

Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe

Autor(en): **Akkaya, Gülcan**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **112 (2015)**

Heft 1

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840034>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe sichert bedürftigen Menschen ein Überleben in Würde. Damit dient sie der Verwirklichung fundamentaler Grund- und Menschenrechte. Während diese Funktion grundsätzlich unbestritten ist, bietet die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Praxis Anlass zu Diskussionen.

Sozialhilfe und Grundrechte eröffnen in der Praxis immer häufiger ein Spannungsfeld. Der jüngste Ruf nach Aufhebung des Datenschutzes oder nach dem «gläsernen» Klienten, die Forderung nach einem Verbot des Autobesitzes für Sozialhilfebeziehende oder drakonischen Strafen für Sozialhilfebetrug sind Beispiele dafür. Nicht wenige öffentlich erhobene Forderungen müssen als klare Absage an verfassungsmässig garantierte Grundrechte gedeutet werden und lassen jede Verhältnismässigkeit vermissen. Auch dürfen die Grundrechte von Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern nicht aus Spargründen eingeschränkt werden: Grundrechtsschutz kostet. Dieser Grundsatz scheint von der Öffentlichkeit in anderen Bereichen wie etwa bei Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung oder im Strafvollzug bereitwilliger akzeptiert zu werden als in der Sozialhilfe.

In der öffentlichen Sozialhilfe werden jährlich zehntausende Verfügungen erlassen, die das Leben von Menschen betreffen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können. Viele dieser Entscheide verbinden staatliche Leistungen mit Eingriffen in die Grundrechte. Auflagen, Weisungen und Sanktionen gehören zum sozialarbeiterischen Alltag.

Für Behörden und Fachleute in der Praxis der sozialen Arbeit stellen sich damit immer wieder heikle Fragen: Wann rechtfertigt eine Massnahme den Eingriff in ein Grundrecht? Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein? Wie steht es mit der Güterabwägung? Wie kann ein gewünschtes Verhalten eingefordert werden? Welche Sanktionen sind zulässig? Solche Fragen lassen sich nicht immer einfach beantworten und sie stellen die Verantwortlichen vor schwierige Entscheidungen.

Die Sozialhilfe hat zunächst die Aufgabe, jene Menschen zu unterstützen und ihnen Hilfe zu gewähren, die sich in

einer Notlage befinden und die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Kräften bestreiten können. Sie sichert ihnen ein Überleben in Würde und dient damit der Verwirklichung fundamentaler Grund- und Menschenrechte. Der in diesem Zusammenhang zentrale Artikel 12 der Bundesverfassung garantiert den Anspruch auf Existenzsicherung von Menschen, die sich

in einer Notlage befinden und sich nicht aus eigenen Kräften helfen können. Die Wahrung der Menschenwürde (Art. 7 BV) ist das Ziel, das allen Grundrechten übergeordnet ist. Dieser Kern ist unantastbar.

Die ordentliche Sozialhilfe, wie sie in den kantonalen Sozialhilfegesetzen geregelt ist, geht über diesen Kern hinaus. Sie sieht Leistungen vor, die ein soziales Existenzminimum sichern sollen. Zudem hat die Sozialhilfe auch die sozialpolitische Funktion der Armutsbekämpfung und der Integration Armutsbetroffener in die Arbeitswelt und die Gesellschaft. Nicht alle Leistungen und Standards der Sozialhilfe sind grundrechtlich begründet. Die ordentliche Sozialhilfe geht über das verfassungsmässige Minimum hinaus.

EIN LEITFADEN FÜR DIE PRAXIS

Das auf diesen Seiten reflektierte Zusammenspiel von Grund- und Menschenrechten und Sozialhilfe gibt Inhalte des im März erscheinenden Praxis-Leitfadens «Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe» wieder. Darin werden im ersten Teil die relevanten rechtlichen Grundlagen dargelegt und die Stellung des öffentlichen Interesses, Fragen der Verhältnismässigkeit, Verfahrensfragen und die materiellen Grundrechte wie die Menschenwürde, das Recht auf Hilfe in Notlagen, das Recht auf persönliche Freiheit usw. diskutiert. Im zweiten Teil werden wichtige Handlungsinstrumente der Sozialhilfe thematisiert wie Auflagen, Weisungen und Sanktionen. Anhand verschiedener Fallbeispiele werden Herausforderungen für die Praxis besprochen und Lösungsansätze aufgezeigt (siehe Seiten 28 und 29).

Der gemeinsam von der SKMR und der HSLU erarbeitete Leitfaden wird den Abonnentinnen und Abonnenten des SKOS-Newsletters kostenlos und elektronisch zur Verfügung gestellt.

LITERATUR

Schweizerische Kommission für Menschenrechtsfragen, Hochschule Luzern Soziale Arbeit (Hrsg.), Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe – Ein Leitfaden für die Praxis, Interact-Verlag, 2015.

Die Grundrechte sind immer zu achten

Grund- und Menschenrechte haben aber auch im Bereich der ordentlichen Sozialhilfe eine grosse Bedeutung. Zunächst sind Grundrechte wie etwa die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Niederlassungsfreiheit, der Schutz der Persönlichkeit oder das Diskriminierungsverbot in jedem Fall zu beachten. Sie gelten unabhängig von kantonalen Regelungen oder von der Höhe der Leistungen. Sozial Tätige und Behördenmitglieder sind stets an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu deren Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Diese Verpflichtung ist umfassend und schliesst die Pflicht mit ein, allgemeine Erlasse auf ihre Übereinstimmung mit den Grundrechten zu überprüfen.

Doch auch bei den Grundrechten kann es Einschränkungen geben. So ist eine Verweigerung der Arbeitssuche unter Berufung auf die Glaubens- oder Gewissensfreiheit ebenso unmöglich wie eine Ablehnung der Auflage, eine ärztliche Untersuchung vornehmen zu lassen. Wann immer jedoch Grundrechte eingeschränkt werden, müssen gewisse Voraussetzungen – etwa die



Nicht jede Sozialberatung verläuft konfliktfrei. Unter welchen Voraussetzungen rechtfertigt eine Massnahme den Eingriff in ein Grundrecht?
Bild: Rudolf Steiner

Achtung der formalen Grund- und Menschenrechte – gegeben sein.

Vier Voraussetzungen für Einschränkungen

Eine Einschränkung der Grundrechte ist nur gerechtfertigt, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind: Sie braucht zunächst eine gesetzliche Grundlage. In den vergangenen Jahren haben die meisten Kantone im Rahmen von Gesetzesrevisionen neue Bestimmungen eingeführt, so dass heute die rechtlichen Grundlagen zumeist gegeben sind. Als Zweites braucht es ein öffentliches Interesse an einer Massnahme. Das Kindeswohl beispielsweise zielt auf die Vermeidung von Armut oder Missbrä-

chen. Aber auch die öffentliche Ordnung oder Gesundheit können solche Interessen sein. Massnahmen müssen zudem notwendig und verhältnismässig sein, weil der Ermessensspielraum gross und die Gefahr von willkürlichen Entscheiden nicht unerheblich ist. Schliesslich dürfen Auflagen und Weisungen das Grundrecht nicht in seinem Kern aushöhlen.

Im Sozialhilfealltag sind weitere Grundrechte von zentraler Bedeutung. Zu nennen sind etwa die Verbote der Rechtsverweigerung und der Rechtsverzögerung auf der Basis des Rechts auf rechtliches Gehör. Die Praxis, Gesuche um Sozialhilfe nicht entgegenzunehmen, sondern die Gesuchsteller informell abzuweisen, ist

ein grundrechtswidriges Verhalten. Aber ab wann liegt eine Rechtsverzögerung vor? Schon wenn ein überlasteter Sozialdienst Termine für ein Erstgespräch erst viele Wochen später anbietet? Die Missachtung des Rechts auf rechtliches Gehör kann zur Aufhebung von Entscheiden durch die Oberinstanzen führen und Frustration auslösen, da das Verfahren wiederholt werden muss.

Besonderheit der Sozialhilfepraxis

Hier sieht sich die Praxis der Sozialhilfe zudem einer Besonderheit im Verhältnis zum Recht ausgesetzt. Ein zentraler Bezugspunkt für die soziale Arbeit bleibt der Hilfsprozess. Dieser ist ständigen Veränderungen der äusseren Verhältnisse unterworfen und bedingt eine enge Interaktion von Sozialarbeitenden und Hilfesuchenden. So können sich beispielsweise Einkommensverhältnisse oder der Bedarf an Leistungen der Klienten sehr rasch verändern. Diesen Besonderheiten steht eine Rechtsordnung gegenüber, die weniger den dynamischen Prozess betrachtet als vielmehr eine statische Ordnung von Rechten und Pflichten, die es zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beurteilen gilt.

Zum Zeitpunkt der Beurteilung einer Rechtslage, beispielsweise durch eine Rechtsmittelinstanz, können sich die Verhältnisse bereits verändert haben und es kann eine Neuurteilung der Leistungen nötig sein. Während im Sozialversicherungsrecht ein Rentenanspruch unabhängig von der Finanzlage des Antragstellers beurteilt werden kann – gegebenenfalls in einem länger dauernden Verfahren –, muss die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung den grundrechtlich garantierten Lebensunterhalt Bedürftiger auch während eines strittigen Verfahrens sicherstellen und sich so jederzeit mit neu geltend gemachten Sachverhalten auseinandersetzen. Dies führt in der Praxis zu einer anspruchsvollen Wechselwirkung zwischen Sachverhalt und rechtlicher Beurteilung. ■

Gülcan Akkaya

Institut für Soziokulturelle Entwicklung
Hochschule Luzern Soziale Arbeit

In der Praxis der sozialen Arbeit sind Auseinandersetzungen mit den Themen Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Persönlichkeitsschutz oder Verfahren besonders häufig mit grundrechtsrelevanten Fragen verknüpft. Drei Fallkonstellationen aus dem «Leitfaden für die Sozialhilfe-Praxis» zeigen die Spannungsfelder, die sich zwischen grundrechtlichen und sozialarbeiterischen Ansätzen ergeben können.

FALLBEISPIEL 1 BEARBEITUNGSDAUER

Eine Frau meldet sich Ende Mai beim Sozialamt an und reicht das Unterstützungsgesuch ein. Sie hört danach monatelang nichts mehr. Als sie sich im August erkundigt, meint das Sozialamt, man sei davon ausgegangen, der Fall habe sich erledigt. Das Sozialamt ist lediglich bereit, die Frau ab September zu unterstützen.

FRAGESTELLUNGEN

Ist es zulässig, dass das Sozialamt mit der Überprüfung des Gesuchs mehrere Monate wartet, bis über den Sozialhilfeanspruch entschieden wird? Ist das Sozialamt verpflichtet, das Verfahren zur Einreichung der Sozialhilfe zu eröffnen? Wenn die Bedürftigkeit gegeben ist, sollte die Person ab dem Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs unterstützt werden? Wie soll die betroffene Person ihren Lebensunterhalt bestreiten? Ist das Sozialamt verpflichtet, eine Verfügung bezüglich des Leistungsanspruchs zu erlassen?

RECHTLICHE BEURTEILUNG

Dem Verfahren kommt bei der Verwirklichung der Grundrechte eine grosse Bedeutung zu. Es entscheidet darüber, ob Menschen ihre Rechte tatsächlich geltend machen können. Behörden und sozial Tätige tragen die Verantwortung für ein rechtsstaatliches Verfahren und den nötigen Rechtsschutz einer Hilfe suchenden Person. Im vorliegenden Sachverhalt sind das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen nach Artikel 12 BV, die Frage der formellen Rechtsverweigerung nach Art. 29 BV Abs. 1, die Gewährung des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 BV Abs. 2 sowie die Prinzipien, der Offizialgrundsatz und der Untersuchungsgrundsatz in der Sozialhilfe tangiert. Die Sozialbehörde hat aufgrund des Offizialgrundsatzes von Amts wegen aktiv zu werden. Das bedeutet, dass sie zur Einleitung des Verfahrens und zur Abklärung des Sachverhaltes verpflichtet ist, sobald sie Kenntnis von der Notlage einer Person hat.

In einer Notlage lassen sich Entscheidungen nicht über lange Zeit vertagen, da dies konkrete Auswirkungen auf die Existenzsicherung der Hilfe suchenden Personen und deren Alltag hat. Die Person kann die Miete nicht mehr bezahlen und verliert die Wohnung. Die Behörde ist verpflichtet, innert weniger Wochen einen Entscheid zu fällen und ihn schriftlich zu begründen. Eine formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn das Sozialamt untätig bleibt und sein Handeln über Gebühr verzögert.

Die SKOS-Richtlinien halten fest, dass die Sozialhilfeorgane die Verfahrensrechte der zu unterstützenden Personen respektieren müssen. Die Behandlung eines Gesuchs darf nicht über Gebühr verzögert werden. Zudem muss die Sozialhilfe rückwirkend ausgerichtet werden, wenn die Bedürftigkeit beim Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs vorlag. In einem ähnlich gelagerten Fall befasste sich das Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden mit der Überprüfung des Antrags, dem Erlass eines anfechtbaren Erlasses sowie mit der rückwirkenden Auszahlung der Sozialhilfe. Der Zeitpunkt des Antrages wurde für die Auszahlung mit der Begründung als gültig erklärt, dass Sozialhilfeleistungen auszurichten sind, sobald die Voraussetzungen der Unterstützung erfüllt sind (B 04/012). Die Sozialbehörde ist verpflichtet, innerhalb einer nützlichen Frist einen anfechtbaren Entscheid darüber zu treffen. Zudem hat das Sozialamt bei einem Antrag auf wirtschaftliche Hilfe zu prüfen, ob materielle Unterstützung zu gewähren ist. Es darf nicht abwarten, bis die Notlage ohne wirtschaftliche Hilfe überwunden wird.

HANDLUNGSEMPFEHLUNG

Die Behörde ist nach dem Untersuchungsgrundsatz dafür verantwortlich, den Sachverhalt zügig abzuklären. Um den individuellen Bedarf zu eruieren, sind nebst persönlichen Angaben der Hilfe suchenden Personen auch die Lohn-/Taggeldabrechnungen, Mietverträge, Krankenkassen- und andere Versicherungspolice, Steuerveranlagungen, Dokumente über Unterhaltszahlungen oder Ansprüche auf andere Versicherungsleistungen zu prüfen. Nach der Abklärung des Sachverhaltes muss die Behörde innert weniger Wochen einen begründeten, anfechtbaren Entscheid erlassen. ■

Dem Verfahren kommt bei der Verwirklichung der Grundrechte eine grosse Bedeutung zu. Es entscheidet darüber, ob Menschen ihre Rechte tatsächlich geltend machen können.

FALLBEISPIEL 2

KÜRZUNG DES GRUNDBEDARFS BEI FAMILIEN

Ein Vater hat verschiedene Termine beim regionalen Arbeitsvermittlungszentrum nicht wahrgenommen. Aufgrund der mangelnden Kooperation wird seiner Familie, zu der neben ihm seine Frau und ein Kind gehören, der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für ein Jahr um 15 Prozent gekürzt.

FRAGESTELLUNGEN

Ist es zulässig, dass Frau und Kinder für das Fehlverhalten des Familienvaters mitbestraft werden? Handelt es sich bei einer solchen Praxis um Sippenhaft? Müssen die Interessen der minderjährigen Kinder besonders berücksichtigt werden? Müssen in einer solchen Situation die Frau und das Kind als eigene Unterstützungseinheit betrachtet werden?

RECHTLICHE BEURTEILUNG

In der Sozialhilfe wird eine Familie als Unterstützungseinheit behandelt. Massgebend für die Leistungen ist der Bedarf der gesamten Familie. Die Grundrechte indes stehen jedem einzelnen Mitglied zu. Entsprechend ist bei Kürzungen wegen mangelnder Kooperation zunächst zu prüfen, inwiefern sie neben dem Verursacher andere Familienmitglieder treffen. Besonders zu berücksichtigen sind dabei die Interessen der Kinder (Art. 11 BV). Wenn die Familienmitglieder einer zu sanktionierenden Person mittels einer Leistungskürzung mitbestraft werden, kommt es zu einer «Sippenhaftung», die weder im Gesetz noch in der Verfassung eine Grundlage hat. Im vorliegenden Fall geht es darum, den Vater für sein Fehlverhalten verantwortlich zu machen. Bei individuellen Pflichtverletzungen widerspricht die kollektive Sanktionierung der gesamten Familie dem verwaltungsrechtlichen Störerprinzip. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Störerprinzip ist sie sogar äusserst problematisch. Wie in jedem Fall einer Sanktion ist auch hier die Verhältnismässigkeit mit Blick auf die Unterstützungseinheit zu prüfen. Gemäss SKOS-Richtlinien kann unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für die Dauer von zwölf Monaten um höchstens 15 Prozent gekürzt werden. Zudem können Leistungen mit Anreizcharakter, wie der Einkommensfreibetrag, die Integrationszulagen und die Minimalen Integrationszulagen gekürzt werden. Die Situation der mitbetroffenen Unterstützungseinheit ist dabei angemessen zu berücksichtigen. Auch besteht die Möglichkeit der Direktzahlung, etwa von Ausbildungsbeiträgen für die Kinder an die entsprechenden Institutionen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Im konkreten Fall ist zu prüfen, wie sich die Kürzungen auf die Familie auswirken. Insbesondere sind die Interessen der Frau und des Kindes zu berücksichtigen. Für das Fehlverhalten des Vaters können sie nicht verantwortlich gemacht werden. Es stellt sich die Frage, ob gezielt dem Vater zu Gute kommende situationsbedingte Leistungen gestrichen werden können oder ob einzelne situationsbedingte Leistungen für die Frau und das Kind direkt übernommen werden. Je nach Situation könnte es erforderlich sein, die Frau und das Kind als eigene Unterstützungseinheit zu behandeln. ■

FALLBEISPIEL 3

WEISUNG ZUR TEILNAHME AM ARBEITSABKLÄRUNGSPLATZ

Ein ausgesteuerter Mann mittleren Alters bezieht seit einigen Monaten wirtschaftliche Sozialhilfe. Alle Versuche, eine geeignete Arbeitsstelle zu finden, sind fehlgeschlagen. Es wird ihm die Auflage gemacht, an einem Arbeitsabklärungsplatz teilzunehmen, um seine Motivation und Fähigkeiten abzuklären. Der Mann weigert sich, am Programm teilzunehmen. Er brauche Arbeit, keine Abklärung. Zudem wolle er sich nicht in einem Programm, in dem er unterfordert sei, ausnutzen lassen und für ein Taschengeld arbeiten.

FRAGESTELLUNGEN

In Fällen wie diesem muss geklärt werden, welche Eingriffe in die persönliche Freiheit eines Sozialhilfeempfängers zulässig sind: Wie verhält es sich mit der Wirtschaftsfreiheit des Klienten? Wie soll der Auftrag, Menschen in Not wieder sozial und beruflich einzugliedern, mit der Massnahme erfüllt werden? Wie chancenreich ist der Besuch eines Programms wider Willen? Geht es wirklich um eine Potenzialabklärung und bestehen wirklich Chancen, dank des Programms eine Arbeit zu finden – oder soll nur die Arbeitsbereitschaft getestet werden? Ist die Anordnung eine verkappte Sanktion?

RECHTLICHE BEURTEILUNG

Grundsätzlich dürfen Auflagen zur Teilnahme an einem Arbeitsprogramm unter folgenden Voraussetzungen gemacht werden: gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit und Subsidiaritätsprinzip. Zulässig sind laut Bundesgericht Verpflichtungen zur Wiederherstellung oder Stärkung der Chancen zur Erwerbsaufnahme. Mithin sind auch Qualifikationsprogramme Massnahmen, die angeordnet werden dürfen. Es kann für eine sozialhilfebedürftige Person durchaus von Nutzen sein, ausserfachliche Fähigkeiten, wie das Einfügen ins Team, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit, zu prüfen. Liegt der befristete Einsatz in einem Bereich, der den Sozialhilfebezüger zwar unterfordert, ihm aber ermöglicht, eine geeignete Anschlusslösung zu finden, so ist die Anordnung einer Teilnahme durchaus geeignet, die Aussichten auf berufliche Integration zu verbessern (BGE 130 I 71 und BGE 139 I 218 E. 4.4).

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Aus verschiedenen Gründen – etwa wegen psychischer oder körperlicher Beeinträchtigungen oder einer geringen beruflichen Qualifikation – können oder wollen nicht alle Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, an Beschäftigungsprogrammen teilnehmen. Widerstände sind deshalb nicht selten. In solchen Fällen sollte die Auflage sorgfältig im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit, Eignung und Zumutbarkeit geprüft werden. Wenn die Hilfe suchende Person trotz zahlreicher Bewerbungen die Erfahrung macht, auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle zu finden, hat dies Auswirkungen auf das Selbstvertrauen. Oft liegt ein längerer, erfolgloser Prozess der Arbeitsvermittlung und Aussteuerung hinter ihr. In solchen Fällen sollte der Fokus auf die Qualifizierungsmassnahmen gelegt und die Bildungschancen der Betroffenen verbessert werden. Möglicherweise gilt es, die Sozialkompetenz zu stärken und Vertrauen aufzubauen. Ein persönliches Coaching kann hier helfen. ■