

Kantonale Sozialversicherungsleistungen

Hardy Landolt*

1. Einleitung

Die Bundesverfassung kennt unterschiedliche Bestimmungen mit Bezug auf die soziale Sicherheit. Die verfassungsmässige Grundrechtsordnung garantiert einige wenige soziale Grundrechte¹ und erwähnt Sozialziele², welche den Gesetzgeber auf eidgenössischer und kantonaler Ebene verpflichten. Aus den Sozialzielen können – im Gegensatz zu den sozialen Grundrechten – keine individuellen Ansprüche, insbesondere Leistungsansprüche, abgeleitet werden³. Die Kompetenznormen der Bundesverfassung weisen dem Bundesgesetzgeber in weiten Bereichen des Sozialversicherungsrechts eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu. Der Bund ist insbesondere für die Bereiche der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge⁴, die berufliche Vorsorge⁵, die Arbeitslosenversicherung⁶, Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung⁷, Kranken- und Unfallversicherung⁸ sowie die Militärversicherung⁹ zuständig, wobei es sich dabei in der Regel um nachträglich derogatorische Kompetenznormen handelt.

2. Kantonale Sozialversicherungskompetenzen

2.1 Selbständige Sozialversicherungskompetenzen

Die Kantone sind im Hinblick auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung berechtigt, sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen zu erlassen, wenn dem Bund keine verfassungsmässige Gesetzgebungskompetenz zukommt oder er eine an sich gegebene Gesetzgebungskompetenz nicht (vollständig) ausgeschöpft hat. Die Bundesverfassung sieht dabei mitunter explizit vor, dass Bund und Kantone gemeinsam Sozialversicherungsleistungen¹⁰ bzw. die Kantone in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherheit Subventionen¹¹ vorzusehen haben.

Zum selbständigen kantonalen Sozialversicherungsrecht zählen beispielsweise Familienzulagen für Selbständigerwerbende; der Bundesgesetzgeber wäre an sich gesetzgebungsbefugt, hat aber im FamZG keine diesbezüglichen Versicherungsleistungen statuiert¹². Autonomes kantonales Sozialversicherungsrecht stellen auch die von den Kantonen erlassenen Bestimmungen zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung¹³ oder in Bezug auf Zusatzleistungen zur AHV/EL¹⁴ dar. Im autonomen Bereich kann der kantonale Gesetzgeber eigene Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auch Karenzfristen, vorsehen, welche das Bundessozialversicherungsrecht nicht kennt¹⁵.

Das autonome kantonale Sozialversicherungsrecht wird ergänzt durch kantonale Sozialhilfebestimmungen, welche bedarfsabhängige Leistungen, die über die minimale Nothilfe im Sinne von Art. 12 BV¹⁶ hinausgehen, vorsehen¹⁷, sowie Subventionsbestimmungen, welche im Bereich der sozialen Sicherheit erlassen worden sind. Sozialhilfeleistungen unterscheiden sich von Sozialversicherungsleistungen in mehrfacher Hinsicht. Werden Sozialhilfeleistungen nur bei einem nachgewiesenen Bedarf ausgerichtet, sind Sozialversicherungsleistungen bedarfsunabhängig. Sozialhilfeleistungen setzen sodann – im Gegensatz zu Sozialversicherungsleistungen – nicht den Eintritt eines anerkannten sozialen Risikos (Unfall, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Alter etc.) voraus.

2.2 Delegierte Sozialversicherungskompetenzen

Der Bundesgesetzgeber ist berechtigt, Sozialversicherungskompetenzen des Bundes, insbesondere den Erlass von Ausführungsbestimmungen, an den kantonalen Gesetzgeber zu delegieren. Die eidgenössischen Sozialversicherungsgesetze kennen zahlreiche Delegationsnormen.

Sowohl im selbständigen als auch im delegierten Kompetenzbereich können die Kantone eigene Sozialversicherungsleistungen vorsehen, sind dabei aber sowohl an das Bundesverfassungs- als auch das Bundessozialversicherungsrecht gebunden. Nach der Praxis des St. Galler Versicherungsgerichts ist es zulässig, wenn das kantonale Sozialversicherungsrecht eine Rückforderung zu Unrecht ausgerichteter kantonalrechtlicher Ergänzungsleistungen durch eine Verrechnung mit lau-

* Prof. Dr. iur., LL.M., Lehrbeauftragter an den Universitäten St. Gallen und Zürich, Rechtsanwalt und Notar, Glarus.

¹ Vgl. Art. 12, Art. 19, Art. 29 Abs. 3, Art. 59 Abs. 5 und Art. 62 Abs. 2 BV.

² Siehe Art. 41 BV.

³ Vgl. Art. 41 Abs. 4 BV.

⁴ Vgl. Art. 111 ff. BV.

⁵ Vgl. Art. 113 BV.

⁶ Vgl. Art. 114 BV.

⁷ Vgl. Art. 116 BV.

⁸ Vgl. Art. 117 BV.

⁹ Vgl. Art. 59 Abs. 4 und 5 BV.

¹⁰ Vgl. z.B. Art. 112a Abs. 1 und Art. 114 Abs. 4 BV.

¹¹ Vgl. z.B. Art. 112b Abs. 2 und Art. 112c Abs. 1 BV.

¹² Vgl. BGE 135 V 172 E. 6.3.2.

¹³ Vgl. BGE 134 I 313 E. 3.

¹⁴ Siehe z.B. Urteil des BGer 8C_499/2010 vom 23. August 2010 E. 2.

¹⁵ Vgl. Urteile des BGer 8C_522/2015 vom 21. April 2016 E. 3 und 8C_612/2013 vom 30. Dezember 2013 E. 6.5.2.

¹⁶ Der Verfassungsanspruch umfasst nur ein Minimum, d.h. die unerlässlichen Mittel, um überleben zu können (vgl. BGE 130 I 71 E. 4.1).

¹⁷ Siehe dazu z.B. BGE 142 I 1 E. 7.

fenden bundesrechtlichen Sozialversicherungsleistungen vorsieht¹⁸.

Die Finanzierung der Sozialversicherungsleistungen der Kantone hat dabei durch zusätzliche Beiträge zu erfolgen, soweit das Bundessozialversicherungsrecht nicht eine Verwendung der Bundesmittel für kantonale Sozialversicherungsleistungen vorsieht. Die Beiträge, welche gestützt auf Art. 11 ff. FamZG erhoben werden, dürfen beispielsweise nicht dazu dienen, auf kantonalem Recht beruhende Familienzulagen für (nichtlandwirtschaftliche) Selbstständigerwerbende im Rahmen eines allfälligen Lastenausgleichs nach Art. 17 Abs. 2 lit. k FamZG mitzufinanzieren¹⁹.

2.3 Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts

Das Bundesgericht auferlegt sich nach ständiger Praxis bei der abstrakten Normenkontrolle aus föderalistischen Gründen im Rahmen der Kognition eine gewisse Zurückhaltung. Nach der Rechtsprechung wird eine kantonale rechtliche, dem Bundesrecht widersprechende Norm im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nur aufgehoben, wenn eine bundesrechtskonforme Auslegung schlicht unmöglich ist; dabei werden auch die Erklärungen der Behörden zur künftigen Rechtsanwendung berücksichtigt²⁰.

Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle wird die Übereinstimmung des kantonalen Rechts mit allfälligen bundesrechtlichen Delegationsnormen und verfassungsmässigen Grundrechten nur eingeschränkt überprüft²¹. Ebenfalls kann eine Verletzung von verfassungsmässigen Prinzipien, insbesondere des Verhältnismässigkeitsgebotes nach Art. 5 Abs. 2 BV, geltend gemacht werden²². Ausserhalb von Grundrechtseingriffen erfolgt vor Bundesgericht im Rahmen von Art. 95 lit. a BGG aber lediglich eine Prüfung auf Willkür²³.

Als Ausfluss von Art. 191 BV kann das Bundesgericht einen kantonalen Hoheitsakt nicht aufheben, soweit dessen Inhalt durch ein Bundesgesetz vorgegeben bzw. abgedeckt ist, namentlich dann nicht, wenn der Bundesgesetzgeber eine Materie an die Kantone delegiert und ihnen vorgegeben hat, wie sie diese zu regeln haben. Der Zusammenhang zwischen der kantonalen und der bundesgesetzlichen Regelung muss dabei

zwingend oder zumindest sehr eng sein. Soweit die Kantone frei sind, eigene Regelungen zu schaffen, unterliegt das kantonale Recht uneingeschränkt der Verfassungsgerichtsbarkeit, selbst wenn es gleich lautet wie parallele Regelungen im Bundesrecht²⁴.

3. Analoge Anwendung des Bundessozialversicherungsrechts

Der Bundesgesetzgeber hält mitunter explizit fest, dass das eidgenössische Sozialversicherungsrecht für das kantonale Ausführungsrecht anwendbar ist²⁵. Soweit das eidgenössische Sozialversicherungsrecht nicht explizit für anwendbar erklärt wird, stellt sich die Frage, ob das Bundessozialversicherungsrecht – ohne Vorhandensein einer kantonalen Verweisungsnorm – analog angewendet werden kann, wenn das kantonale Sozialversicherungsrecht lückenhaft ist.

Soweit ersichtlich hat das Bundesgericht diese Frage noch nicht beantwortet; immerhin hat es geklärt, dass für Haftungsbestimmungen bzw. Sozialversicherungsbeiträge eine formell-gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht erforderlich ist²⁶ bzw. kantonale Verweisungsnormen, welche in allgemeiner Form das jeweils geltende Bundessozialversicherungsrecht für subsidiär anwendbar erklären, zulässig sind. Insbesondere kann Art. 52 AHVG durch eine dynamische Verweisungsnorm für kantonale Sozialversicherungsbeiträge angewandt werden²⁷. Durch eine derartige Verweisung wird die bundesrechtliche Haftungsbestimmung nach Art. 52 Abs. 1 AHVG zum subsidiären kantonalen öffentlichen Recht und ist nach dessen Regeln anzuwenden und auszulegen²⁸.

4. Anwendbarkeit des europäischen Koordinationsrechts

Gemäss Art. 8 des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU sind die Vertragsparteien zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gemäss Anhang II verpflichtet. Das europäische Koordinationsrecht ist in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 geregelt. Im Zusammenhang mit dem Abschluss des Freizügigkeitsabkommens wurde die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 insbesondere auch in Bezug auf kantonale Sozialversicherungsleistungen

¹⁸ Vgl. Urteile des VersGer SG vom 15.4.2003 = GVP 2003 Nr. 10 E. 5 = GVP 2003 Nr. 9 E. 2.

¹⁹ Vgl. BGE 135 V 172 E. 6.

²⁰ Ibid. E. 6.4.1.

²¹ § 85^{ter} Abs. 2 des Sozialgesetzes des Kantons Solothurn, wonach auch bei Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen durch beide Elternteile nur ein Elternteil Anspruch auf Familienergänzungsleistungen hat, verstösst nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV (vgl. BGE 142 V 577 E. 4 und 5).

²² Ibid. 7.3.2.

²³ Statt vieler BGE 134 I 153 E. 4.

²⁴ Vgl. z.B. BGE 130 I 26 E. 2.2.2.

²⁵ Gemäss Art. 3 Abs. 2 FamZG können die Kantone höhere Kinder- und Ausbildungszulagen sowie Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen; auf diese Zulagen finden ebenfalls die Bestimmungen des FamZG Anwendung.

²⁶ Vgl. BGE 134 I 179 E. 6.

²⁷ Vgl. Urteil des BGER 9C_720/2008 vom 7. Dezember 2009 E. 5.2.

²⁸ Statt vieler Urteil des BGER 9C_727/2008, 9C_306/2009 vom 6. Mai 2009 E. 2.

des Staatsvertrages ergänzt²⁹. In die Anhänge I und X der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 wurden folgende kantonale Sozialversicherungsleistungen bzw. beitragsunabhängige Sozialleistungen aufgenommen:

- kantonale Rechtsvorschriften über Unterhaltsvorschüsse auf der Grundlage von Art. 131 Abs. 2 und Art. 293 Abs. 2 ZGB,
- Geburts- und Adoptionszulagen nach den einschlägigen kantonalen Rechtsvorschriften auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 2 des FamZG,
- Ergänzungsleistungen gemäss ELG und gleichartige in kantonalen Rechtsvorschriften vorgesehene Leistungen sowie
- beitragsunabhängige Mischleistungen bei Arbeitslosigkeit nach kantonalen Rechtsvorschriften.

5. Prozessuale Besonderheiten

5.1 Rechtsmittel

Im Zusammenhang mit der Anwendung des kantonalen Sozialversicherungsrechts kann beim Bundesgericht Beschwerde gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid erhoben werden, wobei zwischen der Beschwerde gegen kantonale Sozialversicherungserlasse³⁰ und der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten³¹ bzw. der subsidiären Verfassungsbeschwerde³² zu unterscheiden ist. Die Beschwerde ist ausnahmsweise unzulässig, sofern der Streitgegenstand Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, betrifft³³. Soweit das kantonale Sozialversicherungsrecht einen Anspruch auf eine Leistung, beispielsweise eine Prämienverbilligung, vorsieht, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig³⁴.

5.2 Beschwerdegründe

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Verletzung des Bundesrechts, des Völkerrechts, von kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie von kantonalen Bestimmungen über

die politischen Rechte gerügt werden³⁵. Die Verletzung von kantonalen Sozialversicherungsbestimmungen bildet nur dann einen zulässigen Beschwerdegrund, wenn eine derartige Rechtsverletzung einen Verstoss gegen Bundesrecht im Sinne von Art. 95 lit. a BGG oder Völkerrecht im Sinne von Art. 95 lit. b BGG zur Folge hat³⁶.

5.3 Verschärfte Rügepflicht

Der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amts wegen gilt hinsichtlich einer geltend gemachten Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonaalem Recht nicht; insofern besteht eine qualifizierte Rügepflicht³⁷. Es obliegt der beschwerdeführenden Partei, namentlich darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid gegen die gerügten Grundrechte bzw. das kantonale Recht verstossen soll. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen³⁸.

5.4 Zuständigkeit der sozialrechtlichen Abteilung

Nach Art. 34 lit. e BGerR fällt die kantonale Sozialversicherung (insbesondere Familien- und Kinderzulagen) zwar in die Zuständigkeit der I. sozialrechtlichen Abteilung. Das Bundesgericht erachtete es aber als prozessökonomischer, dass die II. Abteilung auch über die Schadenersatzpflicht entscheidet, soweit sie entgangene Sozialversicherungsbeiträge nach kantonalem Recht betrifft³⁹ bzw. auch über den Anspruch und die Rückerstattung in Bezug auf Ergänzungsleistungen nach kantonalem Recht befindet⁴⁰.

²⁹ Vgl. Silvia BUCHER, Soziale Sicherheit, beitragsunabhängige Sonderleistungen und soziale Vergünstigungen, Die europarechtlichen Regelungen und deren (zukünftige) Auswirkungen auf die Schweiz mit Blick auf die Ergänzungsleistungen im Rahmen des ELG, auf über das ELG hinausgehende kantonale Zulagen und auf kantonale Arbeitslosenhilfen, SZS 2000, 340 ff.

³⁰ Vgl. Art. 82 lit. b BGG.

³¹ Vgl. Art. 82 lit. a BGG.

³² Das Bundesgericht beurteilt Verfassungsbeschwerden gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen, soweit keine Beschwerde zulässig ist (vgl. Art. 113 BGG).

³³ Vgl. Art. 83 lit. k BGG.

³⁴ Vgl. z.B. BGE 134 I 313 E. 1.2.

³⁵ Vgl. Art. 95 BGG. Mit der Verfassungsbeschwerde kann lediglich eine Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (vgl. Art. 116 BGG).

³⁶ Siehe z.B. BGE 140 I 320 E. 3.1.

³⁷ Vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG.

³⁸ Statt vieler BGE 130 I 258 E. 1.3.

³⁹ Vgl. z.B. Urteil des BGer 9C_204/2008 vom 6. Mai 2009 E. 1.1.

⁴⁰ Vgl. Urteile des BGer 9C_482/2009 vom 19. Februar 2010 E. 1 und 9C_152/2009 vom 18. November 2009 E. 1.