

Nr. 32 Sozialhilfe. Art. 12 BV. Art. 3, Art. 28 Abs. 1, Art. 31 SHG. Einen Rechtsanspruch auf Existenzsicherung besitzt nur, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen. Zumutbarkeit der Teilnahme am Beschäftigungsprogramm des Netzwerkes Uri. Umfang des grundrechtlichen Anspruchs auf materielle Existenzsicherung. Zulässigkeit der Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

Obergericht, 21. März 2003, OG V 01 8

Aus den Erwägungen:

3. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass ihm die wirtschaftliche Sozialhilfe ohne Grund gekürzt worden sei. Von seiner Seite her liege keine grobe Pflichtverletzung vor. Die Arbeit am Beschäftigungsprogramm beim Netzwerk Uri sei ihm nicht zumutbar, da die von den Arbeitgebern und Gewerkschaftern vereinbarten Minimallöhne in dieser Institution nicht eingehalten würden. Dieses Beschäftigungsprogramm stelle eine Internierung der "working-poor-class" oder eine Zwangstherapie für Renitente dar.

a) Das Recht auf Existenzsicherung, welches unter der alten Bundesverfassung von 1874 seit 1995 als ungeschriebenes Grundrecht galt (BGE 121 I 367 ff.), ist neu in Art. 12 BV ausdrücklich festgeschrieben. Es garantiert Personen in Notlage die unabdingbaren Grundlagen eines menschenwürdigen Daseins und bewahrt sie vor einer "unwürdigen Betteexistenz" (BGE 121 I 373 E. 2c; BGE vom 04.03.2003, 2P.147/2002, E. 3.2). Dieser Zweck ist auch in Art. 2 Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, RB 20.3421) festgeschrieben. Eine Notlage ist immer dann zu bejahen, wenn sich jemand die für ein menschenwürdiges Dasein unentbehrlichen materiellen Grundlagen nicht selbst verschaffen kann. Entscheidend sind die aktuellen, tatsächlichen Verhältnisse: In einer Notlage befindet sich deshalb auch, wem etwa aus Verwandtenunterstützung nach Art. 328 f. ZGB oder aus Berechtigung gegenüber einer Versicherungskasse gesetzliche Ansprüche zustehen, diese aber zur Zeit faktisch nicht durchsetzbar sind. Auf die Ursachen der Bedürftigkeit kommt es hierbei nicht an. Während die Sozialversicherungen bestimmte Risiken abdecken sollen, ist die Sozialhilfe subsidiär, als "Netz unter dem Netz", auf alle Formen der Bedürftigkeit ausgerichtet, gänzlich unabhängig von deren Ursachen (BGE 121 I 375 E. 3b m.H.; Jörg Paul Müller, Grundrechte der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 170).

b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es in erster Linie Sache des zuständigen Gemeinwesens, "auf der Grundlage seiner Gesetzgebung über Art und Umfang der im konkreten Fall gebotenen Leistungen zu bestimmen". Es ist im Einzelfall hinreichend klar erkennbar und der Ermittlung in einem gerichtlichen Verfahren zugänglich, was unabdingbare Voraussetzung eines menschenwürdigen Daseins darstellt. In Frage steht dabei allerdings nicht ein garantiertes Mindesteinkommen (BGE 121 I 373 E. 2c; BGE vom 04.03.2003, 2P.147/2002, E. 1.2). Zu den unabdingbaren Existenzvoraussetzungen gehören vielmehr jene Mittel, die einem Menschen das bare Überleben sicherstellen, also elementare Nahrung, Kleidung, Schutz vor Kälte, grundlegender medizinischer oder pflegerischer Beistand (vgl. Art. 27 ff. SHG). Das grundrechtliche Existenzminimum umfasst aber nicht nur materielle Güter, sondern auch soziale, "kommunikative" Leistungen wie elementare Zuwendung und minimale Integration in eine Gemeinschaft zum Schutz vor Verachtung, Erniedrigung oder sozialer Ausstossung infolge äusserer Not (Kathrin Amstutz, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Bern 2002, S. 256 ff.; Jörg Paul Müller, a.a.O., S. 172; vgl. Art. 24 ff. SHG). Art. 12 BV ist eng mit Art. 7 verbunden. Diese Bestimmung sieht die Achtung und den Schutz der Menschenwürde vor (Margrith Bigler-Eggenberger, St. Galler Kommentar zu Art. 12 BV, Rz. 8; Kathrin Amstutz, a.a.O., S. 71 ff.). Das Grundrecht auf Existenzsicherung ist als Garantie eines menschenwürdigen Daseins unantastbar; Schutzbereich und Kerngehalt fallen zusammen (Jörg Paul Müller, a.a.O., S. 178). Art. 28 Abs. 1 SHG umschreibt die unabdingbare materielle Existenzvoraussetzung mit dem "notwendigen Lebensunterhalt". Für dessen Bemessung erlässt der Regierungsrat nach Anhören der Sozialhilfebehörden Richtlinien, wobei er sich an den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) orientiert. Mit Beschluss vom 9. Juni 1998 hat der Regierungsrat des Kantons Uri diese Kompetenz wahrgenommen (RRB Nr. 354). Dabei wurde der Grundbedarf I aufgrund der regionalen Begebenheiten auf 90 % der aktuellen SKOS-Empfehlungen festgelegt. Als pauschale Beiträge für den Grundbedarf II wird für den Kanton Uri das Minimum der SKOS-Empfehlungen vorgeschlagen (Dispositiv-

Ziff. 1). Gültig ab 1. Januar 2003 wurden die Ansätze aufgrund der teuerungsbedingten Anpassung der SKOS-Richtlinien um 2 % erhöht.

4. Um eine Leistungskürzung beurteilen zu können, stellt sich vorliegend die Frage, ob die vom Regierungsrat festgelegten Beträge der wirtschaftlichen Sozialhilfe lediglich existenzsichernden Charakter aufweisen oder über die Existenzsicherung hinausgehen.

a) Bestandteil des Grundrechts auf Existenzsicherung sind alle Leistungen, welche dem Grundsatz nach immer erbracht werden müssen. Die Frage, ob Hilfe zu gewähren ist, steht bei Gütern und Dienstleistungen mit existenzsicherndem Charakter nicht im Ermessen der Sozialhilfebehörden. Ein Ermessen besteht einzig in der Frage, wie die entsprechende Hilfe auszugestalten ist (Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilfrechts, 2. Aufl., Bern 1999, S. 86). Das Bundesgericht hat betont, dass es sich beim Recht um Existenzsicherung um einen Minimalanspruch auf staatliche Leistung handle: Grundrechtlich geboten ist lediglich die Sicherstellung der unabdingbaren Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins, wozu jedenfalls Nahrung, Kleidung und Obdach zählen. Was darüber hinaus zu den Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins gehört, hat das Bundesgericht bisher offengelassen (BGE 121 I 373 E. 2c; Kathrin Amstutz, a.a.O., S. 23). Art. 12 BV garantiert vor allem eine minimale materielle Existenz (Margrith Bigler-Eggenberger, a.a.O., Rz. 11). Für die Konkretisierung des grundrechtlichen Anspruchs auf (die hier in Frage stehende materielle) Existenzsicherung betrachtet das Bundesgericht die etablierten Existenzminima, namentlich den betriebsrechtlichen Notbedarf nach Art. 92/93 SchKG (dieser liegt gemäss Bundesgericht "in der Nähe des absoluten Existenzminimums"; Richtlinien der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz vom 24.11.2000 für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums [Notbedarf] nach Art. 93 SchKG, publ. in BISchK 2001 S. 14 ff.) sowie das sozialhilfrechtliche Existenzminimum gemäss kantonaler Gesetzgebung und Praxis (vgl. SKOS-Richtlinien) als wichtige Anknüpfungspunkte. Nach Auffassung des Bundesgerichts sind die im Betriebs- und im Sozialhilfrecht enthaltenen Ansätze für die Lebenshaltungskosten zwar "gewiss nicht reichlich bemessen", sie ermöglichen aber doch ein Leben "das über das unmittelbar Lebensnotwendige hinaus geht und die Pflege gewisser sozialer Kontakte erlaubt. Sie gehen damit über das bundesverfassungsrechtlich garantierte Minimum hinaus" (BGE 122 I 107 E. 4c, Kathrin Amstutz, a.a.O., S. 23 f.).

Eine Kürzung der nach den SKOS-Richtlinien bemessenen Beträge verletzt also das Recht auf Existenzsicherung nach Art. 12 BV nicht grundsätzlich. Bei der Beurteilung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses vom 13. März 2001 handelt es sich somit nicht um die Frage der Zulässigkeit der Beschränkung eines Grundrechtes.

b) Gemäss Art. 31 SHG kann die Sozialhilfebehörde die wirtschaftliche Hilfe verweigern, kürzen oder einstellen, wenn die hilfeschende Person trotz vorgängiger Mahnung die ihr zumutbare Mitwirkung verweigert, namentlich wenn sie die Auskunftspflicht verletzt oder den verfügten Auflagen, Bedingungen oder Weisungen zuwiderhandelt. Die Subsidiarität der öffentlichen Sozialhilfe ergibt sich zudem aus Art. 3 SHG, wonach Sozialhilfe nur gewährt wird, wenn die hilfeschende Person sich nicht selbst helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Die Subsidiarität ist aber auch in Art. 12 BV vorgesehen. So besitzt nur derjenige einen Rechtsanspruch auf Existenzsicherung, der in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen (BGE vom 04.03.2003, 2P.147/2002, E. 3.3). Unterstützte Personen sind also u.a. verpflichtet, selbst Arbeit zu suchen und sich beim zuständigen Arbeitsamt zur Vermittlung anzumelden. Die Behörden haben den Sozialhilfeempfänger dabei zu unterstützen und aktiv zu fördern (Felix Wolfers, a.a.O., S. 108 f.). Die durch die öffentliche Sozialhilfe unterstützte Person kann lediglich verpflichtet werden, eine für sie zumutbare Erwerbstätigkeit anzunehmen. Was unter dem Begriff Zumutbarkeit in diesem Zusammenhang zu verstehen ist, lässt sich der Gesetzgebung nicht entnehmen. Wegen der ähnlichen Ausgangslage und der beiden Rechtsgebieten gemeinsamen Zielsetzung - (Re-)Integration von Arbeitslosen ins Berufsleben - rechtfertigt es sich, im Sozialhilfrecht grundsätzlich die arbeitslosenversicherungsrechtliche Umschreibung des Begriffs "zumutbare Arbeit" zu übernehmen. Damit eine Arbeit zumutbar ist, müssen demnach folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Arbeit muss den berufs- und ortsüblichen Bedingungen entsprechen. Dazu gehören insbesondere die gesamt- und normalarbeitsvertraglichen Regelungen. Lohndrückerei durch unterstützte Personen ist genauso zu vermeiden wie das Lohndumping durch Arbeitslose.
- Die Arbeit muss angemessen auf die Fähigkeiten und wenn möglich auf die bisherige Tätigkeit der unterstützten Person Rücksicht nehmen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nur Arbeit zumutbar ist, die in vollem Umfang der beruflichen Qualifikation oder den bisher ausgeübten Tätigkeiten der unterstützten Person entspricht.
- Die Arbeit muss den persönlichen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand angemessen sein. Ob die unterstützte Person arbeitsfähig ist, muss stets untersucht werden, wobei bei Bedarf ein ärztliches Zeugnis einzuholen ist.
- Die Arbeit darf die Wiederbeschäftigung der unterstützten Person in ihrem angestammten Beruf nicht wesentlich erschweren, wobei die Chancen einer derartigen Wiederbeschäftigung zu berücksichtigen sind.
- Die Zumutbarkeit der Arbeit ist tendenziell zu verneinen, wenn das dadurch erzielte Einkommen geringer ist als die Sozialhilfeunterstützung.
- Die Arbeit ausserhalb des Wohnortes ist nur dann zumutbar, wenn die tägliche Rückkehr an den Wohnort möglich ist (Felix Wolffers, a.a.O., S. 109 f.).

Der Beschwerdeführer rügt insbesondere, dass die branchenüblichen Minimallöhne von der Institution Netzwerk nicht eingehalten würden. Das Profil des Netzwerks Uri vom August 1998 bestätigt diesen Umstand. Es ist indessen vorliegend fraglich, ob es sich beim Beschäftigungsprogramm im Netzwerk Uri um eine Erwerbsarbeit handelt. Dies ist zu verneinen. Vielmehr geht es darum, die Teilnehmer in einem Beschäftigungsprogramm wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen bzw. ihnen zu ermöglichen, die Bedingungen für die Erneuerung der Rahmenfrist für die Arbeitslosenversicherung (ALV) zu erfüllen. Die Ausgesteuerten werden denn auch bei der Stellensuche unterstützt und beziehen einfach statt Fürsorgegelder einen Soziallohn. Damit ist das Beschäftigungsprogramm nicht unter dem Gesichtspunkt der zumutbaren Arbeit, sondern unter dem allgemeinen Begriff der Zumutbarkeit zu überprüfen. Diese kann vorliegend ohne weiteres bejaht werden. Mit der Beschäftigung beim Netzwerk Uri hätte sich der Beschwerdeführer als Informatiker in seinem angestammten Berufsfeld betätigen können, womit das Individualisierungsprinzip berücksichtigt worden ist. Eine Beschäftigung beim Netzwerk Uri vermag denn auch nicht die Menschenwürde des Beschwerdeführers zu verletzen, d.h. vom Beschwerdeführer kann ohne weiteres verlangt werden, dass er sich dem Beschäftigungsprogramm des Netzwerks Uri unterstellt. Das Prinzip der Zumutbarkeit wird nicht verletzt. Der Beschwerdeführer vermag seine Rüge, es handle sich um eine Internierung der "working-poor-class" denn auch nicht zu begründen. Als working poor werden erwerbstätige Personen zwischen 20 und 59 Jahren bezeichnet, die in einem Haushalt mit einem Einkommen unter der Armutsgrenze leben (Lukas Egli, in NZZ vom 15./16.02.2003 S. 15). Der Beschwerdeführer ist nicht erwerbstätig. Er geht insoweit von einem unrichtigen Verständnis des Begriffs aus. Die Rüge der Zwangstherapie für Renitente muss als abwegig bezeichnet werden; darauf ist nicht weiter einzugehen.

5. Dadurch dass sich der Beschwerdeführer trotz Mahnung geweigert hat, sich am Beschäftigungsprogramm des Netzwerks Uri zu beteiligen, sind die Voraussetzungen für eine Kürzung der Sozialhilfe gemäss Art. 31 SHG erfüllt. Es stellt sich vorliegend lediglich noch die Frage, wie hoch diese Kürzung ausfallen darf.

Leistungskürzungen, die den grundrechtlichen Notbedarf antasten, sind in jedem Fall unzulässig. Auch hier ist das Verschulden des Betroffenen an seiner materiellen Notlage irrelevant (Kathrin Amstutz, a.a.O., S. 301; E. 3a). In concreto wird der verfassungsrechtlich garantierte Notbedarf jedoch nicht angetastet (E. 4a). Bei Leistungen, die über das verfassungsrechtlich geschützte Minimum hinausgehen, ist insoweit und unter Beachtung der übrigen (gesetzlichen) Voraussetzungen eine Kürzung möglich. Aus der Begründung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses ergibt sich (Ziff. 6), dass der Beschwerdeführer (bei im Übrigen gleich bleibendem Sachverhalt) durch die Annahme einer Arbeitsstelle oder die Teilnahme am Beschäftigungsprogramm des Netzwerks Uri selber dafür sorgen kann, dass der Anlass für die Kürzung wegfällt und diese wieder aufgehoben werden kann. Der Grundbedarf II gehört nach den gleichen Richtlinien nicht zum grundrechtlich gesicherten Existenzminimum. Eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung bei der

Festlegung des Kürzungsumfangs wird denn auch abgesehen vom Vorwurf der Willkür nicht geltend gemacht (vgl. BGE 123 V 152 E. 2; E. 6).