



Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP)  
Association Suisse de Politique Sociale (ASPS)  
Associazione Svizzera per la Politica Sociale (ASPS)

**Jahrestagung 2011**

## Rechtsstaat im Off?

Ungleichbehandlung im Sozialstaat

**Donnerstag, 10. November 2011, 09.15 – 16.20 Uhr**  
im Hotel Kreuz, Bern

In Kooperation mit:

Zürcher Hochschule  
für Angewandte Wissenschaften

**zhaw** Soziale Arbeit

**n|w**

Fachhochschule Nordwestschweiz  
Hochschule für Soziale Arbeit

**reaso**  
réseau d'études appliquées

**Hes·SO**

Haute Ecole Spécialisée  
de Suisse occidentale  
University of Applied Sciences  
Western Switzerland



Unterstützt durch die Schweizerische Akademie  
der Geistes- und Sozialwissenschaften  
[www.sagw.ch](http://www.sagw.ch)

Die schweizerische Sozialpolitik und die rechtsstaatliche Ordnung im Bundesstaat stehen in einem engen Verhältnis zueinander. Der sozialpolitische Vollzug wird von rechtlichen Vorgaben stark geprägt. Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Empfehlungen begründen bestimmte Leistungen und Vorgehensweisen von Behörden und sozialstaatlichen Akteuren. Zum einen stellt der föderalistische Staatsaufbau die Akteure vor grosse Herausforderungen. Die föderale Struktur kann zu einer rechtsungleichen Verwaltungspraxis auf Ebene der Kantone und Gemeinden führen. Zum anderen existieren im praktischen Rechtsvollzug beträchtliche Handlungsspielräume, auch wenn Zuständigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geregelt scheinen. Heisst dies nun: Freiheit für gute Lösungen oder Willkür gegenüber Betroffenen?

Unklare rechtliche Bestimmungen oder Empfehlungen ohne klaren, bindenden Charakter können zu grossen Unsicherheiten in der sozialpolitischen Umsetzung führen. Wird das behördliche Vorgehen nicht ausreichend abgesichert, so entsteht ein Risiko der Ungleichbehandlung und der Rechtsunsicherheit. Für die Betroffenen können daraus gravierende Folgen entstehen. Aber auch die Behörden sind einem grossen Druck ausgesetzt, denn sie müssen in sozialpolitisch anspruchsvollen Situationen ohne klare rechtliche Grundlagen handeln.

Die Tagung geht diesen Fragen nach und analysiert insbesondere auch die Risiken und Folgen für die Sozialpolitik. Ziel ist es, konkrete Vorschläge zu diskutieren, wie behördliches Handeln und die Praxis sozialpolitischer Einrichtungen mit Blick auf den Rechtsstaat Schweiz robuster gemacht werden können. Letztlich stellt sich aber auch die Frage, wie viel Rechtsungleichheit sich die Schweiz leisten kann. Denn in einer Demokratie sieht sich ein «Rechtsstaat mit Lücken» mit ernstzunehmenden Legitimationsproblemen konfrontiert.

## Programm

- 09.15 **Begrüssung und thematische Einführung**  
*Jean-Michel Bonvin, Professor HES-SO, Präsident der SVSP*
- 09.25 **Rechtsunsicherheiten und Rechtsungleichheiten im Sozialrecht: Mögliche Schritte zu mehr Klarheit**  
*Rudolf Ursprung, Bundesrichter*
- 10.05 Diskussion
- 10.15 Pause
- 10.45 **Welche sozialpolitischen Folgen gehen mit der Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit einher?**  
*Caroline Knupfer, Geschäftsführerin der SVSP und Leiterin Fachbereich Grundlagen der SKOS*
- 11.25 Diskussion
- 11.35 **Rechtsunsicherheit und Rechtsungleichheit im Rechtsstaat Schweiz: Symptome eines demokratischen Zerfalls?**  
*Daniel Binswanger, Journalist*
- 12.15 Diskussion
- 12.30 Mittagessen

Sämtliche Referate und Diskussionen im Plenum werden ins Französische bzw. Deutsche übersetzt.

## Workshops

- 13.45 **1. Fokus Existenzsicherung** (deutsch/französisch)  
*Uwe Koch, Dozent zhaw Soziale Arbeit und Vorstandsmitglied der SVSP und Ueli Tecklenburg, Vorstandsmitglied der SVSP*
- 2. Fokus Integrationspolitik** (deutsch/französisch)  
*Eva Tov, Professorin FHNW Soziale Arbeit, Miryam Eser Davolio, Dozentin FHNW Soziale Arbeit und Esteban Piñeiro, Dozent FHNW Soziale Arbeit und Vorstandsmitglied der SVSP*
- 3. Fokus Behinderung** (deutsch/französisch)  
*Caroline Hess-Klein, Leiterin von Egalité Handicap und Tarek Naguib, Égalité Handicap*
- 4. Fokus Pflegefinanzierung** (deutsch/französisch)  
*Valérie Hugentobler, Professorin HES-SO und Vorstandsmitglied der SVSP und Andreas Dummermuth, Geschäftsleiter Ausgleichskasse /IV-Stelle Schwyz und Vize-Präsident der SVSP*
- 15.15 Pause
- 15.35 **Kurzzusammenfassung der Workshops**
- 15.55 **Tagungskommentar**  
*Béatrice Despland, Professorin HECVSanté, Lausanne*
- 16.10 **Schlusswort**  
*Jean-Michel Bonvin, Professor HES-SO, Präsident der SVSP*

## Referate

### **Rechtsunsicherheiten und Rechtsungleichheiten im Sozialrecht: Mögliche Schritte zu mehr Klarheit**

Rudolf Ursprung, Bundesrichter

Im Vortrag werden Probleme der schweizerischen Rechtsordnung und Rechtspraxis erörtert. Deutlich wird, welche Probleme in der Praxis des Sozialrechts zu Rechtsunsicherheiten führen. In welchen sozialpolitisch relevanten Bereichen könnte ein national harmonisierter Vollzug geschaffen werden? Ist die Standardisierung der Verwaltungspraxis auf klarer rechtlicher Grundlage eine Lösung?

### **Welche sozialpolitischen Folgen gehen mit der Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit einher?**

Caroline Knupfer, Geschäftsführerin der SVSP und Leiterin Fachbereich Grundlagen der SKOS

Die föderale Architektur des Rechtsstaates Schweiz führt in bestimmten sozialpolitischen Bereichen zu sehr unterschiedlich ausgestalteten kantonalen Leistungen und damit auch zu unterschiedlichen behördlichen Praxen. Dies wird hier anhand von zwei Beispielen (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen für Familien) illustriert. Wir erhalten einen Einblick in die grundsätzliche Problematik der Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit im Rahmen der bestehenden sozialinstitutionellen Praxis.

### **Rechtsunsicherheit und Rechtsungleichheit im Rechtsstaat Schweiz: Symptome eines demokratischen Zerfalls?**

Daniel Binswanger, Journalist

Eigenartig: Mässig wichtige Fragen wie Hundeleinenzwang, Kindersitzpflicht und Hochdeutschpflicht ab dem Kindergarten beschäftigen die Schweiz und diese Probleme werden via Volksabstimmungen irgendwie gelöst. Auf der anderen Seite entpuppt sich die Unternehmenssteuerreform II als eine Mischung von finanzpolitischem Blindflug und abstimmungstechnischer Mogelpackung. Das ehemals sakrosankte Bankgeheimnis wurde ohne Volksabstimmung durch die Hintertür aufgehoben. Ein Pfeiler staatlicher Legitimation, die Rechtssicherheit nämlich, droht damit einzubrechen. Weshalb ist die offizielle Schweiz offenbar nicht mehr in der Lage, eine verständliche und kohärente Politik für die gesamte Bevölkerung zu gestalten? Spiegeln diese Entwicklungen in der Schweiz die Megatrends in Europa? Und wenn die alten rechtsstaatlichen Mechanismen der Entscheidungsfindung nicht mehr greifen, wie sehen dann die neuen Mechanismen aus?

## Workshops

### **1. Fokus: Existenzsicherung (d/f)**

Im Bereich der Existenzsicherung entsteht Rechtsunsicherheit einerseits durch die mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen Sicherungssystemen, deren Zugangsbedingungen und Existenzminima zudem unterschiedlich festgelegt sind. Ein Risiko, das zu einer Zeit von einer Sozialversicherung aufgefangen wurde (zum Beispiel gewisse psychische Krankheiten bei der IV), entfällt plötzlich, wobei sich der Gesetzgeber kaum darum kümmert, mit welcher Existenzgrundlage die somit vom System Ausgeschlossenen in der Folge rechnen können. Andererseits führt das föderale System zu Rechtsunsicherheiten. Da beispielsweise die Sozialhilfe nicht bundesrechtlich geregelt ist, entstehen für vergleichbare Situationen von Kanton zu Kanton grosse materielle Unterschiede. Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf kantonaler Ebene könnte in die gleiche Richtung weisen. Das ist rechtstaatlich kaum haltbar und stellt die Gerechtigkeit und die Legitimität des ganzen Systems in Frage. Welches sind die Handlungsspielräume? Wie könnte das Problem in einer befriedigenderen Weise gelöst werden?

### **2. Fokus: Integrationspolitik (d/f)**

Die Problematisierung von Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit drängt sich im Integrationsbereich auf und lässt sich anhand des jüngst eingeführten politischen Instruments der Integrationsvereinbarung exemplarisch diskutieren. Weder der Rechtsbegriff der Integration, noch die Rechtsform der Integrationsvereinbarung wurden in den Bundes- und Kantonsgesetzen ausreichend definiert. Die Vielzahl von «Kann-Formulierungen» im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer erlaubt eine rechtsungleiche Praxis der kantonalen Behörden. Den Kantonen bleibt es gar überlassen, die Integrationsvereinbarung einzuführen. In einigen Kantonen sind die Ausländer/innen damit konfrontiert, in anderen eben nicht. Der «Fall Integrationsvereinbarung» zeigt deutlich, dass die Frage der behördlichen Ermessensspielräume einer breiteren Diskussion bedarf. Unklarheiten schlagen sich in der Umsetzung der kantonalen Verwaltungen nieder und führen zu Rechtsunsicherheiten. Mit welchen politischen und professionellen Konzepten kann dieser Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit begegnet werden?

### 3. Fokus: Behinderung (d/f)

Menschen mit Behinderungen sind mit vielen Benachteiligungen, Schwierigkeiten und Problemen konfrontiert, so zum Beispiel betreffend Mobilität, Arbeits- und Gesellschaftsintegration sowie Gesundheitsversorgung. Zur Beseitigung dieser Benachteiligungen stehen ebenfalls spezifische Instrumente zur Verfügung. Die Instrumente sind vielerorts verankert, werden unterschiedlich angeboten und erzielen nicht immer eine kohärente und bestmögliche Wirkung. Wo und wie treten Zersplitterungen auf, wie kann ihnen begegnet werden, wie könnten die heutigen Instrumente gezielter gebündelt werden, um den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen noch besser gerecht zu werden?

### 4. Fokus: Pflegefinanzierung (d/f)

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung bringt seit dem 1. Januar 2011 eine komplett neue Durchführungs- und Finanzierungssituation für die pflegebedürftigen Menschen. Mit einem recht unbestimmten Bundesgesetz und einem ebenso unbestimmten und dennoch justiziablen Umsetzungsauftrag an die Kantone, ist eine Vielfalt von vielen kantonalen Lösungen entstanden. Aufgrund einer mangelnden verfassungsrechtlichen Grundlage und einer fehlenden Gesamtkonzeption über die konkreten Zielsetzungen des Bundesgesetzgebers fällt es allein schon schwer, einen Massstab zu definieren. Wie kann man Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung stipulieren, wenn sie nicht messbar ist?

## Organisation

- Anmeldung: Bitte Anmeldekarte einschicken oder faxen.  
**Anmeldeschluss: 1. November 2011**  
Bei Abmeldung nach dem Anmeldeschluss bleiben die Teilnahmekosten geschuldet.
- Kosten (inkl. Verpflegung):  
Mitglied SVSP oder Lehrperson: Fr. 150.-  
Nichtmitglied: Fr. 180.-  
Studierende mit Essen: Fr. 65.-  
Studierende ohne Essen: gratis
- Veranstalterin: Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik SVSP  
Monbijoustrasse 22  
Postfach  
3000 Bern 14  
Tel. 031 326 19 20 / Fax 031 326 19 10  
Mail: [admin@svsp.ch](mailto:admin@svsp.ch)
- Sprachen: Deutsch und französisch mit Simultanübersetzung
- Tagungsort: Hotel Kreuz  
Zeughausgasse 41  
3011 Bern  
[www.kreuzbern.ch](http://www.kreuzbern.ch)