

Kurt Pärli, lic. iur. und dipl. Sozialarbeiter,
Dozent an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, verantwortlich für den Rechtsunterricht
Diplomausbildung Soziale Arbeit und für Weiterbildungsangebote im Bereich der Sozialen Sicherheit. Ko-Autor
der Nationalfondsstudie "Rechtliche Aspekte der HIV-Infektion und ihre ökonomischen Auswirkungen" (2000-
2002, vgl. www.hivlawstudy.ch)

Auswirkungen der neuen Bundesverfassung auf die Sozialarbeit

Hat die neue Bundesverfassung Auswirkungen für die Sozialarbeit? Die Verfassung bekennt sich zum Sozialstaat, hält aber auch das Prinzip Selbstverantwortung und Subsidiarität hoch. Das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen und das Verbot von Diskriminierung aufgrund der sozialen Stellung bedürfen noch der Konkretisierung, auch durch die Stimmen aus der Sozialarbeit.

Seit dem 1. Januar 2000 ist in der Schweiz die neue Bundesverfassung (BV) in Kraft. Nachdem sich visionäre Konzepte einer umfassender Revision als politisch nicht durchsetzbar erwiesen haben, beschränkte sich die Revision auf eine systematische Ordnung der einzelnen Bestimmungen und auf einen Nachführungsauftrag ungeschriebenen Verfassungsrechts. Neuere Publikationen zeigen, dass die BV über die Nachführung hinaus materielle Neuerungen enthält, auch solche, die für die Sozialarbeit relevant sind. Zu erwähnen ist vorab die neue Bestimmung zum Recht auf Hilfe in Notlagen, deren Auslegung einige brisante Fragestellungen hervorruft. Unmittelbar betroffen ist die Sozialarbeit auch vom verfassungsrechtlichen Verbot der Diskriminierung aufgrund der sozialen Stellung. In sozialpolitischer Hinsicht schliesslich ist eine Auseinandersetzung mit den Sozialzielen und anderen programmatischen Bestimmungen der BV, die ein eigentliches Bekenntnis zum Sozialstaat erkennen lassen, lohnend.

Das verfassungsrechtliche Bekenntnis zum Sozialstaat

In der Verfassung spiegeln sich die zentralen Wertungsentscheidungen einer Gesellschaft wider. Eine Verfassung ist also mehr als bloss eine rechtliche Ordnung, sie ist auch Spiegel eines kulturellen Erbes und Ausdruck eines kulturellen Entwicklungsstandes. In der neuen BV kommt ein klares Bekenntnis zum Sozialstaat zum Ausdruck. Die BV ist nicht nur, aber auch eine Sozialverfassung. Einen ersten Anknüpfungspunkt findet sich bereits in der Präambel:

Das Schweizervolk und die Kantone, (...) gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen, (...)

Diese soziale Grundüberzeugung wird in Art. 2 Abs. 1 BV wiederholt, indem die gemeinsame Wohlfahrt als einer der Zwecke der Eidgenossenschaft aufgeführt ist. Auch die Verpflichtung zur Chancengleichheit (Art. 2 Abs. 3 BV) hat sozialstaatlichen Charakter. Im weiteren Sinne zur Sozialverfassung ist die Bestimmung in Art. 6 BV zu zählen, wonach jede Person Verantwortung für sich selbst zu übernehmen hat und nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beizutragen hat. Hier offenbart sich das Postulat des politischen Liberalismus der Eigenverantwortung, das gleichwertig neben der Verpflichtung des Staates zum Ausgleich von Ungleichheit und zur Herstellung von Gleichheitschancen steht.

Die gerade benannten Bestimmungen der Sozialverfassung sind allesamt nicht justiziabel. Sie verleihen keine individuellen Rechte und Pflichten, erlangen allenfalls als Auslegungshilfen eine Bedeutung. Es handelt sich aber um sogenannte programmatische Bestimmungen. Sie stellen aber Handlungsanweisungen an die Behörden zur Verwirklichung der in der Verfassung festgelegten Grundwerte dar. Der Weg zum Ziele ist dem politischen Diskurs überlassen. Der "Spielplan" aber ist in der Verfassung gesetzt, der Sozialstaat als solcher steht nicht zur Disposition. Programmatische Bestimmungen haben als Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses eine hohe identitätsstiftende Bedeutung.

Verfassung festgelegten Grundwerte dar. Der Weg zum Ziel ist dem politischen Diskurs überlassen. Der "Spielplan" aber ist in der Verfassung gesetzt, der Sozialstaat als solcher steht nicht zur Disposition. Programmatische Bestimmungen haben als Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses eine hohe identitätsstiftende Bedeutung.

Einen konkreteren Charakter haben die neu in die Verfassung aufgenommenen Sozialziele. Das Prinzip Selbstverantwortung wird hier erneut aufgegriffen und mit dem Subsidiaritätsprinzip vervollständigt. Der Bund und Kantone sollen sich *in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative* zur Realisierung der Sozialziele einsetzen. Inhaltlich umfassen die Sozialziele insgesamt sieben Zielbereiche (Artikel 41 Absatz 1 BV): Teilhabe an der Sozialen Sicherheit für jede Person (lit. a), Erhalt der für die Gesundheit notwendige Pflege (lit. b), Schutz und Förderung von Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern (lit. c), Möglichkeit des Erwerbs des Lebensunterhaltes durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen (lit. d), Ermöglichung einer Wohnung zu angemessenen Bedingungen (lit. e), Aus- und Weiterbildung nach Fähigkeiten für Kinder, Jugendliche und erwerbsfähige Personen (lit. f), Förderung von Kinder und Jugendlichen zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen und Unterstützung ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration (lit. g). Aus den Sozialzielen lassen sich für die Behörden von Bund und Kantonen verbindliche Aufträge ableiten. Sozialarbeitende können (und sollen) sich zur Weiterentwicklung oder Verteidigung sozialer Einrichtungen auf diese Verpflichtungen beziehen .

Freiheitsrechte und Sozialrechte

Im Gegensatz zu den Sozialzielen sind Grundrechte unmittelbar justiziable Normen, welche den Einzelnen oder einer Gruppe subjektive und direkt in einem gerichtlichen Verfahren durchsetzbare Ansprüche gegen den Staat gewähren. "Sperrspitze" des Grundrechtskatalogs bildet die allgemeine Menschenwürdeklausel in Artikel 7 BV: Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen. Diese Klausel dient auch der Konkretisierung der übrigen Grundrechte: Achtung und Schutz der Menschenwürde soll Orientierung für die Verwirklichung der gesamten Verfassung bilden. Darüber hinaus hat Art. 7 BV aber auch einen eigenständigen Gehalt als Grundrecht und zwar im Sinne eines Auffanggrundrechts, wenn der Schutz anderer Grundrechte, namentlich der Schutz auf Leben und persönliche Freiheit und das Diskriminierungsverbot versagt. Ausgehend von der Menschenwürdenorm enthält der Grundrechtskatalog der Bundesverfassung Bestimmungen zur Rechtsgleichheit und zu rechtsstaatlichen Garantien sowie verschiedene Freiheitsrechte wie etwa das Recht auf persönliche Freiheit, der Anspruch auf Schutz der Privatsphäre, das Recht auf Medienfreiheit und die Eigentumsgarantie. Diese Freiheitsrechte schützen die Einzelnen in ihrer Freiheitssphäre gegenüber Eingriffen des Staates. Sozialarbeitende die staatliche Aufgaben wahrnehmen, sind in hohem Masse gehalten, die Grundrechte ihrer KlientInnen nicht zu verletzen.

Der Grundrechtsteil der BV enthält aber auch Sozialrechte, Ansprüche der Einzelnen auf staatliche Leistungen wie das Recht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege bei Bedürftigkeit und das Recht auf Hilfe in Notlagen. Hier sind Sozialarbeitende in der Rolle als "Vollstreckende" von Grundrechten.

Was bedeutet das Recht auf Hilfe und Betreuung?

Das individuelle Recht auf Hilfe in Notlagen steht im Zentrum der Sozialrechte. Ein Blick auf den Verfassungstext zeigt, dass in dieser Bestimmung einige Knacknüsse enthalten sind:

Art. 12 BV 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.

Noch einmal kommt das bereits in der Präambel, bei den einleitenden Bestimmungen und bei den Sozialzielen erkennbare Credo der Selbstverantwortung und der Subsidiarität zum Ausdruck (... und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen...). Auffallend ist weiter, dass nicht nur ein Anspruch auf die notwendigen Mittel für ein menschenwürdiges Dasein verankert ist, sondern auch ein Anspruch auf Hilfe und Betreuung. Sowohl in der Botschaft des Bundesrates wie auch in den parlamentarischen Beratungen wurde die Bedeutung der persönlichen Hilfe, insbesondere der Beratung, betont. Die persönliche Hilfe ist in den kantonalen Sozialhilfegesetzen und im Sozialarbeitsalltag Realität. Unklar ist jedoch, wie den ein verfassungsmässiges Recht auf Hilfe und Betreuung zu konkretisieren ist und wieweit sich ein solcher Anspruch auch rechtlich durchsetzen lässt, also justizierbar ist.

personlichen Hilfe, insbesondere der Beratung, betont. Die persönliche Hilfe ist in den kantonalen Sozialhilfegesetzen und im Sozialarbeitsalltag Realität. Unklar ist jedoch, wie den ein verfassungsmässiges Recht auf Hilfe und Betreuung zu konkretisieren ist und wieweit sich ein solcher Anspruch auch rechtlich durchsetzen lässt, also justiziabel ist.

In zwei neueren juristischen Dissertationen werden diese Fragen ansatzweise erörtert. Charlotte Gysin (Der Schutz des Existenzminimums, Basel 1999) erachtet ein Recht auf Sozialberatung als genügend konkretisierbar und gerichtlich durchsetzbar. Der Mensch dürfe nicht zum Objekt staatlicher Hilfe verkommen, was neben materieller Hilfe auch Gesprächs- und Beratungsangebote voraussetzen würde (Gysin, a.a.O., S. 61-62). Kathrin Amstutz (Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Bern 2002) entwickelt diesen Ansatz weiter und versucht, zentrale Aspekte des verfassungsrechtlichen Hilfs- und Betreuungsanspruchs näher zu bezeichnen. Sie sieht den Anspruch auf persönliche Hilfe und Betreuung als ein eigentliches "Kommunikationsgrundrecht", verstanden als für die Behörde zwingenden Respekts vor der hilfsbedürftigen Person als einem mitteilungs-fähigen Wesen und folgert daraus einen "Anspruch auf Anhörung und auf eine kompetente Ansprechperson". Weiter erachtet Amstutz einen "Anspruch auf Information über Rechte und Pflichten sowie elementarste Verfahrenshilfe" und einen "Anspruch auf Beratung im Umgang mit existenzsichernden Unterstützungsleistungen" als weitere Teilgehalte des Rechts auf Hilfe und Betreuung. Von besonderem Praxisinteresse ist weiter die von Amstutz thematisierte Frage, ob auch eine Behandlung in einer spezifischen stationären Institution Teil des verfassungsrechtlich gebotenen Minimalanspruchs auf persönliche Hilfe und Betreuung darstelle. Die Autorin kommt zum Schluss, aus Art. 12 BV lasse sich zumindest ein prinzipieller Anspruch auf eine den individuellen Umständen angepasste Behandlung und Betreuung in einer stationären Einrichtung mit entsprechender Kostenübernahme begründen (Amstutz, a.a.O., S. 365).

Ob das Bundesgericht den Vorschlägen der beiden Autorinnen folgen würde, muss offen bleiben. Eine Rechtsprechung zum verfassungsmässigen Recht auf Hilfe und Betreuung existiert bis heute nicht. Immerhin lässt sich aus der Verfassung klar ableiten, dass eine nur auf wirtschaftliche Hilfe ausgerichtete Sozialhilfe der Verfassung nicht standhalten würde. Daran ist zu erinnern, sollten etwa Behörden dereinst aus rein wirtschaftliche Überlegungen zum Schluss kommen, die Ausrichtung von wirtschaftlicher Hilfe ohne Hilfe und Betreuung sei für das Gemeinwesen kostengünstiger.

Was heisst "ein menschenwürdiges Dasein"?

Welches sind die Mittel, die im konkreten Einzelfall für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind? Das Bundesgericht hat festgehalten, grundrechtlich geboten sei die Sicherstellung der unabdingbaren Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins (Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Grundversorgung). In dieser Hinsicht besteht auch in der juristischen Lehre ein Konsens. Umstritten ist aber, ob das Grundrecht wirklich "nur" die Sicherstellung des physischen Überlebens, also ein absolutes Existenzminimum, oder nicht vielmehr darüber hinaus ein soziales Existenzminimum garantiere. Die meisten AutorInnen neigen zur ersten Ansicht und stützen sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die Entstehungsgeschichte der Bestimmung. Die Verfassung verlange nur eine existenzsichernde Minimalgarantie. Amstutz (a.a.O., S. 63) aber weist darauf hin, dass ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen auch Voraussetzungen zur Ausübung anderer Grundrechte schaffen müsse. Konsequenterweise würden dann im Einzelfall beispielsweise auch Reisekosten für die Ausübung eines (grundrechtlichen geschützten) familiären Besuchsrechts ebenfalls in den Schutzbereich des Grundrechts fallen. Die Unterscheidung zwischen einem absoluten und einem sozialen Existenzminimum halte vor dem Hintergrund des Menschenbildes in der Verfassung nicht Stand. Die verfassungsmässig geschützte Würde des Menschen verstehe den Menschen als soziales Wesen.

Im Lichte der Bundesverfassung ist auch die kontroverse Frage der Kürzung oder Totalverweigerung von Sozialhilfeleistungen zu prüfen. Der Grundsatz ist klar und in Art. 36 BV festgehalten: Grundrechte gelten nicht schrankenlos, Einschränkungen bedürfen aber einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Der Kerngehalt von Grundrechten aber darf nicht eingeschränkt werden. Bei Art. 12 BV fragt sich, ob das Grundrecht als solches nicht identisch mit dem Kernbereich sei. Zu diesem Schluss kommt eine neuere Publikationen zu den Kerngehalten von Grundrechten (Schefer, Markus, Die Kerngehalte von Grundrechten, Bern 2001). Folglich ist im Schutzbereich des Grundrechts jedes Selbstverschulden irrelevant und eine Verwirkung des Grundrechts durch Rechtsmissbrauch ausgeschlossen (Schefer, a.a.O., S. 348 ff, 362).

eine neuere Publikationen zu den Kerngehalten von Grundrechten (Schefer, Markus, Die Kerngehalte von Grundrechten, Bern 2001). Folglich ist im Schutzbereich des Grundrechts jedes Selbstverschulden irrelevant und eine Verwirkung des Grundrechts durch Rechtsmissbrauch ausgeschlossen (Schefer, a.a.O., S. 348 ff, 362).

Diskriminierungsschutz für SozialhilfeempfängerInnen

In Artikel 8 Absatz 2 BV sind spezifische Tatbestände aufgeführt, aufgrund derer eine Person nicht diskriminiert werden darf. Namentlich erwähnt werden die Herkunft, die Rasse, das Geschlecht, das Alter, die Sprache, die soziale Stellung, die Lebensform, die religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung und die körperliche, geistige oder psychische Behinderung. Das Kriterium "soziale Stellung" einer Person umfasst auch deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und somit die Sozialhilfeabhängigkeit.

Die Diskriminierungsverbote beabsichtigen die Behebung, Verminderung oder Vermeidung von Ausgrenzung, Herabwürdigung und Aussonderung. Die Verwirklichung dieser Verfassungsbestimmung verlangt folglich, Angehörigen bestimmter, besonders vor Diskriminierung gefährdeter gesellschaftlicher Gruppen den notwendigen Schutz zu gewähren. Rechtliche Regelungen, die Personen allein aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit (soziale Stellung) oder einem anderen in Art. 8 Abs. 2 BV aufgeführten Kriterium) direkt oder indirekt herabwürdigen oder Aussondern, sind unzulässig.

Die Bedeutung von Art. 8 Abs. 2 BV ist noch nicht abschliessend geklärt. Auch die Sozialarbeit ist aufgefordert, an der Konkretisierung mitzuwirken.

Sidelines (Total 4 Seiten, 1. Seite 3800 Zeichen, Seiten 2-4= ca. 10 000 Zeichen, Total Text ca. 1480 Zeichen)

zu Seite 1: Der Sozialstaat als solcher steht nicht zur Disposition

zu Seite 2: Sozialarbeitende können sich auf die Sozialziele in der BV) beziehen

zu Seite 3: eine nur auf wirtschaftliche Hilfe ausgerichtete Sozialhilfe würde vor der Verfassung nicht standhalten

zu Seite 4: Regelungen, die Personen allein aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit aussondern oder herabwürdigen, sind unzulässig