5'000 Franken pro Kind. Bei Einkommen, welche die Einkommensgrenze um höchstens 7'000 Franken übersteigen, besteht Anspruch auf einen Teil der Zulagen. Der Bund trägt zwei Drittel, die Kantone ein Drittel der Mehrkosten von jährlich 3,5 Mio. Franken.

Der Bundesrat nutzte seine Kompetenz in den vergangenen Jahren regelmässig, die Kinderzulagen an die wirtschaftliche Entwicklung und an die Entwicklung der kantonalen Ansätze für Familienzulagen anzupassen. Letztmals wurden sie 1996 erhöht.

*pd*

---

### An dieser Nummer haben mitgearbeitet:

- Charlotte Alfiev-Bieri (cab), Redaktorin ZeSo, Langnau i/E
- Claudio Ciabuschi, Leiter Praxisberatung und Fortbildung der SKOS, Bern
- Markus Felber, Bundesgerichtskorrespondent, Kägiswil
- Peter Stadler, Leiter öffentliche Fürsorge der Fürsorgedirektion Kanton Zürich
- Gerlind Martin (gem), Freie Journalistin, Bern