

Leistungskürzungen sind rechtliche Schranken gesetzt

«600 Franken sind genug», «Regierung setzt bei Sozialhilfe Rotstift an» oder «Sozialhilfe-Kürzungen (...): Das blüht den Betroffenen»: Drei Schlagzeilen, die für die politische Debatte stehen, die nun bereits seit einigen Jahren zur Höhe der Sozialhilfeleistungen geführt wird. Die Schlagzeilen vermitteln den Eindruck, dass grundsätzlich alles möglich ist und der kantonale Gesetzgeber völlig freie Hand hat, die Höhe der Sozialhilfe festzulegen. Doch ist es wirklich so? Die SKOS hat ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das Leistungskürzungen in der Sozialhilfe in einen verfassungsrechtlichen Zusammenhang stellt.

Der Konsens, die SKOS-Richtlinien als Massstab für die Bemessung kantonaler Sozialhilfeleistungen heranzuziehen, bröckelt: Zwar erklären die kantonalen Gesetzgebungen die SKOS-Richtlinien nach wie vor für grundsätzlich anwendbar, sie lassen gleichzeitig aber auch immer grössere Abweichungen zu. Im Kanton Luzern erhalten Personen, die vor dem Sozialhilfebezug nicht mindestens eineinhalb Jahre gearbeitet haben, lediglich 85 Prozent des Grundbedarfs nach SKOS, im Kanton Bern steht im Mai 2019 eine Volksabstimmung über eine Gesetzesvorlage an, die Personen, die keine der beiden Amtssprachen beherrschen, den Grundbedarf um 30 Prozent kürzen will. In der politischen Debatte erscheint die Dispositionsfreiheit der kantonalen Gesetzgeber schier grenzenlos. Tatsache ist aber, dass die Bundesverfassung (BV) den drastischen Leistungskürzungen durchaus Schranken setzt.

Der Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV)

Die zentrale Bedeutung des Gebotes, die Würde des Menschen «zu achten und zu schützen», kommt schon darin zum Ausdruck, dass Artikel 7 den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung einleitet. In ihrer Kernaussage verlangt die Menschenwürde, den Menschen immer als Subjekt, nie als Objekt zu behandeln. Im Kontext der Sozialhilfe wird eine Person u.a. dann zum Objekt degradiert, wenn sie derart in ihrer physischen Existenz bedroht ist, dass Existenzängste ihr Leben bestimmen und sie einer psychischen Dauerbelastung aussetzen. Eine Degradierung zum Objekt liegt aber auch dann vor, wenn ein Mensch auf biologische Grundbedürfnisse reduziert und ihm so faktisch die Möglichkeit abgesprochen wird, zwischenmenschliche Beziehungen zu pflegen und am sozialen, kulturellen und politischen Leben seines Umfeldes teilzunehmen. Eine Gesetzgebung, die andauernde soziale Exklusion billigend in Kauf nimmt, verstösst gegen die Menschenwürde.

Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)

Das Diskriminierungsverbot schützt u.a. vor qualifizierter Ungleichbehandlung, wenn eine Person allein aufgrund ihrer sozialen Stellung herabgesetzt oder ausgegrenzt wird. Die Herabsetzung und soziale Ausgrenzung ist darin zu sehen, dass Personen, die Sozialhilfe in einer Höhe beziehen, die knapp das nackte Überleben sichert, allein aufgrund ihrer ökonomischen Situation in anderen Lebensbereichen stigmatisiert werden. So sind beispiels-

weise die politische Partizipation (kein Zugang zu Medien und damit zu Informationen) oder übliche soziale Kontakte massiv erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. Vereinsbeiträge können nicht bezahlt werden, Einladungen zum Essen werden abgelehnt, weil auf die sozial übliche Gegeneinladung aus finanziellen Gründen verzichtet werden muss.

Die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)

Unter den Schutz der persönlichen Freiheit fällt zum einen der im Verfassungstext erwähnte Teilgehalt der «körperlichen Unversehrtheit», die zum Beispiel dann verletzt ist, wenn zu tiefe Sozialhilfeleistungen eine ausgewogene Ernährung unmöglich machen. Darüber hinaus schützt das Bundesgericht unter dem Titel der persönlichen Freiheit seit Jahrzehnten aber auch alle sogenannten «elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung». Diesen lassen sich zwanglos alle diejenigen Aktivitäten zuordnen, ohne die eine gesellschaftliche Teilhabe ausgeschlossen oder zumindest stark erschwert wird. Fallen Aktivitäten, die eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, grundsätzlich unter den Schutzbereich der persönlichen Freiheit, so fliesst daraus zunächst der negatorische Anspruch jedes Einzelnen, dass der Staat nicht in den grundrechtlich garantierten Schutzbereich eingreifen darf (zum Beispiel mit einer abendlichen «Ausgangssperre»). Für Sozialhilfe beziehende Personen ungleich relevanter ist aber die Feststellung des Gutachtens, dass dem Staat aus Art. 10 BV auch die positive Pflicht erwächst, existenzsichernde Leistungen zu garantieren, die eine minimale soziale Teilhabe ermöglichen. Anders ausgedrückt: Aus Art. 10 BV fliesst der Auftrag an den Gesetzgeber, gesellschaftliche Teilhabe nicht nur nicht zu verhindern, sondern aktiv zu ermöglichen. Im Bereich der Sozialhilfe bedeutet dies: Werden im Sozialhilfegesetz die materiellen Leistungen derart tief angesetzt, dass Personen auf unbestimmte Zeit in allen sensiblen und persönlichkeitsnahen Lebensbereichen daran gehindert werden, am gesellschaftlichen Leben in ihrem Umfeld teilzunehmen, so liegt eine Verletzung von Art. 10 BV vor.

Auch Bundesgericht gefordert

Die Bundesverfassung setzt den Allmachtsphantasien der kantonalen Gesetzgeber, wenn sie die Höhe von Sozialhilfeleistungen definieren, also verschiedene Schranken. Als oberster Hüter der Verfas-



Zugang zu gesunder Ernährung fällt unter das Recht auf körperliche Unversehrtheit.

Bild: zvg

sung ist deshalb auch das Bundesgericht gefordert, dem Kürzungswettbewerb in der Sozialhilfe ein Ende zu setzen. Als kürzester Weg bietet sich dem Bundesgericht an, seine Rechtsprechung zu Art. 12 BV anzupassen, der in einer Notlage einen «Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind», zuspricht. In seiner bisherigen Rechtsprechung beschränkt das Bundesgericht diesen Anspruch auf eine minimale Überlebens- und Überbrückungshilfe, die sich auf das absolut Notwendige beschränkt, um eine unwürdige Betteexistenz zu verhindern. Mit dieser Spruchpraxis orientiert sich das Bundesgericht an einem rein biologisch-physischen Existenzminimum, was sich allerdings weder aus der Entstehungsgeschichte noch aus dem Wortlaut von Art. 12 BV erschliesst, der sich explizit auf die Menschenwürde als Massstab bezieht.

Gesamtgesellschaftliche Bedeutung

Das Leistungsniveau von Art. 12 BV anzuheben, gebietet auch die ausgesprochene Hebelwirkung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs auf existenzsichernde Leistungen: Ohne Lebensstandard, der einen minimalen finanziellen Spielraum eröffnet und mehr als

das nackte Überleben erlaubt, können zahlreiche grundrechtlich geschützte Positionen schlicht nicht gelebt werden. Das gilt etwa für das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV), weil allein schon die direkten Kinderkosten eine minimale finanzielle Basis erfordern, aber beispielsweise auch für die politischen Rechte, die voraussetzen, dass eine stimmberechtigte Person Zugang zu Radio, Fernsehen, Internet und Zeitungen hat und in der Lage ist, den Mitgliederbeitrag einer politischen Partei zu entrichten. In der Sozialhilfe ein Leistungsniveau zu garantieren, das eine soziale Teilhabe ermöglicht, hat daher – über die individuelle Ebene hinaus – eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung: Ein Staat, der Armutsbetroffene auf Dauer vom sozialen und politischen Leben ausschliesst, riskiert, dass eine Bevölkerungsgruppe langfristig in die Perspektivlosigkeit abrutscht und gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt. ■

Pascal Coullery

Dozent Berner Fachhochschule Soziale Arbeit

Bericht: www.skos.ch/publikationen/studien/