

weitere Beschränkungen der Bewegungsfreiheit vor (Art. 13a ANAG). Auch die Asylsuchenden können aufgrund ihres Status Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit unterworfen werden ¹²².

Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen stellen Eingriffe in die körperliche Integrität dar, die zum Kerngehalt der persönlichen Freiheit gehört. In der Vernehmlassung haben 8815 Private die Einführung eines besonderen Kinderschutzes verlangt, einer Bestimmung, die Kinder vor körperlicher Bestrafung und erniedrigender Behandlung innerhalb und ausserhalb der Familie schützt. Wie oben bereits dargelegt, ist die körperliche Integrität Teil des Kerngehalts der persönlichen Freiheit. Dieser Schutz ist deshalb Ausfluss der persönlichen Freiheit. Eine besondere Bestimmung zum Schutz der Kinder scheint deshalb nicht nötig, zumal sie gestützt auf Artikel 33 VE 96 über die Sozialziele bereits besonderen Schutz geniessen (vgl. Erläuterungen zum Kapitel über die Grundrechte).

Der Schutzbereich von Artikel 65 Absatz 1 BV (Todesstrafe für politische Vergehen) wird von der allgemeinen Garantie von Artikel 65 Absatz 2 BV (Verbot der Körperstrafen) erfasst, die bereits in der Bundesgesetzgebung konkretisiert ist und die auch von der persönlichen Freiheit erfasst wird (vgl. vorhergehenden Absatz). Gleiches gilt für Artikel 59 Absatz 3 BV (Verbot des Schuldverhafts), der ebenfalls von der persönlichen Freiheit abgedeckt wird und dessen Grundsatz in der Bundesgesetzgebung ausgeführt wird. Diese beiden Bestimmungen werden deshalb im Entwurf nicht nachgeführt; es ist auch nicht nötig, für sie eine Übergangsregelung vorzusehen.

Artikel 10 *Recht auf Existenzsicherung*

Diese Bestimmung ¹²³ garantiert jeder Person, die in Not ist, eine minimale soziale Unterstützung, die zugleich materiell (Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind) und persönlich (Hilfe und Betreuung) ist. Die BV garantiert das Recht auf Existenzsicherung nicht ausdrücklich. Manche Autorinnen und Autoren schliessen dieses Recht an das Verfassungsprinzip der Menschenwürde an, andere an das Recht auf Leben, wieder andere an die persönliche Freiheit, die Rechtsgleichheit oder an Artikel 48 Absatz 1 BV (Unterstützung Bedürftiger durch den Aufenthaltskanton). Schon in seiner früheren Rechtsprechung hat es das Bundesgericht als Gebot der Menschlichkeit und Aufgabe eines jeden modernen Staates betrachtet, "die auf seinem Gebiete befindlichen Personen nötigenfalls vor dem physischen Verderben zu bewahren" ¹²⁴. Der praktisch einhelligen Meinung der Rechtslehre folgend, hat das Bundesgericht kürzlich grundsätzlich festgehalten, dass dem Recht auf Existenzsicherung der Rang von ungeschriebenem Verfassungsrecht zukomme ¹²⁵. Es hat die Befriedigung der elementarsten menschlichen Bedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Obdach) als *Bedingung* eines menschen-

¹²² Asylgesetz vom 5.10.1979, SR 142.31, und Verordnung 1 über Verfahrensfragen, SR 142.311.

¹²³ Die Bestimmung entspricht Art. 9 Abs. 3 VE 95.

¹²⁴ BGE 121 I 372.

¹²⁵ BGE 121 I 367; SJ 1996 389.

würdigen Daseins, das diese Bezeichnung verdient, und der menschlichen Entfaltung anerkannt¹²⁶. In dem Mass, in dem die Sicherstellung des Existenzminimums diesen erst-rangigen Bedürfnissen entspricht, kann das Recht darauf in einer Beschwerde ans Bundesgericht als Beschwerdegrund angeführt werden.

Das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung gewährleistet nur, "was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag"¹²⁷. Die materielle Sicherung des Überlebens ist Voraussetzung eines menschlichen Daseins und der menschlichen Entwicklung. Insofern haben alle anderen Grundrechte nur einen Sinn, wenn die Mindestvoraussetzungen des Daseins für jede Person gewährleistet sind. Was die Justiziabilität betrifft, hat das Recht auf ein menschenwürdiges Dasein unbestreitbar die *Qualität eines Grundrechts*; jede Person kann es vor Gericht geltend machen. Darin unterscheidet es sich deutlich von den Sozialzielen¹²⁸ (Art. 33 VE 96). Im übrigen ist dieses Recht schon durch verschiedene Kantonsverfassungen anerkannt.

Das Erfordernis einer *Notlage* bezeichnet den *subsidiären und individuellen Charakter* der Unterstützung. Die Grundaufgabe der Sozialhilfe ist die Daseinssicherung für hilfsbedürftige Personen. Es handelt sich dabei um einen Oberbegriff, der Leistungen zum Zweck der Sicherung des Existenzminimums einerseits und einen breiten Fächer von Hilfen, die über die Existenzsicherung hinausreichen, andererseits einschliesst¹²⁹.

Kürzlich hat das Bundesgericht in einem Urteil festgehalten, dass der vollständige Entzug von Fürsorgeleistungen einen Eingriff in das Grundrecht auf Existenzsicherung darstellt, soweit der Minimalstandard nicht gewährleistet bleibt¹³⁰. Ein solcher Eingriff muss die Voraussetzungen von Artikel 32 VE 96 erfüllen; insbesondere bedarf er einer gesetzlichen Grundlage. Ein Entzug von Fürsorgeleistungen muss weiter in bezug auf das angestrebte Ziel verhältnismässig sein, einem öffentlichen Interesse entsprechen und den unantastbaren Kerngehalt des Grundrechts auf Existenzsicherung respektieren. Nach der vorherrschenden Lehre stellt der vollständige Entzug der existenznotwendigen Leistungen eine absolut unzulässige Verletzung des Kerngehaltes des Grundrechts auf Existenzsicherung dar. Das Bundesgericht erachtet einen solchen Eingriff – wenn überhaupt – höchstens in ganz ausserordentlichen Fällen als zulässig¹³¹. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip hat das Bundesgericht einen vollständigen und unbefristeten Entzug der Fürsorgeleistungen (unter Einschluss der zum Überleben notwendigen) als unzulässig beurteilt, mindestens soweit die betroffene Person nicht in der Lage ist, selbst zu ihrem Unterhalt beizutragen.

¹²⁶ BGE 121 I 371; s. auch BGE 122 I 101 und BGE 2P.78/1995 vom 24.05.1996 H.

¹²⁷ BGE 121 I 373, Erw. 2c.

¹²⁸ Vgl. M. Rossinelli, *Les libertés non écrites*, Lausanne 1987, 219.

¹²⁹ Vgl. F. Wolfers, *Grundriss des Sozialhilferechts*, Bern 1993, 85 f.

¹³⁰ BGE 122 II 193 ff.

¹³¹ BGE 122 II 201, Erw. 3b (cc).

In der Vernehmlassung hat der Artikel widersprüchliche Reaktionen hervorgerufen. Zwei im Parlament vertretene Parteien ¹³² und 22 Organisationen ¹³³ haben die Streichung verlangt. Eine weitere Partei (KVP) schlägt vor, dass die Unterstützung von den Massstäben des kantonalen Rechts abhängig sein soll, und zwei Kantone ¹³⁴ wollen die Anwendung des Grundrechts den Kantonen überlassen. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass der Artikel nicht die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der sozialen Unterstützung betrifft. Diese wird geregelt in Artikel 106 VE 96, der Artikel 48 BV nachführt; die sachliche Kompetenz kommt weiterhin den Kantonen zu. Verschiedene Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser haben ein weitergehendes Recht auf das Existenzminimum gefordert: eine im Parlament vertretene Partei (Grüne), zwei weitere Parteien ¹³⁵ und elf Organisationen ¹³⁶. Im gleichen Sinn haben ein Kanton (BE), zwei im Parlament vertretene Parteien ¹³⁷, drei weitere Parteien ¹³⁸ und eine eidgenössische Kommission (EKF) vorgeschlagen, Artikel 9 Absatz 3 VE 95 in einen Katalog von Sozialrechten zu integrieren. Zwei nicht im Parlament vertretene Parteien ¹³⁹ und eine Organisation (SGF) haben vorgeschlagen, ein Recht auf medizinische Betreuung einzufügen.

Die medizinische Betreuung und die konstitutiven Elemente der garantierten minimalen Existenzbedingungen sind mit Absicht nicht aufgenommen worden, um der Rechtsprechung Raum zu lassen, sich dazu zu äussern. Man darf jedoch nicht ausser acht lassen, dass das Grundrecht nur eine *Minimalleistung* des Staates garantiert – der vorgeschlagene Text spricht von den Mitteln, "die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind". Die Gewährung von Leistungen, die darüber hinausgehen, kann durch die (eidgenössische, kantonale oder kommunale) Gesetzgebung vorgesehen werden. Dann würde allerdings nicht mehr eine Konkretisierung des Grundrechts auf Existenzsicherung vorliegen; und die Bürgerin oder der Bürger hat keinen Anspruch auf eine solche Erweiterung durch den Gesetzgeber. Das Bundesgericht hat übrigens in zwei kürzlich ergangenen Urteilen klar festgehalten, dass das Recht auf Existenzsicherung den Spielraum des kantonalen Gesetzgebers im Bereich der Steuern nicht einschränkt; man kann also aus diesem Recht kein Minimaleinkommen ableiten, das nicht besteuert werden dürfte ¹⁴⁰. Eine nähere Bestimmung der "Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind", ist nicht eigentlich Sache des Verfassungsgebers, sondern eher des Gesetzgebers und der Rechtsprechung, die dies durch den Erlass von Bestimmungen beziehungsweise im Einzelfall leisten. Wir haben auch in diesem Punkt den momentanen

¹³² SVP, FPS.

¹³³ SHIV, SGV, SBVg, ZSAO, BSF, RN, SGCI, SVFB, VSTF, VSIG, VSTV, VEGAT, ZSIG, VSCI, CP, FRSP, TVSS, VSGGE, TVS, GASU, BHK, VZAO.

¹³⁴ AR, NW.

¹³⁵ CVP-F, SP-F/BE.

¹³⁶ DJS, VVR, PF, FBR, AKF, SKG, SEK, DB, SBS-1, SAH, FFAR.

¹³⁷ SP, Grüne.

¹³⁸ SP-BE, SP-F/BE, SP-F/AG.

¹³⁹ SP-F/ZH, SP-F/BE.

¹⁴⁰ BGE 122 I 101 (Erw. 3) und BGE 2P.78/1995 vom 24. Mai 1996 (Erw. 4).

Stand der Rechtsprechung nicht fixieren wollen; sie kann sich noch entwickeln und ihre Kriterien verfeinern.

In diesem Zusammenhang ist auch eine parlamentarische Initiative der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates vom 1. Juni 1995 zu erwähnen. Diese Initiative verlangte die Einfügung einer Bestimmung über die Existenzsicherung in die Verfassung. Anders als Artikel 10 VE 96 betraf sie auch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der sozialen Unterstützung. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zu dieser Initiative¹⁴¹ lautete zugunsten der Einfügung eines Artikels über das Existenzminimum in die Verfassung. Andererseits hat sich ein grosser Teil der "offiziellen" Vernehmlassungsteilnehmer (darunter die Mehrheit der Kantone) gegen die Erweiterung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der sozialen Unterstützung ausgesprochen. Die SGK hat kürzlich entschieden, das Mandat der Subkommission, die sich mit dieser Initiative befasst, zu verlängern; ihre Arbeit steht in engem Zusammenhang mit der Verfassungsrevision.

Artikel 11 Schutz der Privatsphäre

Der Schutz der Privatsphäre ist im geltenden Verfassungsrecht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt. Der Teilaspekt des Post- und Fernmeldegeheimnisses ist in Artikel 36 Absatz 4 BV gewährleistet. Die Bestimmung entspricht mit redaktionellen Änderungen dem Artikel 10 VE 95 und stimmt materiell weitgehend mit Artikel 8 EMRK überein.

Privatleben bedeutet den Anspruch jeder Person, vom Staat nicht an der freien Gestaltung ihres Lebens und ihres Verkehrs mit anderen Personen gehindert zu werden, sowie die Respektierung eines persönlichen Geheimbereichs. Das Privatleben ist nicht nur innerhalb privater und geschlossener Räume geschützt, sondern auch im Freien oder in öffentlichen Räumen. Tritt eine Person in die Öffentlichkeit, so gibt sie sich Auge und Ohr anderer Personen preis, aber sie erteilt damit kein Einverständnis, dass ihr Verhalten oder ihre Äusserungen von staatlichen Organen in Schrift, Bild oder Ton festgehalten werden. Die Gesetzgebung dehnt diesen Schutz in einer reduzierten Form auch auf die Beziehungen unter Privatpersonen aus (z.B. durch den Persönlichkeitsschutz des Privatrechts oder den strafrechtlichen Geheimnis- und Ehrenschaft). Staatliche Organe sind dagegen umfassend verpflichtet, keine Angriffe auf die Würde, die Ehre und den guten Ruf von Personen vorzunehmen (BGE 107 Ia 52). Die Schutzbereiche der Menschenwürde, der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Privatleben sind hier sehr eng verbunden (Art. 17 UNO-Pakt II erwähnt ausdrücklich das Verbot "rechtswidriger Beeinträchtigungen der Ehre und des Rufes").

Der Begriff der "Familie" ist in Artikel 11 VE 96 weit zu fassen und ist nicht auf die traditionelle Familie eines verheirateten Paares mit minderjährigen Kindern begrenzt. Er ist insbesondere durch die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention konkreti-

¹⁴¹ Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern: "Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf zur Verankerung eines Rechts auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung", 1996.