



Berner Fachhochschule
Haute école spécialisée bernoise
Bern University of Applied Sciences

Sozialrechtliche Verpflichtungen des Völkerrechts zwischen Anspruch und Wirklichkeit

«Wahrnehmung und Bedeutung des Völkerrechts – Entwicklungen auf internationaler Ebene und in der Schweiz» - Jahrestagung vom 31.10.2025 der ICJ-CH in Aarau

Dr.iur. Pascal Coullery, Prof FH, Dozent an der Berner Fachhochschule Soziale Arbeit

Agenda

- (1) Die Sozialrechte im Völkerrecht: Annäherung und Eingrenzung
- (2) Der Anspruch
- (3) Die Wirklichkeit
- (4) Fazit... und Wege zu einer «neuen Wirklichkeit»?

(1) Die Sozialrechte im Völkerrecht: Annäherung...

«Sozialrechte bilden die Grundlage für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und sind darauf ausgerichtet, soziale Sicherheit, Chancengleichheit und Würde für alle zu fördern.»

Umfassender Ansatz, berührt verschiedene Lebensbereiche, die in erster Linie im UNO-Menschenrechtspakt I und im spezialvertraglichen Schutz bestimmter Personengruppen (KRK, BRK) zum Ausdruck kommt:

- ⇒ **Arbeit:** Recht auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Streikrecht
- ⇒ **Familie:** Recht auf Schutz der Familie und der Mütter vor und nach der Geburt
- ⇒ **Gesundheit:** Recht auf ein erreichbares Höchstmass an Gesundheit
- ⇒ **Bildung:** Recht auf Bildung und auf Teilnahme am kulturellen Leben
- ⇒ **Soziale Sicherheit:** Recht auf Soziale Sicherheit (Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen) und auf angemessenen Lebensstandard (Nahrung, Wohnung)

(1) Die Sozialrechte im Völkerrecht: ...und Eingrenzung

«Sozialrechte bilden die Grundlage für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und sind darauf ausgerichtet, soziale Sicherheit, Chancengleichheit und Würde für alle zu fördern.»

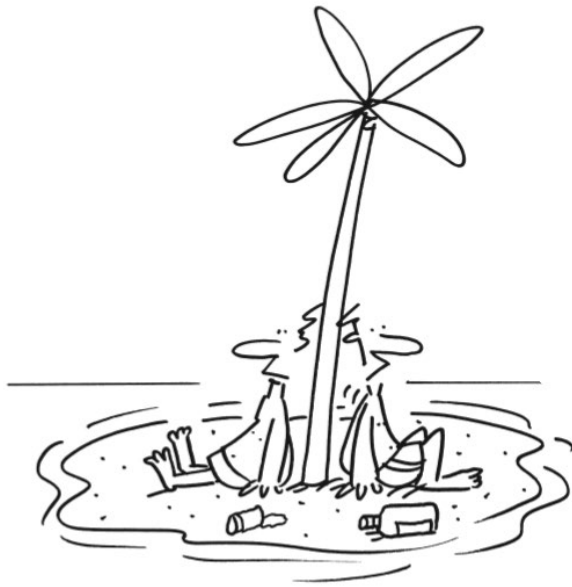
- ⇒ **Arbeit:** Recht auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Streikrecht
- ⇒ **Familie:** Recht auf Schutz der Familie und der Mütter vor und nach der Geburt
- ⇒ **Gesundheit:** Recht auf ein erreichbares Höchstmass an Gesundheit
- ⇒ **Bildung:** Recht auf Bildung und auf Teilnahme am kulturellen Leben
- ⇒ **Soziale Sicherheit:** Recht auf Soziale Sicherheit (Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen) und auf angemessenen Lebensstandard (Nahrung, Wohnung)

Fokussierung auf ein «Recht auf ein soziales Existenzminimum» für Personen in prekären finanziellen Verhältnissen

(1) Das Sozialrecht im Völkerrecht: Annäherung und Eingrenzung

Biologisch-phisches Existenzminimum

- wird unabhängig vom gesellschaftlichen Umfeld definiert
- umfasst nur die Befriedigung elementarer Bedürfnisse: Nahrung, Kleidung, Obdach



Soziales Existenzminimum

- ist abhängig vom gesellschaftlichen Umfeld einer Person
- umfasst auch die Möglichkeit, am sozialen Leben teilzunehmen



(2) Der Anspruch

Teilgehalte eines Rechts auf ein soziales Existenzminimum im Völkerrecht

Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 IPWSKR, Art. 28 BRK, Art. 27 KRK)

Der angemessene Lebensstandard umfasst ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung.

Umfasst aber auch diejenigen Umstände, die gegeben sein müssen

- um ein Mindestmass an sozialer Integration zu ermöglichen
- um Individuen zu befähigen, selbstständige Entscheidungen zu treffen und ihre Rechte im sozialen Miteinander selbst verwirklichen zu können

Für Kinder

- muss der Lebensstandard die «körperliche, geistige, seelische, sittliche und soziale Entwicklung» des Kindes berücksichtigen
- gilt ergänzend ein Recht auf Freizeit, Spiel und altersgemässe aktive Erholung (Art. 31 KRK)

(2) Der Anspruch

Teilgehalte eines Rechts auf ein soziales Existenzminimum im Völkerrecht

Recht auf ein erreichbares Höchstmass an (körperlicher und geistiger) Gesundheit (Art. 12 IPWSKR, Art. 25 BRK, Art. 24 KRK)

Umfasst den Zugang zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung, um Diagnose, Therapie und Rehabilitation im Krankheitsfall sicherzustellen.

Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15 IPWSKR, Art. 30 BRK, Art. 31 KRK)

Breite Definition von «Kultur», die ebenso die «Hochkultur» (Museen, Konzertsäle) wie die «Populärkultur» (Kino, Zeitschriften des Alltags, Fussballspiel...) umfasst

Kinderspezifisch: Zugang zu eigenständigen, kindgerechten kulturellen und künstlerischen Angeboten

(2) Der Anspruch

Zwischenfazit

Das Völkerrecht verpflichtet die Schweiz

- ein Recht auf ein soziales Existenzminimum in wichtigen Lebensbereichen (Existenzsicherung, Gesundheit, Kultur) umzusetzen und
- so zu einer sozialintegrativen Gesellschaft beizutragen.

Die völkerrechtlichen (programmatischen) Vorgaben verpflichten die Organe

- von Bund und Kantonen
- aller Gewalten (Exekutive, Legislative, Judikative).

(3) Die Wirklichkeit: die sozialrechtlichen Verpflichtungen des Völkerrechts und...

... der Bundesrat

Vereinte Nationen



Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Lebensstandard

38. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat ein regelmässiges Armutsmonitoring durchführt, ist jedoch besorgt darüber, dass insgesamt nach wie vor ein hoher Anteil Kinder in Armut lebt und dass sich die Situation durch die Covid-19-Pandemie noch verschärfen könnte. Ausserdem ist er besorgt darüber, dass Kinder

ohne gerechte
Sozialhilfe
auswirken
empfiehlt

Bericht des UN-Kinderrechtsausschusses vom Oktober 2021/Empfehlung 38:

- Besorgnis wegen hohem Anteil an Kindern in Armut
- Empfehlungen:
 - Strategien zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder stärken, d.h. auch für Kinder mit Migrationshintergrund
 - Stärken/Ausbauen der Leistungen für Familien
 - Sicherstellen, dass die SKOS-Richtlinien in allen Kantonen umgesetzt werden.

(a)
angemessen
(b)
nationalen
unter an
Indikator

(c)
anderem

dass die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe in allen Kantonen umgesetzt werden.

(d) sicherzustellen, dass Kinder aus benachteiligten Familien, darunter Migrantenkinder, Kinder ohne geregelten Aufenthaltsstatus und Kinder in Notunterkünften im Fokus der Massnahmen stehen.

(3) Die Wirklichkeit: die sozialrechtlichen Verpflichtungen des Völkerrechts und...

... der Bundesrat

Bern, 14. März 2025

Stand der Umsetzung der Massnahmen des Bundesrates vom 19. Dezember 2018 und Follow-up der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses vom Oktober 2021

Bericht des Bundesrates

**Umsetzungsbericht des Bundesrates vom März 2025:
Empfehlung 38 hat für den Bundesrat keine Priorität**

S. 14:

Schliesslich formuliert der Ausschuss mehrere Einzelempfehlungen im Zusammenhang mit dem Lebensstandard⁹⁹, insbesondere in Bezug auf die Bekämpfung von Armut und auf Massnahmen für Kinder aus benachteiligten Familien.

⁹⁹ Empfehlungen 38 (a) bis 38 (d)

(3) Die Wirklichkeit: die sozialrechtlichen Verpflichtungen des Völkerrechts und...

... der Gesetzgeber

Art. 86 Abs. 1 AIG

Die Kantone regeln die Festsetzung und die Ausrichtung der Sozialhilfe und der Nothilfe für vorläufig aufgenommene Personen. (...) Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.

- Keine bundesrechtliche Untergrenze in der Höhe \Rightarrow Sozialhilfeansatz in den Kantonen um bis zu 60% unter dem Ansatz der Regelsozialhilfe (Städteinitiative, S. 50)
- Keine Begrenzung in der Dauer \Leftrightarrow tiefes Leistungsniveau bestimmt Leben u.U. über Jahre hinweg (insbes. für Kinder problematisch)
- Völkerrechtliche Vorgaben für den historischen Gesetzgeber kein Thema (Hänggeli, S. 13f.)

(3) Die Wirklichkeit: die sozialrechtlichen Verpflichtungen des Völkerrechts und...

... der Gesetzgeber

Art. 64a Abs. 7 KVG

Die Kantone können versicherte Personen, die ihrer Prämienpflicht trotz Betreibung nicht nachkommen, auf einer Liste erfassen (...). Die Versicherer schieben für diese Versicherten (...) die Übernahme der Kosten für Leistungen mit Ausnahme der Notfallbehandlungen auf (...). Eine Notfallbehandlung liegt vor, wenn die Behandlung nichtaufgeschoben werden kann. Dies ist der Fall, wenn die versicherte Person ohne sofortige Behandlung gesundheitliche Schäden oder den Tod befürchten muss oder die Gesundheit anderer Personen gefährden kann.

- Beschränkung des Leistungsniveaus auf eine Art Lazarettmedizin
- Besondere Vulnerabilität von Kindern bleibt unberücksichtigt
- Die Vereinbarkeit beispielsweise mit der Kinderrechtskonvention ist im parlamentarischen Prozess kein Thema.

(3) Die Wirklichkeit: die sozialrechtlichen Verpflichtungen des Völkerrechts und...

... der Gesetzgeber

19. Mai 2019

Kantonale Volksabstimmung

Botschaft des Grossen Rates
des Kantons Bern

Art. 30 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)
(Überschrift geändert)

¹ Die wirtschaftliche Hilfe deckt der bedürftigen Person den Grundbedarf für den Lebensunterhalt und ermöglicht ihr **grundsätzlich** die angemessene Teilnahme am sozialen Leben.

² *Aufgehoben.*

Art. 15 Abs. 1 SILDV Freizeitaktivitäten Minderjähriger
Ausserschulische Freizeitaktivitäten werden für Minderjährige bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres übernommen, wenn diese Freizeitaktivitäten zur Entwicklung, zur Integration, aus präventiver Hinsicht oder aus gesundheitlichen Gründen zum Wohl des oder der Minderjährigen **zwingend erforderlich** sind.

(3) Die Wirklichkeit: die sozialrechtlichen Verpflichtungen des Völkerrechts und...

... das Bundesgericht

Art. 12 BV

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

In der Rechtsprechung des Bundesgerichts beschränkt sich das Leistungsniveau auf ein **biologisch-physisches Existenzminimum**, das...

- nur die Befriedigung elementarer Bedürfnisse umfasst: Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Grundversorgung
 - aber: keine Teilhabe am sozialen Leben, keine soziale Integration
- ⇒ Ein **soziales Existenzminimum** kann heute vor Bundesgericht nicht eingefordert werden.

(3) Die Wirklichkeit: die sozialrechtlichen Verpflichtungen des Völkerrechts und...

... das Bundesgericht

6.5.1. Art. 12 BV bestimmt, dass wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch hat auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieser Anspruch ist eng mit der in Art. 7 BV garantierten Achtung der Menschenwürde verbunden (hierzu und zum Folgenden: **BGE 146 I 1 E. 5.1** mit Hinweisen). Die Umsetzung von Art. 12 BV obliegt den Kantonen. Diese sind in der Art und Weise der Leistungserbringung unter dem Titel der Nothilfe frei. Das Grundrecht gemäss Art. 12 BV garantiert aber nicht ein Mindesteinkommen; verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können. Art. 12 BV umfasst eine auf die konkreten Umstände zugeschnittene, minimale individuelle Nothilfe. Sie beschränkt sich auf das absolut Notwendige und soll die vorhandene Notlage beheben. Insofern unterscheidet sich der verfassungsmässige Anspruch auf Hilfe in Notlagen vom kantonalrechtlichen Anspruch auf Sozialhilfe, der umfassender ist.

BGer 8C_798/2021 vom 07.03.2022

(4) Fazit... und Wege zu einer neuen Wirklichkeit?

Offensichtlich: Geringe Beachtung des Völkerrechts durch Verwaltung, Politik und Gerichte

Verschiedene Transferleistungen als mögliche Wege zu einer grösseren Beachtung des Völkerrechts: Transfer von der völkerrechtlichen Theorie...

... in die *Ausbildung*: Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession ⇒ Bedeutung einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Anwendung des Sozialhilferechts

... in die *Praxis*: Weiterbildungsangebote u.a. zur Ermessensausübung für Sozialbehörden/Sozialdienste

... in die *Politik*: (Forschungs-)Publikationen zu völkerrechtlichen Aspekten in politische Prozesse einbringen (Vernehmlassungsverfahren und Hearings)

Literatur und Abkürzungen

HÄNGGELI ALISSA (2024). Vorläufig aufgenommene Kinder in der Asylsozialhilfe. In: Jusletter 16. Dezember 2024.

SCHWEIZERISCHE MENSCHENRECHTSINSTITUTION, Begriff «Sozialrechte»: <https://www.isdh.ch/de/infoportal/suche-infoportal?search=sozialrechte>

STÄDTEINITIATIVE SOZIALPOLITIK (2023). Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2022 im Vergleich. Winterthur.

| | |
|--------|--|
| AIG | Bundesgesetz vom 16.12.2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20) |
| BRK | Übereinkommen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (SR 101) |
| IPWSKR | Internationaler Pakt vom 16.12.1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1) |
| KRK | Übereinkommen vom 20.11.1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107) |
| KVG | Bundesgesetz vom 18.03.1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10) |
| SILDV | Direktionsverordnung des Kantons Bern vom 28.08.2015 über die Bemessung von situationsbedingten Leistungen (BSG 860.111.1) |