

3. Allgemeines

3.1 Einleitung

Dieses Handbuch befasst sich mit den einschlägigen Gesetzen, die in der vorwiegend materiell befassten Sozialarbeit zum Tragen kommen.

Die gesetzlichen Bestimmungen wurden unter Einbezug von fachspezifischer Literatur und Gesetzeskommentaren im vorliegenden Handbuch teilweise interpretiert und mit Rechtspraxis ergänzt. Die Aussagen in diesem Handbuch spiegeln zumindest zum Teil die Auffassung der Verfassenden. Andere Beurteilungen durch Regierungsrat und Verwaltungsgericht sowie in einzelnen Bereichen der zivilrechtlichen Instanzen in konkreten Beschwerdeverfahren müssen ausdrücklich vorbehalten bleiben.

Das erklärte Ziel der Verfassenden liegt darin, der Praktikerin und dem Praktiker, dem Sozialdienst oder weiteren sozialen Einrichtungen und Institutionen eine Arbeitsgrundlage zu liefern, die in der täglichen Arbeit mit einem möglichst geringen Aufwand adäquat eingesetzt werden kann. Weiter soll dieses Handbuch aber auch Studentinnen und Studenten, Berufs-anfängerinnen und Berufsanfängern sowie allen Sozialinteressierten im Kanton Aargau als Arbeitsmittel dienen.

Aus einsichtigen Gründen kann das Handbuch keinen Anspruch auf Vollständigkeit der gesetzlichen Grundlagen und der Themenbereiche erheben. Die Absicht des Verfasserenteams liegt jedoch darin, das Handbuch kontinuierlich systematisch weiter aufzubauen, die Themenbereiche zu erweitern sowie möglichst laufend die neue Rechtspraxis einfließen zu lassen. Die bisher gültigen Kreisschreiben zu Themen der öffentlichen Sozialhilfe sind im vorliegenden Handbuch verarbeitet. Die Kreisschreiben werden als integrierende Bestandteile dieses Handbuches ausgefertigt.

Unterstützend sollen die zu einzelnen Themen angegliederten Fallbeispiele (alle aus der Praxis stammend) in der täglichen Arbeit zur Umsetzung analoger oder ähnlicher Fälle herangezogen werden können.

Um den Anwenderinnen und Anwendern des Handbuches das möglichst effiziente Auffinden des gesuchten Themenbereichs zu erleichtern, steht ein umfassendes alphabetisch geordnetes Stichwortverzeichnis zur Verfügung.

Die beiliegende CD-ROM soll der Vereinheitlichung bei den Formularen dienen und die Verwendung der Schreibmaschine unnötig machen. Zeitaufwendige PC-Eigenkreationen der Anwendenden können dadurch entfallen. Die vorliegenden Formulare sind auf die Anforderungen von ZUG und SPG abgestimmt und lassen eine einfachere Verarbeitung bei nachfolgenden Stellen zu.

3.2 Rechtsgrundlagen

3.2.1 Internationales Recht

Impulse für die Weiterentwicklung der sozialen Sicherung gingen seit dem Zweiten Weltkrieg von verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen aus. Die verschiedenen Konventionen haben bloss empfehlenden Charakter und legen Mindest-Standards für die staatliche Gesetzgebung fest. Eine Reihe von bilateralen Staatsverträgen regelt die Unterstützung von Ausländern. Eigentliche Fürsorgeabkommen bestehen insbesondere mit Deutschland (Verinbarung über die Fürsorge für Hilfsbedürftige vom 14. Juli 1952 mit Verwaltungsvereinbarungen) sowie in einem beschränkten Geltungsbereich mit Frankreich (Abkommen über die Fürsorge für Unbemittelte vom 9. September 1931 mit Verwaltungsvereinbarungen). Bestimmungen über die Fürsorge enthält ferner die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951.

3.2.2 Bundesrecht

Die Bundesverfassung (BV) vom 29. Mai 1874 befasst sich nur punktuell mit der Sozialhilfe. Weil die Verfassung keine Bundeskompetenz zur materiellen Fürsorge-Gesetzgebung enthält, sind gemäss Art. 3 BV die Kantone für die Regelung der Sozialhilfe zuständig. Die geschriebenen und ungeschriebenen Grundrechte der Bundesverfassung gelten - wie für jede staatliche Tätigkeit - auch für den Bereich der öffentlichen Sozialhilfe. Art. 48 BV bildet die Rechtsgrundlage zum Erlass des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) vom 24. Juni 1977 (Teilrevision vom 14. Dezember 1990). Dieses bestimmt einerseits, welcher Kanton für die Unterstützung von Bedürftigen zuständig ist und enthält andererseits Regeln betreffend den Ersatz von Unterstützungskosten zwischen den Kantonen. Für die Sozialhilfe im Asylbereich sind verschiedene Bundesgesetze und weitere Erlasse des Bundes massgebend. Das Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG) vom 21. März 1973 mit Verordnung vom 26. November 1973 sichert die Unterstützung von bedürftigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern im Aufenthaltsstaat und nach der Rückkehr ins Heimatland.

Die wirtschaftliche Existenzsicherung und die persönliche Hilfe werden von der neuen seit 1. Januar 2000 gültigen Bundesverfassung ausdrücklich garantiert. Gemäss Art. 12 BV besteht ein Recht auf Hilfe in Notlagen. 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.

Mit Urteil vom 27. Oktober 1995 hat das Bundesgericht erstmals ein ungeschriebenes Verfassungsrecht auf Existenzsicherung für alle in der Schweiz anwesenden Personen anerkannt. Es soll vor unwürdiger Bettelexistenz bewahren, ohne aber einen Anspruch auf ein Mindesteinkommen zu garantieren.

3.2.3 Kantonales Recht

Grundlagen des kantonalen Rechts bilden die §§ 25, 39 und 78 Abs. 1 der Aargauischen Kantonsverfassung. Das Recht der öffentlichen Fürsorge ist im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz) vom 06. März 2001 (SPG) und in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vom 28. August 2002 (SPV) geregelt, und zwar bezüglich Voraussetzungen, Art und Umfang der Leistungen, Zuständigkeit bzw. Kostentragung, Organisation sowie Verfahren.

Neu sind in diesem kantonalen Gesetz auch die Elternschaftsbeihilfe und die Hilfe bei der Inkassoführung festgesetzt.

Neben den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen existiert auch sogenanntes richterliches Recht (z.B. AGVE, Entscheid des Verwaltungsgerichts im Normenkontrollverfahren, Entscheide anderer Kantone usw.).

3.2.4 Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger

Das ZUG vom 24. Juni 1977 gliedert sich in sechs Titel. Im 1. Titel (Allgemeine Bestimmungen) werden Zweck und Geltungsbereich des Gesetzes festgelegt sowie die Begriffe „Bedürftigkeit“, „Unterstützungen“ und „Unterstützungswohnsitz“ definiert.

Der 2. Titel ordnet die Unterstützung von Personen mit Schweizer Bürgerrecht sowie die Kostenersatzpflichten der beteiligten Kantone. Er regelt zudem das Vorgehen bei Personen mit mehreren Bürgerrechten sowie die Aufteilung der Unterstützungskosten für Familien, deren Angehörige nicht alle das gleiche Bürgerrecht besitzen. Im Weiteren behält das Gesetz die nach gewissen Erlassen bestehenden Kostenersatzpflichten des Bundes vor.

Der 3. Titel ist der Unterstützung von ausländischen Staatsangehörigen gewidmet. Staatenlose und Flüchtlinge scheiden dabei nach Art. 1 des Gesetzes aus. Das Gesetz schafft keine Zuständigkeit für die Unterstützung von ausländischen Staatsangehörigen, sondern regelt lediglich die Zuständigkeit der Kantone im Rahmen der bestehenden Unterstützungspflichten sowie die Kostenersatzpflicht der Kantone untereinander. Im Weiteren wird die Unterstützung von ausländischen Staatsangehörigen ohne Wohnsitz sowie die Heim-schaffung von bedürftigen Ausländerinnen und Ausländern behandelt.

Der 4. Titel enthält verschiedene Bestimmungen, namentlich über die für den Kostenersatz massgebenden Pflögetaxen, die Zuständigkeit zur Geltendmachung von Unterhalts- und Verwandtenbeiträgen sowie Rückerstattungen, und über die Richtigstellung.

Im 5. Titel werden das Verfahren (Dienstweg, Anzeigen eines Unterstützungsfalles, Abrechnung) sowie die Rechtspflege (Einsprache und Beschwerde) geordnet.

Der 6. Titel enthält die Schlussbestimmungen, insbesondere die Aufhebung früherer Er-lasse.

3.2.5 Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz vom 06. März 2001

- verpflichtet die Sozialbehörden unabhängig von der Verschuldensfrage zur Leistung materieller Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden
- überträgt die Zuständigkeit für die Hilfeleistung an die Wohnsitzgemeinde bzw. in Notfällen an die Aufenthaltsgemeinde
- regelt die verpflichtende Geltendmachung der Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht gemäss Art. 131, Art. 289 und Art. 329 ZGB
- regelt die immaterielle Hilfe
- schafft Kriterien für die Übernahme der Therapiekosten und das damit verbundene Verfahren bei suchtmittelabhängigen Personen
- schafft gesetzliche Grundlagen bezüglich der Sozialhilfe an Asylsuchende, Schutzbedürftige und vorläufig Aufgenommene
- regelt die Verpflichtung zur Rückerstattung von materieller Hilfe
- führt Massnahmen ein, die geeignet sind, Sozialhilfebedürftigkeit zu verhindern oder unterstützte Personen aus der Sozialhilfeabhängigkeit zu führen (Massnahmen zur wirtschaftlichen Verselbstständigung, Inkassohilfe, weitere Massnahmen)
- schafft die rechtlichen Voraussetzungen für den Bezug von Elternschaftsbeihilfe
- regelt den Anspruch auf Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Unmündige und Personen in Ausbildung bis zum vollendeten 20. Altersjahr und deren Kostentragung
- regelt zusammen mit der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung die Aufgaben und Tätigkeiten der Sozialhilfeorgane
- regelt die Kostentragung/Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- ordnet die Zuständigkeiten zur Kostenpflicht und die Kostenersatzpflicht für schweizerische und ausländische Staatsangehörige mit dem Hinweis auf das ZUG
- überträgt die Entscheidbefugnis bei Streitigkeiten über die Zuständigkeit/Hilfeleistung zwischen Gemeinden erstinstanzlich an den Kantonalen Sozialdienst und zweitinstanzlich dem Regierungsrat. Der Regierungsrat hat seine Zuständigkeit in diesen Verfahren gemäss § 2 Abs. 1 lit. c der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrates vom 8. November 1982 dem Gesundheitsdepartement übertragen. Dessen Entscheide sind an das Verwaltungsgericht weiterziehbar.
- regelt den Betrieb von stationären Einrichtungen
- gibt den Gesuchstellenden die Möglichkeit, gegen Verfügungen und Entscheide der Sozialbehörde beim Bezirksamt und in zweiter Instanz beim Regierungsrat und Verwaltungsgericht Beschwerde zu erheben
- enthält eigene Strafbestimmungen

3.3 Allgemeine Bestimmungen

Die Wahrung der Menschenwürde, das Subsidiaritätsprinzip und der Individualisierungsgrundsatz gelten als zentrale Strukturprinzipien des Sozialhilferechts. Im aargauischen Sozialhilfe- und Präventionsgesetz sind diese Grundprinzipien in den §§ 1 bis 5 festgehalten. Sie beinhalten weitere Grundsätze, wie die Verpflichtung zur Selbsthilfe, das Bedarfsdeckungsprinzip und den Grundsatz der Ursachenbekämpfung.

3.3.1 Die Wahrung der Menschenwürde

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 Bundesverfassung). Im aargauischen Sozialhilferecht ist dieses Grundprinzip insbesondere in § 4 SPG und die materiellen Voraussetzungen in § 3 SPV (Sicherstellung von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Versorgung) festgehalten. Die Menschenwürde ist verletzt, wenn der Lebensstandard einer Person unter das auch in bescheidenen Verhältnissen übliche Mass absinkt. In erster Linie ist ein Ausgleich des finanziellen Unvermögens vonnöten, häufig jedoch auch die Unterstützung bei der Bewältigung von nicht materiellen Problemen, welche die Entfaltung der Persönlichkeit in schwerwiegender Weise behindern.

Die Wahrung der Menschenwürde verlangt, dass der Sozialhilfe empfangenden Person bei den sich im Rahmen der Unterstützung stellenden Fragen ein angemessenes Mitspracherecht zukommt (§ 1 Abs. 2, § 5 Abs. 3 SPG).

3.3.2 Das Subsidiaritätsprinzip

Sozialhilfeleistungen werden nur gewährt, wenn die bedürftige Person und ihre Angehörigen sich nicht selbst helfen können oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (§ 5 Abs. 1 SPG). Die Sozialhilfe ist insbesondere subsidiär gegenüber Möglichkeiten der Selbsthilfe, Leistungsverpflichtungen Dritter und freiwilligen Leistungen Dritter (§ 4 Abs. 2 SPV, § 11 SPG). Das Subsidiaritätsprinzip betont den ergänzenden Charakter der Sozialhilfe und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe auszuschöpfen sind, bevor staatliche Hilfeleistungen erbracht werden. Der Grundsatz der Subsidiarität ist jedoch immer dann zu durchbrechen, wenn zwar ein Anspruch auf Drittleistungen besteht, diese jedoch nicht oder nicht rechtzeitig eintreffen, sodass eine Notlage entsteht. In derartigen Fällen kann sich die Sozialbehörde die zu erwartenden Ansprüche im Umfang der geleisteten Vorschüsse abtreten lassen. Werden rückwirkend Leistungen erbracht, ist die materielle Hilfe, die als Vorschuss erbracht wurde, höchstens im Umfang der Nachzahlung zurückzuzahlen (§ 12 SPG). Ansprüche aus familienrechtlicher Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht können nicht unter diese gesetzliche Bestimmung fallen. Sie subrogieren in aller Regel an das Gemeinwesen. Aufgabe der Sozialbehörden ist es, die Gesuchstellenden auf bestehende Hilfsmöglichkeiten hinzuweisen und sie bei der Geltendmachung der Ansprüche zu unterstützen.

3.3.3 Der Individualisierungsgrundsatz

Der Individualisierungsgrundsatz verpflichtet die Behörde, bei der Hilfeleistung die persönlichen Bedürfnisse der Hilfesuchenden zu berücksichtigen (§ 5 SPG). Zunächst wird man sich also über die Art der Notlage Klarheit verschaffen. Erst wenn die Gründe der Bedürftigkeit bekannt sind, kann individuell geholfen werden. Besondere Bedeutung kommt alsdann der Art der Hilfe zu. Je nach besonderer Situation kann Beratung, Betreuung, Vermittlung von Dienstleistungen oder materielle Hilfe im Vordergrund stehen. Die Hilfe soll geeignet sein, Sozialhilfebedürftigkeit vorzubeugen sowie die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit von Personen, die Hilfe benötigen, durch geeignete Massnahmen zu fördern, zu erhalten oder wiederherzustellen (§ 1 Abs. 1 SPG). Das Ausmass der Hilfe muss dem individuellen Bedarf Rechnung tragen. Bei der Bedarfsberechnung tritt der Individualisierungsgrundsatz deshalb in ein Spannungsverhältnis mit den angewandten Unterstützungsrichtlinien mit weitgehend pauschalierten Leistungen. Die Behörde ist verpflichtet, im Einzelfall von den Richtlinien abzuweichen, wenn hierfür ausreichender Grund besteht. Wegen der in der Regel häufig wechselnden Lage der Hilfesuchenden ist eine regelmässige Bewirtschaftung der Sozialhilfedossiers unerlässlich. Individualisierung der Hilfe ist undenkbar ohne Kontrolltätigkeit der Sozialbehörde und ohne Eindringen in die Privatsphäre der Betroffenen.

3.3.4 Das Bedarfsdeckungsprinzip

Die Sozialhilfe muss in der Regel einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage abhelfen. Die Sozialbehörden haben für die Beseitigung dieser Notlage zu sorgen, ohne nach deren Ursachen zu fragen. Massgebend ist einzig der tatsächlich vorhandene Hilfsbedarf. Sozialhilfeleistungen werden in der Regel nur für die Gegenwart und in die Zukunft, soweit die Notlage anhält, ausgerichtet, nicht jedoch für die Vergangenheit. Eine rückwirkende Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen ist nicht möglich, auch wenn die Voraussetzungen dafür bestanden hätten. Forderungen auf Rückzahlung unrechtmässig bezogener Leistungen können unter Beachtung der Existenzsicherung mit künftigen Leistungen verrechnet werden (§ 2 Abs. 2 SPV).

3.4 Organisation der Sozialhilfe

Im Kanton Aargau obliegt die Sozialhilfe den Gemeinden, wobei der Sozialdienst durch die einzelne Gemeinde oder auch durch mehrere Gemeinden gemeinsam organisiert werden kann. Sozialbehörde der Gemeinde ist der Gemeinderat, wobei die Aufgaben und Kompetenzen auch einer Kommission übertragen werden können. Die kommunalen Behörden stehen unter der Aufsicht der Bezirksämter, des zuständigen Departementes und des Regierungsrates. Die gesetzlichen Regelungen dazu finden sich in den §§ 42 bis 46 SPG.

Die kommunalen Behörden fördern und koordinieren die private und soziale Tätigkeit in der Gemeinde und die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Sozialinstitutionen.

Der Kanton unterhält einen Sozialdienst, welcher auch zuständig ist für die interkantonale Kostenabwicklung.

3.4.1 Aufgaben der Gemeinden und Sozialbehörden

Die *Gemeinde* erfüllt insbesondere folgende Aufgaben (§§ 39, 40, 41, 43, 50 Abs. 1, 52, 54 SPG):

- Sie kann für die bedarfsgerechte Bereitstellung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung wie zum Beispiel Tagespflegeplätze, Kinderkrippen und Tagesschulen sorgen
- Erstellen und Betreiben von Notunterkünften für Obdachlose bei Bedarf (selbst oder gemeinsam mit anderen Gemeinden)
- Sie kann die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm bei Arbeitslosen, die ihre Ansprüche auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft oder keine Taggeldansprüche haben, ermöglichen
- Führen eines Sozialdienstes; nach Möglichkeit führen mehrere Gemeinden zusammen einen regionalen Sozialdienst
- Führen einer Sozialhilfestatistik nach Vorgaben des Kantons
- Sie kann ihre Aufgaben an Dritte übertragen. Dabei ist der Datenschutz sicherzustellen. Zu erwähnen ist insbesondere die Zusammenarbeit vieler Gemeinden mit den Jugend- und Familienberatungsstellen ihres Bezirks.
- Geltendmachung des Kantonsbeitrages gem. § 49 SPG mit Gesuch bei der zuständigen kantonalen Behörde
- Tragung der Kosten für die Infrastruktur und den Betrieb des kommunalen oder regionalen Sozialdienstes, der immateriellen Hilfe, der Inkassohilfe und der weiteren Massnahmen der sozialen Prävention
- Sie kann private Institutionen fördern und unterstützen, die im Rahmen des SPG tätig sind, durch die Gewährung von Beiträgen oder durch den Abschluss von Leistungsverträgen

Der *Sozialbehörde* obliegen insbesondere folgende Aufgaben (§ 44 SPG):

- Erlassen von nach diesem Gesetz erforderlichen Verfügungen und Entscheiden soweit die Zuständigkeit nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zugewiesen ist.
- Fördern und koordinieren der privaten sozialen Tätigkeit in der Gemeinde und der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Sozialinstitutionen.

3.4.2 Aufgaben des Kantonalen Sozialdienstes

Im Bereich der öffentlichen Hilfe obliegen dem Kantonalen Sozialdienst insbesondere folgende Aufgaben (§ 42 SPG, §§ 8, 25, 39 SPV):

- Beratung von Gemeinden, Behörden und Institutionen
- Amtsverkehr mit Gemeinden, anderen Kantonen, dem Bund und dem Ausland
- Planung, Förderung und Koordination privater und öffentlicher sozialer Tätigkeiten im Kanton
- Weiterbildung der in der Sozialhilfe tätigen Personen sowie der Mitglieder der Sozialbehörden
- Führung von Statistiken in Zusammenarbeit mit den Gemeinden
- Geltendmachung von Ansprüchen auf Verwandtenunterstützung und Rückerstattung von gewährten Leistungen, soweit nicht andere Instanzen dafür zuständig sind (siehe §§ 7, 21, 60 Abs. 4 SPG, § 41 SPV, Kapitel 6, Rückerstattung und Verwandtenunterstützung sowie Kapitel 8, Rechtsmittel)
- Zurverfügungstellung des entsprechenden Formulars für die Gesuchstellung der materiellen Hilfe
- Zurverfügungstellung von Informationsmaterial betr. der generellen und individuellen Information bei der Elternschaftsbeihilfe
- Erstinstanzlicher Entscheid über
 - Streitigkeiten über die Zuständigkeit zwischen Gemeinden gemäss § 6 Abs. 2 SPG
 - Rückerstattungen gemäss § 21 Abs. 4 SPG
 - Beitragsgesuche der Gemeinden gemäss § 50 Abs. 1 und 3 SPG
 - Streitigkeiten zwischen Gemeinden im Bereich des Kostenersatzes gemäss § 53 SPG
 - Streitigkeiten zwischen Kanton und Gemeinde im Bereich des Kostenersatzes
 - Zuweisungen gemäss § 5 Abs. 4 SPV

3.5 Geheimhaltungspflicht

Das Amtsgeheimnis wird zunächst geschützt durch das Beamtenrecht von Bund, Kantonen und Gemeinden, welches die Mitarbeitenden der Verwaltung einer Schweigepflicht unterwirft.

Der Kanton Aargau bestätigt die beamtenrechtliche Geheimhaltungspflicht in seinem Sozialhilfegesetz ausdrücklich, indem in § 45 SPG darauf hingewiesen ist, dass Personen, die sich mit dem Vollzug dieses Gesetzes befassen, dem Amtsgeheimnis unterstehen. Behörden fallen ebenfalls unter diese Personengruppe.

Die beamtenrechtlichen Vorschriften und die Regelungen des Sozialhilferechts werden überlagert durch den strafrechtlichen Schutz des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB). Das Strafrecht fasst den Beamtenbegriff weit. Wenn eine Person eine öffentlich-rechtliche Funktion ausübt, wird die Beamteneigenschaft bejaht. Keine Rolle spielt, ob es sich dabei um eine besoldete Arbeit oder um ein Ehrenamt handelt.