

**Referat vom 19. März 2014**  
**SKOS-Tagung „Grundrechte: Leitplanke für die Praxis“**  
**Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe**

**Gülcan Akkaya**

**Es gilt das gesprochene Wort**

Mein Referat möchte ich erstens mit einigen typischen Dilemmata der Sozialhilfe beginnen, zweitens die Bedeutung der Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe skizzieren, drittens auf den Bedarf an Kenntnissen und die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit den Grund- und Menschenrechten in der Sozialhilfe verweisen und abschliessend den Fokus der Hauptstudie erläutern.

**1. Dilemmata in der Praxis der Sozialhilfe**

Die öffentliche Diskussion um die Sozialhilfe wird in den letzten Jahren kontrovers geführt. Das Sozialwesen steht im Fokus von Politik und Gesellschaft, so dass Themen wie der Missbrauch von Sozialleistungen regelmässig diskutiert werden. Die Erwartungen von Politik und Gesellschaft steigen und damit der Anspruch, die Sozialhilfe in der Praxis grundrechtskonform umzusetzen.

In der täglichen Praxis stossen wir immer wieder auf grundrechtliche und ethische Fragen, da wir mit unseren Entscheidungen in höchst sensible Persönlichkeitsrechte der Klientinnen und Klienten eingreifen. Wie gehen wir damit um, wenn einem 55-Jährigen die Auflage gemacht wird, an einem Arbeitsprogramm teilzunehmen, um seine Motivation und seine Fähigkeiten abzuklären? Er weigert sich am Programm teilzunehmen, da er sich in den letzten Jahren intensiv um eine Arbeitsstelle bemüht hat, aber keine findet. Ist er unwillig, unfähig oder leidet er unter Blockaden? Hat er nach zahlreichen Absagen den Mut und das Selbstvertrauen verloren, einen neuen Anlauf zu wagen? Darf ich in die Freiheit des Individuums eingreifen, sich zu verweigern, wenn seine Grenzen überschritten sind? Wie verhält es sich mit der Wirtschaftsfreiheit des Klienten? Auf welche rechtlichen Grundlagen stütze ich mich bei meinen Entscheidungen?

Andere Dilemmata finden sich in den zahlreichen Auflagen, die Arbeitsfähige erhalten können. Wer Sozialhilfe beantragt und mindestens zu 50 % arbeitsfähig ist, muss „eine Passage“ in gemeinnütziger Waldarbeit mit Kursbegleitung durchlaufen oder an einem Arbeitsprogramm teilnehmen, bevor der Zugang zur wirtschaftlichen Sozialhilfe gewährt

wird. In solchen Programmen sollen die Arbeitsfähigkeit, die Motivation und die Kenntnisse der hilfesuchenden Person abgeklärt werden.

Ist aus grundrechtlicher Perspektive eine Auflage haltbar, die einen Tatbeweis als Voraussetzung für die Zulassung zur Sozialhilfe verlangt? Wie verhält sich dieses Konstrukt zur Forderung eines menschenwürdigen Daseins? Wird mit einer solchen Anordnung der Kerngehalt der Grundrechte tangiert? Wird den Personen mit einer solchen Auflage nicht ein Misstrauen entgegengebracht, das die Zusammenarbeit mit den Sozialtätigen erschwert? Wie gehen wir damit um, wenn Personen sich ganz verweigern und damit in noch prekärere Lagen kommen?

Nehmen wir ein anderes Beispiel aus dem Bereich der Auflagen: Einem Sozialhilfebezüger mit zwei Kindern wird die Auflage gemacht, an einem Arbeitsintegrationsprogramm teilzunehmen. Er verweigert sich, so dass der Grundbedarf um 15 % gekürzt wird. Haben wir es hier mit Sippenhaft zu tun, bei der die Kinder und die Ehefrau die Konsequenzen tragen müssen? Ist es aus grundrechtlicher und ethischer Perspektive zulässig, dass die ganze Familie von einer solchen Auflage betroffen ist? Wie steht es mit dem Grundsatz des Schutzes und des Kindeswohls? Welche Grundrechte werden wie gewichtet?

Ähnliche Situationen entstehen in Partnerschaften wie z.B. dem Konkubinat: Frau X lebt mit ihrem Partner zusammen und bezieht seit Kurzem wirtschaftliche Sozialhilfe. Ab Unterstützungsbeginn wurde in ihrem Budget ein Haushaltsführungsbeitrag von Fr. 550.-- pro Monat berücksichtigt. Die Sozialbehörde verlangt, dass die Frau ihren Lebenspartner zur Einreichung von Unterlagen zu dessen finanzieller Situation auffordert. Frau X wehrt sich gegen die Anrechnung einer Haushaltsentschädigung sowie die Einreichung der Unterlagen ihres Partners. Ist es ethisch und rechtlich haltbar, dass die Partnerin für die Haushaltsführung entschädigt wird? Wie ist die Situation zu beurteilen, wenn beide den Haushalt gemeinsam führen? Dürfen Daten von Drittpersonen eingefordert werden?

Meine Damen und Herren, mit diesen Beispielen sind wir mitten in der Debatte, um die ethischen und grundrechtlichen Dilemmata, die das Spannungsfeld der Sozialhilfe zwischen Rechten und Pflichten auszeichnen. Wir arbeiten mit Menschen zusammen, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden und deren Rechte aufgrund dessen immer wieder eingeschränkt und verletzt werden können.

Ein Blick in die Geschichte des Schweizer Sozialwesens zeigt, dass Strömungen des Zeitgeistes immer wieder zu Fehlentwicklungen geführt haben. Denken wir an die Zwangssterilisationen, den Obhutsentzug der Kinder Fahrender oder die administrativen

Versorgungen, die deutlich im Widerspruch zu den Grundzügen der Menschenrechte standen. Heute beurteilen wir diese vermeintlichen Lösungen für soziale Probleme klar als Fehler. Letzte Woche wurde im Ständerat beschlossen, dass das administrativ versorgten Menschen angetane Unrecht gesetzlich anerkannt wird. Die Sozialhilfe stellt einen sensiblen Bereich dar, der existentielle Fragen berührt. Grundrechte sind hierbei keine abstrakten Rechtsansprüche, sondern haben ganz konkrete Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeit der Menschen. Umso wichtiger ist es, dass die Sozialarbeitenden und die Behörden über ein solides Wissen zu den Grund- und Menschenrechten verfügen und die Auswirkungen ihres Handelns auf diese einschätzen können.

## **2. Welche Bedeutung haben die Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe?**

Die Grundrechte schützen die Persönlichkeit des Menschen und sichern dem Einzelnen ein Mindestmass an Entfaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten für ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit, Gleichheit und Sicherheit.<sup>1</sup> Ein Sozialstaat will soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit, sozialen Ausgleich und Chancengleichheit gewähren. Charakteristisch für den Schweizerischen Sozialstaat ist die starke Betonung der Subsidiarität staatlicher Hilfe und der Eigenverantwortung des Einzelnen.<sup>2</sup>

Die Bundesverfassung unterscheidet zwischen programmatischen Sozialzielen und direkt justiziablen Grundrechten. Soziale Grundrechte betreffen spezielle Grundrechtsgewährleistungen im Sozialbereich, die gewisse Sozialziele mit einem Rechtsanspruch versehen.<sup>3</sup> In diesen Fällen gewährleistet die Verfassung dem Einzelnen subjektive, unmittelbar anwendbare und gerichtlich durchsetzbare Ansprüche auf bestimmte Leistungen.

Zu den sozialen Grundrechten zählen das Recht auf Hilfe in Notlagen nach Artikel 12 der Bundesverfassung, der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Artikel 19 sowie der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege nach Art. 29. Im Artikel 41 der Bundesverfassung sind wichtige sozialpolitische Zielsetzungen normiert, die elementare Aspekte menschlichen Daseins wie soziale Sicherheit, Gesundheit, Familie, Wohnen, Bildung und Arbeit betreffen. Diese Sozialziele begründen keine unmittelbar einklagbaren Ansprüche des Individuums auf staatliche Leistungen. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit und verfügbaren Mittel sind der Bund und die Kantone aufgefordert, die Sozialziele zu realisieren.

---

<sup>1</sup> Kiener/Kälin 2007, S. 9

<sup>2</sup> Meyer-Blaser/Gächter, 2001, S. 564

<sup>3</sup> Rüegg, 2008, S. 27

Die Sozialhilfe ist ein Rettungssystem zur sozialen Sicherung, das nicht nach den Ursachen der Bedürftigkeit fragt. Oberstes Ziel ist, die Existenz zu garantieren und gleichzeitig die Integration in der Gesellschaft zu fördern.<sup>4</sup> Damit dieses Ziel erreicht werden kann, entsteht zwischen der Hilfe suchenden Person und den staatlichen Organen eine wechselseitige Beziehung, die beiden Parteien Rechte und Pflichten auferlegt.<sup>5</sup> Grundrechtseingriffe bei den klassischen Freiheitsrechten sind zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, wenn sie verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechts respektieren.<sup>6</sup> Die Behörden und die Sozialtätigen sind in ihrer Tätigkeit an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, diese zu verwirklichen und zu achten. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, bedarf es ausreichender Kenntnisse in den genannten Bereichen.

### **3. Bedarf an Kenntnissen und Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit den Grund- und Menschenrechten in der Sozialhilfe**

Die Hochschule Luzern und das Kompetenzzentrum für Menschenrechte haben im Jahr 2013 auf der Grundlage von Befragungen von Experten und Expertinnen sowie von Sozialtätigen eine Vorstudie mit dem Ziel verfasst, den Stand der Kenntnisse zu den Grund- und Menschenrechten zu bestimmen; die Probleme, die sich in der Praxis in diesem Zusammenhang ergeben, aufzudecken und den Bedarf an Aus- und Weiterbildungsangeboten zu evaluieren.<sup>7</sup> Die Analyse der Befragungen zeigt, dass der Kenntnis von Grund- und Menschenrechten und der Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen im Bereich der Sozialen Arbeit und des Sozialwesens in der Schweiz eine zentrale Bedeutung zukommt. Deutlich wurde nicht nur die besondere Verantwortung aller im Sozialbereich tätigen Akteure und Institutionen für einen menschenrechtskonformen Umgang. Durch eine erste Befragung konnten zudem Spannungsfelder identifiziert werden, die Defizite und Leerstellen bei der Realisierung dieses Anspruchs zeigen.

Vor diesem Hintergrund haben die Hochschule Luzern und das Kompetenzzentrum beschlossen, den Bereich der Sozialhilfe näher zu untersuchen. Der Bereich der Sozialhilfe, der letztlich eine Form des grundlegenden Rechts auf Existenzsicherung darstellt, berührt Fragen der Grund- und Menschenrechte in besonderer Weise, wie wir an den vorgestellten Dilemmata sehen konnten.

---

<sup>4</sup> SKOS-Richtlinien 2005, auch Vogel 2008

<sup>5</sup> Wolfers, 1993, S. 69

<sup>6</sup> Kiener/Kälin 2007, S. 76

<sup>7</sup> Vorstudie „Menschenrechte im Sozialwesen“ Akkaya/Martin 2013

**4. Der zentrale Fokus der Hauptstudie** richtet sich auf die Frage, wie sich Menschen- und Grundrechte einerseits und die gesetzlichen Standards sowie die reale Praxis in der Sozialhilfe andererseits zueinander verhalten. Wie gelingt es den Akteuren, eine Balance zu finden zwischen Persönlichkeitsrechten, dem Grundrecht auf Existenzsicherung und den Entscheidungen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zur Sozialhilfe? Was hemmt sie? Was ist förderlich? Welche Dilemmata zeigen sich in der Praxis der Sozialhilfe und welche ethischen sowie grund- und menschenrechtlichen Fragen stellen sich? Welche Antworten liefern die Rechtsprechung und die Soziale Arbeit? Zu klären ist, inwieweit die Menschenrechte ein Instrumentarium bieten, das Fachpersonen in schwierigen Entscheidungssituationen ethische Begründungen, Orientierungshilfen und Legitimationen liefert.

Ausgehend von diesen Fragestellungen werden im Rahmen der Hauptstudie verschiedene Dilemmata anhand von ausgewählten Fallkonstellationen aus der Praxis der Sozialhilfe erarbeitet und aus der grundrechtlichen und sozialarbeiterischen Perspektive heraus analysiert. Ziel ist, Handlungsmassnahmen für die Praxis zu formulieren. Darauf aufbauend sollen Grundlagen für Weiterbildungen und weitere Instrumente der Menschenrechtsbildung für Institutionen des Sozialwesens erarbeitet werden.

**Folgende Problembereiche der Sozialhilfe werden in der Hauptstudie bearbeitet: Weisungen und Auflagen betreffend Arbeitssuche und -einsätze, Wohnen, Konsum, medizinische Abklärungen, Vollmachtserteilungen, Verweigerung, Einstellung oder Kürzung von Sozialleistungen, Sanktionen und Verfahrensrechte in der Sozialhilfe.**

Als erste Ergebnisse möchte ich aus der sozialarbeiterischen Perspektive wichtige Punkte zum Thema Weisungen und Auflagen ausführen. Auflagen und Weisungen fordern von Sozialhilfebeziehenden einen Beitrag zur Verminderung und Behebung der Notlage. Dies kann zum Beispiel die Suche einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt beinhalten, die Teilnahme an einem lohnwirksamen Beschäftigungsprogramm des zweiten Arbeitsmarktes, die Verringerung von Lebenshaltungskosten, indem z. B. eine günstigere Wohnung gesucht wird. Auflagen und Weisungen müssen, wie alle Eingriffe in die Grundrechte, verhältnismässig und zumutbar sein. Dabei stellt sich stets die Frage, ob sie zielführend sind und die Sozialhilfebeziehenden in der Lage sind, sie zu erfüllen und ob alle anderen Mittel wie Zielvereinbarungen oder Arbeitsbündnisse bereits ausgeschöpft sind.

Tendenziell wird heute der Fokus stark auf die Pflicht der Klienten und Klientinnen zur Erwerbsaufnahme gelegt. Mit dem Druck der beruflichen und sozialen Integration werden die

hilfesuchenden Personen in Beschäftigungs- und Arbeitsprogramme gedrängt. Die Zielsetzung solcher Programme ist nicht immer ersichtlich. Zudem fehlen an vielen Orten geeignete Programme, in die Klientinnen und Klienten vermittelt werden können. Die Individualisierung der Massnahmen gilt heute als Schlüssel zum Erfolg. Aber nicht überall kann dies sichergestellt werden. Wegen des hohen Stellenwertes, den die Forderung nach Arbeit statt Sozialhilfe in der Öffentlichkeit einnimmt, besteht die Gefahr, dass durch Auflagen und Weisungen Menschen in ihren Grundrechten tangiert werden.

Bei den Auflagen im Bereich des Wohnens entstehen Dilemmata, da insbesondere in den Städten zunehmend kaum günstiger Wohnraum für Sozialhilfe beziehende Menschen zu finden ist. Hohe Fallzahlen erschweren eine umfassende Beratung und Unterstützung der hilfesuchenden Personen. Nur wenige Gemeinden verfügen über eine separate Wohnungsvermittlung. Meistens stehen für Familien nur wenige Notwohnungen bereit. Für die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen ist es eine besondere Herausforderung, mit diesem Spannungsfeld umzugehen.

Diese Themenfelder stellen besonders heikle Bereiche dar, in denen die Grundrechte der hilfesuchenden Personen tangiert sind. In der Praxis der Sozialhilfe stellen sich in diesem Zusammenhang für die Sozialhilfeorgane und für die Sozialarbeitenden regelmässig grundrechtsrelevante Fragen und nicht selten geraten diese in ethische Dilemmata. Gewisse Massnahmen scheinen in der Praxis sinnvoll, können aber die Grundrechte verletzen. Grundrechtskonformes Verhalten mag manchmal unpraktikabel erscheinen.

### **Zusammenfassend lässt sich sagen:**

Die Arbeit mit Klienten und Klientinnen ist prozessorientiert und dynamisch, das Verhältnis zwischen hilfesuchender Person und Sozialarbeitenden sollte konstruktiv und vertrauensvoll gestaltet werden. Verwaltungsrechtliche Verfahren klären hingegen Rechte und Pflichten in einem statischen Modell. Aufgrund ihrer Methoden- und Fachkenntnisse haben Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter Ermessensspielräume und sollten diese beim Abwägen einzelner Pro- und Contra-Argumente der Lösungen nutzen. Eine qualitativ fundierte Soziale Arbeit braucht eine kritische Reflexion der angeordneten Massnahmen unter Berücksichtigung der Grundrechte sowie der Wahrung der Würde der hilfesuchenden Person.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

## **Literaturverzeichnis**

Akkaya, Gülcan/Martin, Nora: Vorstudie „Menschenrechte im Sozialwesen“, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (Hrsg.) Bern, 2013.

Kiener, Regina/Kälin, Walter: Grundrechte, Bern, 2007.

Meyer-Blaser, Ulrich/Gächter, Thomas: Der Sozialstaatsgedanke, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean- François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich, 2001.

Rüegg, Christoph: Das Recht auf Hilfe in Notlagen, in: Häfeli, Christoph (Hrsg.): Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern, 2008.

Vogel, Urs: Rechtsbeziehungen Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in: Häfeli, Christoph (Hrsg.): Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern, 2008.

Wolffers, Felix: Grundriss des Sozialhilferechts. Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen, Bern/Stuttgart/Wien, 1993.