



Übersetzen in der Sozialhilfe

Ansprüche Fremdsprachiger und Verpflichtungen des Staates

Zusammenfassung

Prof. Dr. iur. Jörg Künzli, LL.M., Rechtsanwalt, Bern
Dr. iur. Alberto Achermann, LL.M., Rechtsanwalt, Bern

Gutachten zuhanden der Schweizerischen Konferenz der Integrationsdelegierten (KID)

Elektronische Version unter www.integration.sg.ch

Bern, November 2009

I. Ausgangslage / Fragestellung

Gemäss Bundesamt für Migration (BFM) ist das Armutsrisiko bei ausländischen Staatsangehörigen doppelt so hoch wie bei Schweizerinnen und Schweizern: Im Jahr 2004 waren 5.8% der ausländischen Wohnbevölkerung auf Sozialhilfe angewiesen, gegenüber 1.9% bei Schweizerinnen und Schweizern. Von den ca. 220'000 Sozialhilfeempfangenden in der Schweiz waren damals 43.7% ausländischer Nationalität. Insgesamt schätzt das BFM, dass über 200'000 ausländische Personen von Armut betroffen sind oder ein erhöhtes diesbezügliches Risiko aufweisen.

Damit stellen Migrantinnen und Migranten für die Sozialämter der Gemeinden ein wichtiges Kundensegment dar. Auch wenn sich die meisten von ihnen in der lokalen Landessprache verständigen können, stösst ein Teil der Fremdsprachigen zumindest bei komplexen Fragen an Grenzen. Solche Gesprächssituationen dürften in der Praxis der Sozialhilfe häufig vorkommen, erfolgt doch Sozialhilfe in der Regel nach einer sorgfältigen Abklärung der sozialen Situation der hilfeschuchenden Personen. Damit die Qualität der Sozialhilfe auch Fremdsprachigen gegenüber genügen kann, dürfte daher der Einsatz von Dolmetschenden oft unerlässlich sein. Aus rechtlicher Sicht stellt sich damit die Frage, ob fremdsprachige Klientinnen und Klienten im Verfahren zur Gewährung von Sozialhilfe einen Anspruch auf Übersetzung haben bzw. ob der Staat verpflichtet ist, Übersetzungshilfe zur Verfügung zu stellen, um eine genügende Kommunikation sicherzustellen.

II. Ein allgemeines Recht auf Übersetzung?

Weder die Bundesverfassung noch das kantonale Verfassungsrecht kennen Normen, welchen Fremdsprachigen einen allgemeinen Anspruch auf Übersetzung im Kontakt mit Behörden und Ämtern einräumen würden. Die Verfassung enthält nur in wenigen Bereichen explizite Ansprüche auf Übersetzung bzw. auf Dolmetschen (so namentlich Art. 31 Abs. 2 BV bei Freiheitsentzug und Art. 32 Abs. 2 BV in Strafverfahren). Ganz allgemein garantiert aber der *Anspruch auf rechtliches Gehör* von Art. 29 Abs. 2 BV in allen Verfahren dem Einzelnen ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht. Dazu zählt laut Botschaft des Bundesrates unter gegebenen Umständen auch das Recht auf einen unentgeltlichen Dolmetscher. Zudem enthalten die Prozessordnungen im Verwaltungs-, Zivil- und Strafrecht teilweise explizite Garantien für den Beizug von Dolmetschenden. Das Recht auf genügende Kommunikation dient dabei der Durchsetzung des *Anspruches auf ein faires Verfahren* als oberstem Prinzip.

Ausserhalb formalisierter Verfahren erscheint das Bedürfnis nach Übersetzung in verschiedenen Bereichen als ebenso wichtig, namentlich in den Bereichen Gesundheit,

Arbeit oder Wohnen. Damit ist die Frage nach genügender Kommunikation und gegebenenfalls nach dem Beizug von Übersetzenden *als Aspekt der Grundrechtsverwirklichung* zu verstehen: Das „Recht auf Übersetzung“ ist Voraussetzung zur Grundrechtsausübung für Personen, die der offiziellen Sprache oder der lokalen Sprache nicht mächtig sind.

III. Ansprüche im Verwaltungsverfahren

Soweit die Tätigkeit der Sozialhilfebehörden im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe zur Sicherung eines sozialen Existenzminimums in eine *Verfügung* mündet, untersteht das Handeln den rechtlichen Regeln, die sich aus dem anwendbaren *Verwaltungsverfahren* ergeben: Eine Person, die um wirtschaftliche Unterstützung ersucht, ist Verfahrensbeteiligte in einem Verwaltungsverfahren, das mit ihrem Gesuch eingeleitet und mit der (zuteilenden oder ablehnenden) Verfügung der Sozialbehörde einen vorläufigen Abschluss findet. Der kantonalen Gesetzgebung lässt sich zweifelsfrei entnehmen, dass das Verfahrensrecht und damit auch die grundrechtlichen *Verfahrensgarantien* der Bundesverfassung anwendbar sind: Die SKOS-Richtlinien führen etwa aus, unterstützte Personen hätten „das Recht auf Orientierung, Äusserung und Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung, das Recht auf Prüfung ihres Ersuchens und auf Begründung des Entscheides sowie das Recht, sich im Verfahren anwaltlich vertreten zu lassen.“ Andererseits sind die unterstützten Personen verpflichtet, bei der Abklärung des Sachverhaltes mitzuwirken und alle Veränderungen in ihren persönlichen und finanziellen Verhältnissen zu melden, soweit sie für die Sozialhilfe relevant sind.

Das Verfahren – und damit auch die Festlegung der Verfahrenssprache – unterliegt dem kantonalen Verwaltungsverfahrenrecht. Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör gilt aber unabhängig von der kantonalen Rechtsgrundlage in allen verwaltungsrechtlichen Verfahren. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes konkretisiert den Anspruch auf rechtliches Gehör u.a., indem es ausführt, eine Übersetzung (von Urkunden, aber auch bei mündlichen Äusserungen) sei von der Behörde anzuordnen, wo dies nötig sei (Art. 33a Abs. 4 VwVG). Nötig ist die Übersetzung dann, wenn sonst ein *genügendes Verständnis nicht sichergestellt und der Verfahrenszweck anders nicht erreichbar ist*.

Bei der Anhörung der um Sozialhilfe ersuchenden fremdsprachigen Person, also der Abklärung der Bedürftigkeit, und bei festgestellter mangelnder Kommunikation ist der Beizug von Übersetzenden fraglos notwendig. Es handelt sich auch um eine Frage des Beweisverfahrens. Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit Verfahren um Zuspreehung einer Invalidenversicherungsrente und den dazu notwendigen medizinischen Abklärungen argumentiert, der *Beizug eines Dolmetschers bei der medizinischen Abklärung sei rechtlich geboten, wenn allein damit der Sachverhalt genügend abgeklärt wer-*

den könne. Dies sei in erster Linie eine *Frage der richtigen und vollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts*. Im sozialhilferechtlichen Verwaltungsverfahren besteht damit grundsätzlich ein Anspruch auf Beizug von Dolmetschenden bei Anhörungen von Personen, welche die Amtssprache nicht verstehen, soweit dies für die korrekte Ermittlung des Sachverhaltes notwendig ist.

IV. Ansprüche aus dem materiellen Sozialhilferecht

Ein eigentlicher Anspruch von hilfeschuchenden Personen resp. eine korrespondierende Verpflichtung der zuständigen Sozialhilfebehörden auf Übersetzung wird im schweizerischen Sozialhilferecht nirgends ausdrücklich stipuliert. Er muss daher indirekt hergeleitet werden. Dazu muss Folgendes nachgewiesen werden können:

- Ein rechtlicher Anspruch bedürftiger Personen auf Leistungen der sozialen Sicherheit oder eine Verpflichtung des Gemeinwesens zur Erbringung solcher Unterstützungsleistungen.
- Die Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation zwischen einer antragstellenden Person und der Sozialhilfebehörde zur Beurteilung der Hilfeberechtigung, der Hilfebemessung und der Hilfeleistung.

1. Verpflichtung des Gemeinwesens zur Leistung von Sozialhilfe?

Nach Art. 115 BV werden „Bedürftige (...) von ihrem Wohnkanton unterstützt“. Bei dieser Norm handelt es sich primär um eine interkantonale Kollisionsregel, die keine Bundeskompetenz begründet. In der Lehre ist indes unbestritten, dass diese Vorgabe stillschweigend eine Verpflichtung der Kantone begründet, Bedürftige zu unterstützen. Diese reicht über das absolute Existenzminimum im Sinne von Art. 12 BV hinaus und soll sich an den Vorgaben der Sozialziele von Art. 41 BV orientieren (soziales Existenzminimum). Anders als das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen schafft die Bestimmung in Art. 115 BV indes kein einklagbares Recht auf Deckung des sozialen Existenzminimums mittels Sozialhilfeleistungen.

Ein solches Recht auf Sozialhilfe kennt auch keine *kantonale Verfassung*. Vielmehr beschränken sich einige kantonale Grundgesetze einzig darauf, die Kompetenzen in diesem Bereich zu regeln. Bereits eine – wenn auch noch schwache – inhaltliche Verpflichtung des Staates begründen Vorgaben, wonach Kanton und Gemeinden die Wohlfahrt und die soziale Sicherheit des Volkes fördern; dies gilt auch für Regelungen, welche die Förderung der sozialen Sicherheit für Alle als explizit nicht einklagbares Grundrechts- oder Sozialziel bezeichnen. Deutlicher wird die Verpflichtung zur Leistung von Sozialhilfe an Bedürftige in Verfassungsnormen, die festhalten, dass Kanton und Gemeinden für hilfsbedürftige Personen sorgen oder sie unterstützen.

Die *Sozialhilfegesetze der Kantone* der meisten Kantone verankern hingegen explizit einen Anspruch auf wirtschaftliche und persönliche Hilfe. Gewisse kantonale Vorgaben statuieren zwar keinen individuellen Anspruch auf Sozialhilfe, anerkennen aber eine entsprechende Verpflichtung des Staates. Kein Kanton macht die Gewährung der Sozialhilfe etwa von vorhandenen finanziellen Ressourcen abhängig.

2. Notwendigkeit einer funktionierenden Kommunikation zur Beurteilung der Sozialhilfeberechtigung und -bemessung und zur Hilfeleistung

Die Sozialhilfe richtet keine standardisierten Leistungen aus. Vielmehr ist sie geprägt vom sog. Individualisierungsgrundsatz. Dieser verlangt, dass Hilfeleistungen jedem einzelnen Fall angepasst sind. Da die Sozialhilfe als unterstes Netz des Systems der sozialen Sicherheit einzig die einer Person zur Deckung des sozialen Existenzminimums fehlenden Mittel erstattet, ergibt sich dieses Prinzip bereits aus dem Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 der BV, wonach Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Folgerichtig anerkennen auch alle kantonalen Sozialgesetze, dass die Hilfe sich nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls und den örtlichen Verhältnissen richtet. Dafür ist aber eine systematische Abklärung der persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation antragstellender Personen vonnöten. Eine solche Klärung lässt sich nur bei funktionierender Kommunikation zwischen hilfebedürftigen Personen und Mitarbeitenden der Sozialbehörde durchführen. Dieser Schluss gilt auch im Rahmen der Durchführung der Hilfe. Diese ist stetig den sich verändernden Bedürfnissen anzupassen. Aus diesem Grund statuieren die meisten Sozialhilfegesetze, dass die Durchführung der Hilfe in Zusammenarbeit mit den Hilfesuchenden erfolgen soll. Gemäss einem Teil dieser Erlasse soll die Hilfe gar auf individuellen Zielvereinbarungen beruhen.

3. Verpflichtung des Staates zur Ermöglichung einer funktionierenden Kommunikation zwischen Sozialbehörde und hilfesuchender Person?

Damit ergibt sich zwingend, dass Sozialhilfe grundsätzlich allen Personen, welche die Vorgaben der Sozialhilfegesetzgebung erfüllen, zu leisten ist. Hilfesuchende Personen ohne oder mit nur geringen Kenntnissen der lokalen Amtssprache dürfen aus diesem Grund weder von der Leistungsberechtigung ausgeschlossen werden noch Einschränkungen des Grundsatzes bedürfnisgerechter Hilfe erleiden. Daraus ergibt sich indes noch nicht automatisch eine Verpflichtung zum Beizug von Dolmetschenden. Vielmehr ist zu prüfen, ob sich der Beizug von sprachkundigen Personen und die damit verbundenen Kosten ohne Verletzung der eben genannten Vorgaben vermeiden lassen:

- Hilfebedürftige Personen unterliegen weitgehenden Auskunft-, und Mitwirkungspflichten. Diese Pflichten erstrecken sich indes nicht darauf, überhaupt eine Kommunikation mit der Sozialhilfebehörde zu ermöglichen. Denn bei gegebener Mittellosig-

keit von Sozialhilfebeziehenden können diese nicht verpflichtet werden, professionelle Übersetzer auf eigenen Kosten zu engagieren. Ebenso wenig kann von ihnen verlangt werden, sich von sprachkundigen Bekannten auf Behördengängen begleiten zu lassen. Unter dem Titel „Mitwirkungspflichten“ wäre es zwar nicht ausgeschlossen, solche Verpflichtungen festzuschreiben. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes wäre dies allerdings rechtlich unzulässig.

- Viele kantonale Sozialgesetze sehen vor, dass von den durch die Sozialhilfe unterstützten Personen ein aktiver Beitrag zu ihrer beruflichen und sozialen Integration verlangt werden kann. Dazu kann etwa der Besuch eines Sprachkurses gehören. Weigert sich die hilfeschuchende Person, solche ihr zumutbaren Schritte zu unternehmen, kann ihr die Sozialhilfe gekürzt werden. Kann daher von Personen mit fehlenden Amtssprachenkenntnissen verlangt werden, einen Sprachkurs zu besuchen, und gestützt darauf auf den Einsatz von Übersetzenden verzichtet werden? Der in den Sozialgesetzen verankerte Grundsatz der *zeitgerechten* Hilfe spricht klar gegen die Zulässigkeit einer solchen Substitution.
- Kommunikationsbarrieren liessen sich auch durch den Aufbau spezifischer Sprachkompetenzen innerhalb von Sozialhilfebehörden wesentlich verringern. Daher haben die Sozialbehörden nicht nur die Sprachkenntnisse ihrer Mitarbeitenden zu fördern, sondern auch gezielt Personen mit Erstsprachenkenntnissen in den wichtigsten MigrantInnensprachen zu rekrutieren.

Lassen sich Kommunikationshindernisse nicht beseitigen, hat die Sozialbehörde für eine Übersetzung zu sorgen. Diese hat Gewähr dafür zu bieten, dass eine sachgerechte Beratung ermöglicht und basierend auf dem Individualisierungsgrundsatz Art und Umfang der Sozialhilfeleistung korrekt festgelegt und ihre periodische Überprüfung und Anpassung an sich verändernde Gegebenheiten ermöglicht wird. Diese Vorgaben lassen sich aller Regel nur mit Hilfe professioneller Übersetzungsdienstleistungen erreichen.

V. Pflichten aus der ausländerrechtlichen Gesetzgebung?

Aus den Bestimmungen des Ausländergesetzes (AuG) lässt sich ein Auftrag an die Behörden der verschiedenen Ebenen ableiten, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern auch in der *Regelstruktur der sozialen Sicherheit zu fördern*. Dies kann u.U. Massnahmen zur Kommunikation mit Fremdsprachigen in der Sozialhilfe bedingen. Diesem Ziel dient die Finanzierung von Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen durch Bund und Kantone; diese Finanzierung bildet einen der Schwerpunkte der Integrationsförderung des Bundes.

Art. 56 AuG beauftragt die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden mit verschiedenen *Informationsleistungen*. Dabei kommt der Information der Ausländerinnen und

Ausländer grosse Bedeutung zu: Eine erfolgreiche Integration setzt eine gute Information voraus. Das Gesetz verpflichtet die Behörden zu einer *angemessenen und verständlichen Information*. Gegebenenfalls sind Informationen auch in den wichtigsten Sprachen, die von den Migrantinnen und Migranten gesprochen bzw. verstanden werden, zu übersetzen. Der Informationsauftrag von Art. 56 AuG vermittelt zwar nicht einen konkreten Auftrag, im Rahmen von Beratungsgesprächen für genügende Kommunikation mit Fremdsprachigen zu sorgen. Er weist aber auf die Notwendigkeit weiterer Bemühungen zum Einbezug der fremdsprachigen Bevölkerung hin.

VI. Schlussfolgerungen

- a. Weder die schweizerische Rechtsordnung im Allgemeinen noch die Sozialhilfegesetzgebung kennen ein generelles Recht auf Übersetzung zugunsten von einer Amtssprache nicht mächtigen Personen.
- b. Indirekt herleiten lässt sich aber ein solcher Anspruch aus dem Verfahrensrecht: Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör und dem anwendbaren Verfahrensrecht ergibt sich bei ungenügenden Amtssprachenbekenntnissen einer verfahrensbeteiligten Partei eine Pflicht des Staates, Übersetzungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen.
- c. Diese Schlussfolgerungen gelten auch für das Verfahren der Sozialhilfe, und zwar von der Einreichung des Gesuches bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens.
- d. Das kantonale Sozialhilferecht verankert eine Verpflichtung des Gemeinwesens zur Ermöglichung einer genügenden Kommunikation mit Fremdsprachigen. Diese lässt sich aus dem Anspruch auf Sozialhilfe und dem Grundsatz der bedürfnisgerechten Hilfe herleiten.
- e. Eine genügende Kommunikation lässt sich entweder durch Beizug von Übersetzenden herstellen oder durch den Aufbau entsprechender Sprachkompetenzen innerhalb der Sozialbehörden.
- f. Der Schutz der Persönlichkeit verwehrt es, hilfeschuchende Fremdsprachige zu verpflichten, Bekannte oder Verwandte als Übersetzende beizuziehen.
- g. Der Aufbau genügender Übersetzungsinfrastruktur dient schliesslich der Erfüllung des ausländerrechtlichen Informationsauftrages.