

Grundrechte als Leitplanken für die Sozialhilfepraxis

Dr. Walter Schmid, Beitrag für die Bieler Tagung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe vom 19. März 2014

I. Einleitung

Dieser Beitrag befasst sich mit Grund- und Menschenrechten und ihrer Relevanz für die Praxis der Sozialhilfe. Er geht den Fragen nach: Was sind Grundrechte? Was sind Menschenrechte? Woher kommen sie? Und wozu sind sie da? Es soll kurz dargestellt werden, was es mit dem zentralen Grundrecht der Menschenwürde auf sich hat. Auch die Mechanismen, welche die Umsetzung der Grund- und Menschenrechte zum Ziel haben, sollen kurz beleuchtet werden. Der Beitrag schliesst mit einigen Überlegungen zur Relevanz der Menschen- und Grundrechte für die Sozialpolitik und insbesondere die Sozialhilfe.

Wer sich diesem Themenkreis annähert, der begegnet zunächst so gewichtigen und erhabenen Sätzen wie „Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.“¹ Oder: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“² Solche Sätze stehen wie Felsen in der Brandung. Und unmittelbar liegt mit solchen Sätzen neben einer bestimmten Feierlichkeit immer auch eine gewisse Schwere oder gar Ohnmacht im Raum. Was sollen wir mit solchen Aussagen? Was haben diese Sätze mit unserem Alltag zu tun? Wie steht es um den Graben zwischen Anspruch und Wirklichkeit? Was ist der Stellenwert dieser Grundrechte als Leitplanken für das praktische Handeln in der Sozialhilfe? Wie steht es um die Rechtswirklichkeit? Wann merken wir, dass wir in unseren Entscheidungen eine Leitplanke geschrammt haben? Was ist der Stellenwert für die Sozialpolitik?

II. Entstehungsgeschichte

Zunächst ist ein kurzer Ausflug in ihre Entstehungsgeschichte nicht zu umgehen: Die historische Entwicklung und Ausdifferenzierung des modernen Sozialstaates entspringt der Erfahrung, dass die Sicherung menschenwürdiger Existenzbedingungen für alle elementare Voraussetzung persönlicher und gesellschaftlicher Entfaltung, sozialen Friedens und politischer Stabilität ist und damit zentrale Aufgabe einer auf Dauer ausgelegten Ordnung menschlichen Zusammenlebens. Zentraler Begriff ist dabei die Menschenwürde. Die in der Aufklärungsphilosophie wurzelnde Garantie der Menschenwürde wiederum beruht in der Einsicht, dass nur der Mensch selber eine Antwort darauf geben kann, was der Mensch seiner Bestimmung nach selber sei. Kein Staat, keine Partei, keine Mehrheit, keine Ideologie soll sich den Menschen nach eigenem Vorbild schaffen dürfen, was immer für ein Bild das auch sein mag – etwa das Bild des gesunden, starken, arbeitsamen und autarken Menschen. Allen

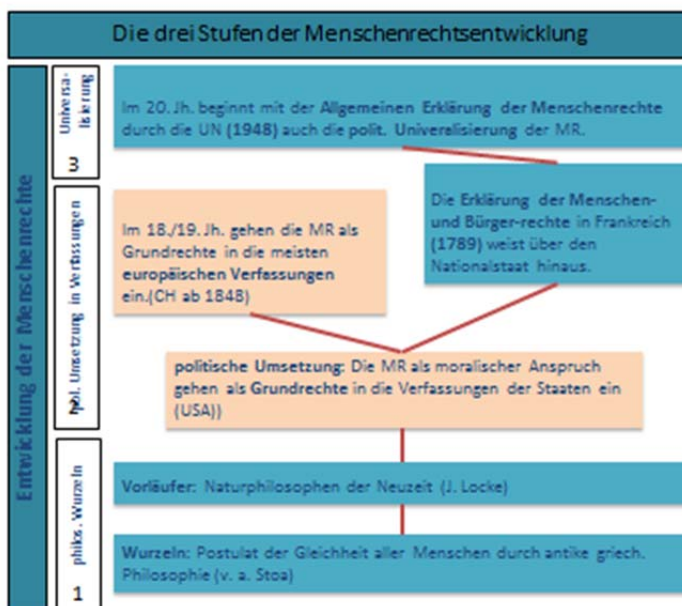
¹ Art. 7 BV.

² Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Menschen ist die potenzielle Fähigkeit zur Bestimmung ihrer selbst, ist also die Fähigkeit zu autonomem Handeln zuzugestehen. Darin liegt der Kerngedanke der Menschenwürde, und dieser ist wiederum untrennbar mit dem Begriff der Freiheit verbunden³.

Entstanden sind die Menschen- und Grundrechte nicht an einem Tag oder in einem grossen Wurf. Ihre Entstehungsgeschichte zieht sich über mehrere Jahrhunderte hinweg. Wir sehen dies auf dem untenstehenden Schaubild. Sie ist eng verknüpft mit dem schrittweisen Aufbau des Rechtsstaates, der sich gegenüber seinen Bürgern und Bürgerinnen legitimieren muss, und dem Nationalstaat, der in der Verpflichtung stand und steht, die Grundrechte zu gewährleisten. Sie hat durch die Industrialisierung und den Kampf der Arbeiterschaft für soziale Rechte später zusätzliche wesentliche Impulse erhalten. Verknüpft ist die Geschichte allerdings auch mit den Rückschlägen der Barbarei, die vor allem auch das 20. Jahrhundert geprägt haben. So hat auf internationaler Ebene erst der Zweite Weltkrieg den Durchbruch der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gebracht und nachfolgend die verschiedenen internationalen Verträge möglich gemacht, welche den Prinzipien erst den Rechtscharakter gaben und sie damit durchsetzbar machten. So verflochten und verwoben die Entstehungsgeschichte im Einzelnen sein mag, so lassen sich doch drei Phasen beobachten und unterscheiden.

(Bild 1)



SKOS Tagung vom 19. 3. 2014

Aus religiösen und philosophischen Reflexionen und Menschenbildern, etwa von der Gleichheit der Menschen oder ihrer Ebenbildlichkeit mit Gott sind politische Forderungen und schliesslich Rechte abgeleitet worden, die – auf staatlicher Ebene zunächst, aber

³ Kathrin Amstutz in Walter Schmid/Ueli Tecklenburg: Menschenwürdig leben?, Caritas-Verlag, Luzern, 2005, S. 84.

schrittweise dann in einer dritten Phase auch auf internationaler Ebene – Anerkennung fanden. So haben viele Menschenrechte im Kern einen normativen Gehalt jenseits des Rechts, sie finden sich aber auch in nationalen oder gar kantonalen Verfassungen kodifiziert und, soweit es sich um internationale Menschenrechte handelt, in globalen und regionalen Verträgen festgeschrieben, etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention, die für die Schweiz von Bedeutung ist.

III. Inhalte der Grund- und Menschenrechte

Dies gilt in besonderem Masse für den Grundgedanken der Menschenwürde, der aber nicht nur ein Grundrecht umschreibt, sondern weit darüber hinaus als regelrechtes Auffanggrundrecht verstanden werden kann, als ein Grundrecht, das allen anderen vorausgeht. Dies gilt sowohl für die internationalen Menschenrechte als auch für die Grundrechte unserer eigenen Verfassung. Aus diesem Grundgedanken der Menschenwürde, aus diesem Auffanggrundrecht gewissermassen, ergeben sich eine Vielzahl von Rechten, die sich unter anderem wie folgt in vier Gruppen ordnen lassen (Bild 2).



SKOS Tagung vom 19. 3. 2014

Die erste Gruppe betrifft die Rechte auf Freiheit. Sie schützen den Menschen vor Eingriffen, die seine Unversehrtheit tangieren. Die zweite umfasst die Rechte auf Gleichheit, die ihn namentlich vor Willkür und Diskriminierung schützen. Drittens sind es Rechte auf ein faires Verfahren, welche ihm die Möglichkeit geben, nicht nur Rechte zu haben, sondern diese auch durchzusetzen. Gleichzeitig binden sie den Staat überall dort an ein faires Verfahren, wo Grundrechte aus verschiedenen Gründen eingeschränkt werden müssen. Und schliesslich sollen die sozialen Grundrechte die Existenzsicherung gewährleisten.

Doch was sind Grundrechte und was Menschenrechte? Im Kerngehalt geht es um dieselben Rechte. Doch die Grundrechte sind, rechtlich gesehen, nationalstaatliche Rechte, die sich nur

im jeweiligen Staat um- und durchsetzen lassen. In ihrer Entwicklung sind sie vielerorts den internationalen Menschenrechten vorausgegangen, auch wenn sie meist denselben ethischen und philosophischen Quellen entspringen. Träger der Grundrechte sind Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Staates oder Menschen, die sich in diesem Staat aufhalten. Menschenrechte hingegen stehen allen Menschen zu. Walter Kälin definiert die Menschenrechte als „vom internationalen Recht garantierte Rechtsansprüche von Personen gegen den Staat oder staatenähnliche Gebilde, die dem Schutz grundlegender Aspekte der Person und ihrer Würde dienen“⁴.

Die Menschenrechte werden heute vielfach auch nach Typen oder nach Generationen ihrer zeitlichen Entstehung gegliedert. Man spricht von den individuellen Freiheitsrechten, die den Menschen vor möglichen Verletzungen und Eingriffen schützen. Sie setzen der Sozialhilfe in der Praxis gewichtige Leitplanken etwa beim Eingriff in die Glaubensfreiheit oder die Privatsphäre. Daneben stehen die politischen und rechtlichen Teilnahmerechte, denen wir in der Praxis der Sozialhilfe zum Beispiel immer dann begegnen, wenn es um Verfahrensfragen geht. Und schliesslich findet sich der Typus der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Teilhaberechte, der beispielsweise dann relevant wird, wenn es um die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen geht.

IV. Umsetzung und Durchsetzung

Wer sorgt für die Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte? Wer garantiert, dass sie im Konfliktfall nicht tote Buchstaben bleiben?



Abb. 10: Schematische Darstellung der Ebenen und Organe der Durchsetzung

⁴ Walter Kälin/Jörg Künzli: Universeller Menschenrechtsschutz, Helbing Lichtenhahn Verlag, 3. Aufl., Basel 2013, S. 34.

In erster Linie ist dies Sache der einzelnen Staaten⁵. Ob es sich um Grundsätze handelt, die im nationalen Recht verankert sind, oder um internationales Recht: Die Staaten und ihre Gerichte sind zuständig für die Um- und Durchsetzung. Das einzelne Individuum, das Träger dieser Rechte ist, kann klagen. Soweit es etwa um Menschen- und Grundrechte in der Sozialhilfe geht, sind dies die ordentlichen Instanzen, also die Bezirksgerichte oder -räte, die kantonalen Verwaltungsgerichte und das Bundesgericht. Geht es um die Verletzung von Menschenrechten, kann darüber hinaus an Instanzen gelangt werden, welche speziell für die Umsetzung der Menschenrechte eingesetzt wurden. Am wirksamsten sind dabei Gerichte, die im Rahmen internationaler Verträge geschaffen wurden, wie beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg, an den das Individuum gelangen kann, wenn es sich in seinen Rechten verletzt sieht und vor den nationalen Gerichten nicht zu seinem Recht gekommen ist.

V. Soziale Rechte

Von besonderer Bedeutung für unser Thema sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Freiheits- und Gleichheitsrechten und den sozialen Rechten. Die historische Erfahrung hat gezeigt, dass ein Staat, der gegenüber bestehenden sozialen Abhängigkeiten und Zwängen, materiellen Nöten und existenziellen Ängsten, aber auch tatsächlichen Ungleichheiten blind ist, die Freiheits- und Gleichheitsrechte nicht gewähren kann. Wer seine Grundbedürfnisse nicht decken kann, hat die Freiheit zu nichts und schon gar nicht die Chance zur gleichberechtigten Teilnahme an irgendetwas. Aus der Menschenwürde ergibt sich deshalb eine Schutz- und Handlungspflicht des Staates, die auch die materielle Seite der Existenz zum Gegenstand haben muss. Es gibt also nicht nur die Pflicht des Staates, etwas zu unterlassen, sondern auch die Pflicht, etwas zu tun. Aus unserem Aufgabenbereich ist uns das nur zu gut bekannt. Was nützt einem Bedürftigen das Recht auf Leben, ein Anspruch auf Existenzsicherung, wenn er diesen nicht in einem fairen Verfahren durchsetzen kann? Die Zusammenhänge zwischen sozialen Rechten, Freiheitsrechten und Verfahrensrechten sind evident. Deshalb sind alle drei für die Sozialhilfe von Bedeutung.

In den letzten Jahrzehnten sind also auch soziale und wirtschaftliche Rechte mehr und mehr in internationale Konventionen eingeflossen, wie etwa das Verbot der Kinderarbeit oder die Gewerkschaftsrechte, aber auch das Recht auf soziale Sicherheit oder auf Gesundheit oder den Schutz der Familien. Vor einigen Jahren zum Beispiel ist mit der Ratifizierung die Kinderschutzkonvention der Vereinten Nationen für die Schweiz bedeutsam geworden, und demnächst wird die Konvention zum Behindertenschutz für uns wirksam. Wie weit solche

⁵ Arnd Pollmann/Georg Lohmann (Hrsg.): Menschenrechte, ein interdisziplinäres Handbuch, Metzler, Stuttgart und Weimar, 2012, S. 207.

sozialen Rechte im Einzelnen gehen, lässt sich dabei nicht leicht sagen. Das hängt von den einzelnen Rechten ab, aber auch von den Möglichkeiten der einzelnen Staaten. Ein Recht auf Existenzsicherung, das in der Schweiz gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung die Hilfe in Notlagen vorsieht, kann materiell mit der Umsetzung desselben sozialen Menschenrechts im Kontext eines bitterarmen Landes wie etwa Ruanda nicht verglichen werden. Gleichwohl bieten diese Grundrechte in beiden Kontexten Leitlinien für staatliches Handeln. Die aktuell und wohl noch auf längere Zeit sehr beschränkten Realisierungschancen weltweit beschränken nicht die universelle Gültigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte⁶.

VIII. Leitplanken für die Praxis

Was bedeuten die Leitplanken der Grund- und Menschenrechte ganz konkret für die Praxis der Sozialhilfe? Der zentrale Orientierungspunkt ist dabei die Menschenwürde, die sich als Grundprinzip durch die Rechtsordnung durchzieht. Sie findet sich nicht nur in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, sondern auch in der Bundesverfassung und verschiedenen kantonalen Verfassungen, beispielsweise in der Präambel der Verfassung des Kantons Zürich, die vom Schutz der Menschenwürde spricht. Besonders bedeutsam für die Sozialhilfe: In Artikel 12 der Bundesverfassung zum Grundrecht der Hilfe in Notlagen ist das menschenwürdige Dasein der entscheidende Referenzpunkt für den Umfang der Hilfe. Abgeleitet davon kennen wir heute eine Vielzahl von Bestimmungen, die unser Handeln in der Sozialhilfe leiten. Im Einzelnen geht es dabei regelmässig um Fragen der Autonomie des Individuums und ihrer Grenzen. Es geht um die Zulässigkeit von Einschränkungen, um die die Praxis der Sozialhilfe nicht herumkommt. Im Einzelnen stossen Praktikerinnen und Praktiker immer wieder auf Dilemmata und Spannungsfelder zwischen der tätigen Sozialhilfe im Alltag und den Anforderungen der Grundrechte. Entscheidend ist, uns diese bewusst zu machen und unser Handeln zu überprüfen. Etwa daran, wie zu Beginn ausgeführt, ob wir der Versuchung erliegen, uns ein Bild des Menschen zu machen, der vor uns steht, das nicht seiner selbstgewählten Bestimmung folgt, sondern dem, was wir als richtig erachten, und dem, was wir als richtiges Leben sehen. Die Grundrechte als Leitplanken versuchen uns vor dieser Versuchung zu schützen und uns zu sensibilisieren.

Grund- und Menschenrechte mögen uns dabei wie in Stein gemeisselt vorkommen. Unumstösslich und universell, als Felsen in der Brandung. Als klarer Imperativ, den es nicht zu diskutieren gilt. In Tat und Wahrheit ist dem nicht so. Auch Grund- und Menschenrechte sind im Fluss. Sie sind weder aus dem Nichts entstanden noch den Menschen von Gott auf dem Berg Sinai überreicht worden. Sie haben eine lange Entstehungs- und Wirkungsgeschichte. 'Work in Progress' sagt das Eidgenössische Departement des Äusseren in einer Broschüre über die Menschenrechte. Grund- und Menschenrechte sind nicht ein für alle Mal erstritten und unantastbar. Vielmehr muss ihr Gehalt immer wieder erkämpft und bestätigt werden. Dies ist ganz besonders in sensiblen Bereichen wie den unseren nötig.

⁶ Amartya Sen: Die Idee der Gerechtigkeit, dtv, München 2009, S. 410ff.

Deshalb ist der Diskurs über die Grundrechte und ihre praktische Umsetzung so wichtig. Deshalb ist die offene Debatte über die Praktikabilität ihrer Anwendung nötig.

Die Grundrechte sind nicht nur in der Anwendung eine Herausforderung für die Praxis, auch in der Sozialpolitik können wir beobachten, dass wir gelegentlich auf Kollisionskurs fahren. Dies kommt in unserem schweizerischen direktdemokratischen Laboratorium nicht selten vor. Zu denken ist etwa an die Verwahrungs- oder die Ausschaffungsinitiative, wo demokratische Entscheidungen durchaus mit Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit in Konflikt geraten können. Auch in Ländern ohne direktdemokratische Institutionen steigt gelegentlich aus der Büchse der Pandora längst überwunden Geglaubtes auf. Etwa als neulich der Stadtpräsident von London, Boris Johnson, mit dem Vorschlag an die Öffentlichkeit trat, man solle Eltern mit radikalislamischen Ideen das Erziehungsrecht der Kinder entziehen und die Kinder in Heimen unterbringen, damit sie dem Gedankengut der radikalisierten Eltern entzogen werden könnten. In der Schweiz denkt man dabei unwillkürlich an die Kinder der Landstrasse. In Grossbritannien könnte man sich der Aborigines in der früheren Kolonie Australien erinnern, denen man die Kinder entzog, um sie vor dem angeblich schlechten Einfluss der Eltern zu bewahren. Die Schweiz hat sich bei den Kindern der Landstrasse und kürzlich auch bei den administrativ Verwahrten entschuldigt für die Verletzungen, die ihnen zugefügt wurden. Doch noch während diese Entschuldigungen mit medial überhöhten Gesten an die Öffentlichkeit getragen wurden, wogten bereits die Wellen der Empörung den sogenannten Renitenten entgegen, denen man am liebsten keine Rechte und insbesondere keine Verfahrensrechte zugestehen wollte⁷.

Grund- und Menschenrechte mögen als in Stein gemeisselt erscheinen, als Felsen in der Brandung. Es ist gut, sich daran zu erinnern, dass Felsen, ja selbst Berge in erdgeschichtlichen Dimensionen nicht unumstösslich sind, dass sie sich aufbauen, entstehen, aber auch verwittern und abgetragen werden können. Diese geologischen Entwicklungen stehen allerdings weitgehend ausserhalb menschlicher Verfügbarkeiten. Die Auseinandersetzung mit den Grundrechten und ihrer Funktion als Leitplanken für die Praxis hingegen liegt im Bereich des von Menschen Gestaltbaren und ist deshalb eine dauerhafte Aufgabe, der **wir** uns zu stellen haben.

⁷ Fall Berikon.