

**Dr. iur. Alexander Suter**

# **Armut und Diskriminierung**

**Eine Untersuchung zum Diskriminierungsschutz  
für bedürftige Menschen in der Schweiz**

---

# Inhaltsübersicht

## **Erster Teil:**

### **Fragestellung und Aufbau der Untersuchung..... 1**

§1 *Fragestellung der Untersuchung* ..... 1

§2 *Vorgehen beim Behandeln der Fragestellung*..... 5

## **Zweiter Teil:**

### **Nachteile und Benachteiligungen von Menschen in Armut..... 13**

§3 *Überblick zu Konzepten und Grenzen des Armutsbegriffs*..... 13

§4 *Armut als allgemeiner Nachteil für die Rechtsposition* ..... 55

§5 *Armut als Ursache von konkreten Nachteilen in der Rechtsordnung* ..... 83

## **Dritter Teil:**

### **Armut und die Tatbestandsmerkmale einer Diskriminierung..... 99**

§6 *Allgemeines zum verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutz* ..... 99

§7 *Armut und ihre Bedeutung für die Identität von Betroffenen*..... 125

§8 *Armut und ihre Bedeutung für die Betroffenen als Gruppe* ..... 141

§9 *Armut und ihre Bedeutung für die menschliche Wertschätzung* ..... 163

## **Vierter Teil:**

### **Schutzwürdigkeit von Armen im systematischen Vergleich..... 191**

§10 *Armut und der U.S.-amerikanische Diskriminierungsschutz* ..... 191

§11 *Armut und der allgemeine Schutz rechtsgleicher Behandlung* ..... 205

§12 *Armut und der Katalog anerkannter Diskriminierungsmerkmale* ..... 223

## **Fünfter Teil:**

### **Angemessenheit eines Diskriminierungsschutzes für Arme ..... 239**

§13 *Individualrechtliche Ansprüche auf Schutz vor Diskriminierung* ..... 239

§14 *Programmatische Verpflichtungen zum Schutz vor Diskriminierung*... 297

## **Sechster Teil:**

### **Ergebnisse der Untersuchung..... 327**

## **Anhang:**

### **Verzeichnisse und Sachregister ..... 349**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>IX</b>
<b>Inhaltsübersicht</b> .....	<b>XI</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>XII</b>

## Erster Teil:

<b>Fragestellung und Aufbau der Untersuchung</b> .....	<b>1</b>
§1 <i>Fragestellung der Untersuchung</i> .....	<i>1</i>
§2 <i>Vorgehen beim Behandeln der Fragestellung</i> .....	<i>5</i>
1. Kriterien zur Auslegung von Grundrechtsgehalten.....	5
2. Aufbau und Gliederung der folgenden Untersuchung.....	10

## Zweiter Teil:

<b>Nachteile und Benachteiligungen von Menschen in Armut</b> .....	<b>13</b>
§3 <i>Überblick zu Konzepten und Grenzen des Armutsbegriffs</i> .....	<i>13</i>
1. Armut als eine Frage der Perspektive.....	14
a) Armut aus relativer und absoluter Perspektive.....	14
b) Armut aus individueller und gesellschaftlicher Perspektive .....	18
c) Armut aus statischer und dynamischer Perspektive .....	19
2. Armut als Problem von Klassen und Schichten .....	21
3. Armut als Mangel an Ressourcen und Lebenschancen .....	23
a) Armut als ein- und mehrdimensionales Problem .....	23
b) Armut als Mangel an ökonomischen Ressourcen .....	25
c) Armut als Lebenslage mit eingeschränkten Lebenschancen.....	28
4. Armut als sozialstaatlich anerkannte Bedürftigkeit.....	32
a) Sozialstaatlichkeit, Solidarität und das Streben nach sozialer Gerechtigkeit .....	32
b) Sozialziele und Sozialrechte als Grundlagen der Sozialstaatlichkeit.....	36
aa) <i>Sozialziele auf Ebene des Bundes- und Völkerrechts</i> .....	36
bb) <i>Sozialrechte auf Ebene des Bundes- und Völkerrechts</i> .....	39
cc) <i>Sozialziele und Sozialrechte in den Kantonen</i> .....	41
c) Sozialstaatliche Existenzminima als Massgabe des Armutsbegriffs.....	42
aa) <i>Gesellschaftliche Solidarität und individuelle Verantwortung</i> .....	43
bb) <i>Durch Leistungsansprüche garantierte Existenzminima</i> .....	44
(1) Leistungen der Sozialversicherungen .....	44
(2) Leistungen der Sozialhilfe .....	45
(3) Leistungen der unentgeltlichen Rechtspflege .....	47
(4) Leistungen der Nothilfe .....	48
cc) <i>Vor Eingriffen geschützte Existenzminima</i> .....	50

5. Fazit: Armut als nachteilige Lebenslage und sozialhilferechtliche Bedürftigkeit.....	51
§4 <i>Armut als allgemeiner Nachteil für die Rechtsposition</i> .....	55
1. Armut als Ursache von Benachteiligungen seit dem Mittelalter.....	55
a) Mittelalterliche Tugend und neuzeitliche Lasterhaftigkeit .....	55
b) Heimatsprinzip und Bekämpfung von nicht-sesshaften Lebensweisen ..	57
c) Heiratsverbote und Bekämpfung von Armutsfamilien .....	59
d) Verdrängung aus dem öffentlichen Leben und Entzug von Bürgerrechten .....	60
2. Verbreitung von armutsspezifischen Stereotypen und Stigmata.....	62
a) Aktuelle Stereotype und Stigmata von Armutsbetroffenen .....	62
b) Fassbarkeit und Erkennbarkeit von Armutsproblemen .....	65
c) Andersartigkeit und Unwürdigkeit von Armutsbetroffenen?.....	68
3. Armut als Hindernis bei der Rechtsetzung und -durchsetzung .....	72
a) Armut als Hindernis der politischen Chancengleichheit.....	72
aa) <i>Fehlende soziale und politische Macht von Armen</i> .....	72
bb) <i>Konsequenzen der politischen Benachteiligung von Armen</i> .....	74
b) Armut als Hürde bei der Geltendmachung von Rechtsansprüchen.....	76
aa) <i>Armut als allgemeine Hürde bei der Geltendmachung von             Rechten</i> .....	76
bb) <i>Unzulänglichkeiten der unentgeltlichen Rechtspflege für             Bedürftige</i> .....	78
4. Fazit: Armut als Hindernis für die Geltung von rechtsstaatlichen Garantien .....	80
§5 <i>Armut als Ursache von konkreten Nachteilen in der Rechtsordnung</i> .....	83
1. Rechtsstellung von Bedürftigen im Sozialsystem .....	83
a) Problematische Aspekte von Auflagen und Sanktionen .....	83
b) Ungleiche Unterstützung als Zeichen ungleicher Wertschätzung? .....	89
2. Auswirkungen von Armut auf Besuchs-, Aufenthalts- und Niederlassungsrechte.....	91
3. Armut als Hindernis zur Erlangung des Schweizerischen Bürgerrechts.....	92
4. Rechtsstellung von Armen im öffentlichen Raum .....	94
5. Fazit: Armut als Ursache von vielfältigen Formen der Benachteiligung .....	95
 <b>Dritter Teil:</b>	
<b>Armut und die Tatbestandsmerkmale einer Diskriminierung</b> .....	<b>99</b>
§6 <i>Allgemeines zum verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutz</i> .....	99
1. Dogmatischer Ursprung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutzes.....	99
a) Einflüsse des U.S.-amerikanischen Verfassungsrechts .....	100
aa) <i>U.S.-amerikanische Entwicklung des Diskriminierungsschutzes</i> ....	100
bb) <i>Suspect classification und heightened scrutiny als Kern des             Diskriminierungsschutzes</i> .....	104

b) Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote in der Schweiz .....	106
2. Schutzobjekt der menschlichen Wertschätzung .....	107
3. Anknüpfungsmerkmale von Diskriminierungsverboten .....	112
a) Einfluss der U.S.-amerikanischen Dogmatik der <i>suspect classifications</i> .....	112
b) Geltende Kataloge im Völker-, Bundes- und Kantonsrecht.....	113
c) Überblick der Charakteristika von verpönten Merkmalen .....	115
d) Erweiterbarkeit des Katalogs von verpönten Merkmalen .....	117
aa) <i>Offenheit des Katalogs verfassungsrechtlicher             Diskriminierungsmerkmale</i> .....	117
bb) <i>Faktoren zur Bestimmung von Diskriminierungsgefahren</i> .....	119
4. Fazit: Diskriminierungsschutz zur Bekämpfung von Gefahren für die menschliche Wertschätzung .....	121
§7 <i>Armut und ihre Bedeutung für die Identität von Betroffenen</i> .....	125
1. Identitätsbezug als Tatbestandsmerkmal einer Diskriminierung .....	125
2. Identitätsbezug aufgrund der Konsequenzen von Armutslagen .....	127
a) Prägende Wirkung von armutspezifischen Lebenslagen und Lebensstilen .....	127
b) Armut als Merkmal einer nachteiligen Stellung im sozialen Gefüge ...	129
c) Armut als Grundlage von prägenden Stereotypen und Stigmata .....	131
3. Identitätsbezug aufgrund der Beständigkeit von Armutslagen .....	132
a) Anforderungen an die Beständigkeit von Diskriminierungsmerkmalen .....	132
b) Armut und die dauerhafte Abhängigkeit vom Sozialsystem.....	134
c) Beständigkeit aufgrund der Verankerung von stereotypen Vorstellungen .....	136
d) Gibt es kulturelle Ursachen von Armut? .....	137
4. Fazit: Armut als Faktor der menschlichen Identität und Persönlichkeit ...	138
§8 <i>Armut und ihre Bedeutung für die Betroffenen als Gruppe</i> .....	141
1. Gruppenbezug als Tatbestandsmerkmal einer Diskriminierung .....	141
a) Schutz von Personengruppen zur Wahrung von kollektiven Interessen.....	142
b) Schutz von Personengruppen zur Wahrung von individuellen Interessen.....	144
2. Umstrittene Bedeutung des Gruppenerfordernisses .....	145
a) Rechtsprechung zur kollektiven Wirkung von Sozialhilfeabhängigkeit .....	145
b) Gruppenbegriff als Ausdruck von Homogenität und Zusammenhalt ...	147
c) Diskussion um Aufweichung oder Abkehr des Gruppenerfordernisses.....	148
aa) <i>Diskussion zur Erweiterung des Gruppenbegriffs</i> .....	148
bb) <i>Diskussion zur Abkehr des Gruppenerfordernisses</i> .....	149
cc) <i>Impulse aus einem Rechtsvergleich mit den USA</i> .....	151

3. Armut als Problem von spezifischen Personengruppen .....	153
a) Armut als Problem von stereotypisierten und stigmatisierten Gruppen	153
b) Armut als Problem von Gruppen mit vergleichbaren Lebensstilen .....	153
c) Armut als strukturelles Problem für Teile der Gesellschaft.....	156
d) Gruppenbezogenheit von Armut und verpönten Merkmalen im Vergleich .....	159
4. Fazit: Armut als kollektives Problem für Personengruppen.....	161
§9 <i>Armut und ihre Bedeutung für die menschliche Wertschätzung .....</i>	<i>163</i>
1. Armut als Gefahr für das Schutzobjekt von Diskriminierungsverboten ....	163
a) Armut und die Gefahr von Demütigung und Objektifizierung .....	164
b) Armut und die Gefahr von Stereotypisierung und Stigmatisierung .....	166
c) Armut und die Gefahr der Überdeterminierung .....	168
d) Armut und die Gefahr von sozialer Ausgrenzung.....	170
2. Armut als Ursache von anerkannten Formen der Diskriminierung.....	173
a) Bedarf eines materiellen Verständnisses von Diskriminierungen.....	173
b) Gefahr der direkten und indirekten Diskriminierung .....	175
aa) Unterscheidung von direkter und indirekter Diskriminierung.....	175
bb) Sonderformen der strukturellen und institutionellen Diskriminierung .....	178
cc) Vielfältigkeit der direkten und indirekten Benachteiligungen wegen Armut.....	180
c) Gefahr der Mehrfachdiskriminierung.....	181
aa) Mehrfachdiskriminierung als altes Problem in jüngster Lehre .....	181
bb) Armut als anerkannter Faktor von Mehrfachdiskriminierungen....	184
3. Fazit: Armut als Anknüpfungsmerkmal für diskriminierende Behandlung.....	186

#### **Vierter Teil:**

#### **Schutzwürdigkeit von Armen im systematischen Vergleich..... 191**

§10 <i>Armut und der U.S.-amerikanische Diskriminierungsschutz .....</i>	<i>191</i>
1. Armut und der Gesinnungswandel des U.S. Supreme Court .....	192
2. Argumente gegen die besondere Schutzwürdigkeit von Armut.....	194
3. Argumente für die besondere Schutzwürdigkeit von Armut.....	197
4. Fazit: Rechtsvergleich als hilfreicher Ausblick auf fortgeschrittene Debatte.....	201
§11 <i>Armut und der allgemeine Schutz rechtsgleicher Behandlung .....</i>	<i>205</i>
1. Grundlagen des Anspruchs auf rechtsgleiche Behandlung .....	205
a) Verankerung des allgemeinen Gleichheitsschutzes .....	205
b) Gerechtigkeitsbegriff als Massgabe rechtsgleicher Behandlung.....	206
c) Interne und externe Regelungsziele als Massgaben rechtsgleicher Behandlung.....	209
2. Grenzen des Anspruchs auf materielle Gleichbehandlung.....	210
a) Allgemeines zu den Schranken rechtsgleicher Behandlung.....	210

b) Rechtmässigkeit von armutsspezifischen Differenzierungen.....	213
3. Verhältnis von Rechtsgleichheits- und Diskriminierungsschutz.....	215
a) Eigenständige Bedeutung des Diskriminierungsschutzes .....	215
b) Entbehrlichkeit von Vergleichsfällen im Diskriminierungsschutz .....	217
c) Teilweise Subsidiarität von Gleichheits- gegenüber Diskriminierungsschutz.....	220
4. Fazit: Ungenügender Schutzgehalt des allgemeinen Gleichheitsschutzes .	221
<i>§12 Armut und der Katalog anerkannter Diskriminierungsmerkmale .....</i>	<i>223</i>
1. Schutzwürdigkeit von Armut und verpönten Merkmalen im Vergleich....	223
a) Parallelen in der Verwendung von Armut und verpönten Merkmalen .	223
b) Diskriminierungsdogmatik und armutsspezifische Besonderheiten .....	225
2. Schutz von Armen durch anerkannte Diskriminierungsverbote .....	226
a) Indirekter Schutz für arme durch anerkannte Diskriminierungsverbote .....	226
b) Direkter Schutz für arme durch anerkannte Diskriminierungsverbote .....	229
aa) „Soziale Stellung“ als Teilgehalt der Armutproblematik.....	229
bb) Armut, das „Vermögen“ und der „sonstige Status“ .....	231
3. Gründe für die Anerkennung von Armut als spezifisches Diskriminierungsmerkmal.....	232
4. Fazit: Diskriminierungskatalog lässt Raum für das Armutmerkmal .....	234

## **Fünfter Teil:**

### **Angemessenheit eines Diskriminierungsschutzes für arme .....239**

<i>§13 Individualrechtliche Ansprüche auf Schutz vor Diskriminierung wegen Armut.....</i>	<i>239</i>
1. Diskriminierungsschutz für arme als Frage der Verhältnismässigkeit.....	240
a) Voraussetzungen für die verfassungsmässige Verwendung von verpönten Merkmalen.....	240
aa) Faktoren zur Beurteilung von verpönten Benachteiligungen .....	240
bb) Strenge Prüfung von verpönten Benachteiligungen.....	242
cc) Ungeklärte Fragen im Zusammenhang mit der Diskriminierungsform .....	246
b) Voraussetzungen einer verfassungsmässigen Differenzierung wegen Armut .....	247
aa) Argumente für die Notwendigkeit eines strengen Prüfungsmassstabes .....	247
bb) Relativierung aufgrund der Vielfältigkeit des Armutmerkmals....	248
2. Ökonomische Rationalität als Schranke des Diskriminierungsschutzes....	249
a) Kostenargumente als anerkannte Grenzen des Grundrechts- und Diskriminierungsschutzes .....	250
aa) Grundlagen des freiheitlich-wettbewerbsorientierten Wirtschaftssystems .....	250

bb) <i>Ökonomische Rationalität im Rechtsverhältnis zwischen Privaten</i> .....	251
cc) <i>Ökonomisierung des Gemeinwesens und der öffentlichen Interessen</i> .....	254
dd) <i>Ökonomische Rationalität als anerkannte Schranke des Diskriminierungsschutzes</i> .....	256
b) <i>Verfassungsprinzipien als Schranken von ökonomischer Rationalität</i> .....	258
aa) <i>Sozialstaatlichkeit als Begrenzung von ökonomischer Rationalität</i> .....	259
bb) <i>Rechtsstaatlichkeit als Begrenzung von ökonomischer Rationalität</i> .....	264
c) <i>Exkurs: Schranken von ökonomischer Rationalität bei anderen Grundrechtsgarantien</i> .....	266
aa) <i>Ökonomische Rationalität in Bereichen des Ausländer- und Bürgerrechts</i> .....	267
(1) <i>Kosten als anerkannte Schranken von Ausländer- und Bürgerrechten</i> .....	267
(2) <i>Verweigte Einbürgerung als Diskriminierung wegen einer Sozialhilfeabhängigkeit?</i> .....	270
(3) <i>Verweigte Einbürgerung als Diskriminierung wegen der sozialen Abstammung?</i> .....	272
(4) <i>Verweigertes Besuchsvisum als Diskriminierung wegen Arbeitslosigkeit?</i> .....	274
bb) <i>Ökonomische Rationalität im Behindertengleichstellungsrecht</i> .....	274
(1) <i>Kosten als anerkannte Schranken des Behindertengleichstellungsrechts</i> .....	274
(2) <i>Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf den Umgang mit dem Armutsmerkmal</i> .....	276
d) <i>Armutsspezifische Argumente zur Relativierung von wirtschaftlichen Interessen</i> .....	278
aa) <i>Volkswirtschaftliche Relativierung des armutsspezifischen Kostenarguments</i> .....	278
bb) <i>Relativierung des Kostenarguments wegen überwiegender Schutzinteressen</i> .....	279
3. <i>Öffentliche Ordnung und Sicherheit als Schranken des Diskriminierungsschutzes</i> .....	281
a) <i>Armut als Gefahr für öffentliche Ordnung und Sicherheit?</i> .....	281
aa) <i>Armut als Hindernis bei der Benützung des öffentlichen Raumes</i> ..	281
bb) <i>Armut als Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Sittlichkeit?</i> .....	283
b) <i>Vielfältigkeit der Interessen an einer Benützung des öffentlichen Raumes</i> .....	284
aa) <i>Betroffenheit von persönlicher Freiheit und Versammlungsfreiheit</i> .....	284
bb) <i>Betroffenheit eines armutsspezifischen Diskriminierungsschutzes?</i> .....	285

c) Diskriminierung durch Streben nach öffentlicher Ordnung und Sicherheit? .....	286
aa) Prüfungsmaßstab zur Beurteilung von Wegweisung und Betteleiverbot .....	287
bb) Mangelhafte Sachlichkeit und Qualifizierung der geltenden Rechtsprechung .....	288
cc) Wegweisungen und Betteleiverbote als armutsspezifische Diskriminierungen .....	290
4. Fazit: Angemessenheit eines Diskriminierungsschutzes für Arme .....	291
a) Starke Interessen an einem Schutz vor Diskriminierung wegen Armut .....	291
b) Variabler Diskriminierungsschutz bei Benachteiligungen wegen Armut .....	292
<i>§14 Programmatische Verpflichtungen zum Schutz vor Diskriminierung wegen Armut .....</i>	<i>297</i>
1. Allgemeines zur programmatischen Wirkungsebene von Grundrechten .....	297
a) Programmatischer Schutz über individualrechtliche Gehalte hinaus .....	297
b) Förderungsmassnahmen als Mittel des programmatischen Schutzes .....	300
c) Verhältnismässigkeit und Wirksamkeit von programmatischen Massnahmen .....	302
2. Bekämpfung von armutsbedingten Mängeln an Lebenschancen .....	305
a) Chancengleichheit als Gegenstand von Förderungsmassnahmen .....	305
b) Massgaben zur Ausgestaltung des programmatischen Geltungsbereichs .....	307
aa) Verfassungsprinzipien als Massgaben des programmatischen Geltungsbereichs .....	307
bb) Sozialstaatlichkeit als Massgabe von Förderungsmassnahmen .....	308
cc) Rechtsstaatlichkeit als Massgabe von Förderungsmassnahmen .....	311
dd) Demokratieprinzip als Massgabe der Förderungsmassnahmen .....	314
c) Schranken der Förderung von Chancengleichheit .....	315
3. Bekämpfung von armutsbedingten Stereotypen und Stigmata .....	318
a) Verpflichtung zur Bekämpfung von Stereotypen und Stigmata .....	318
b) Massnahmen zur Überwindung von Stereotypen und Stigmata .....	320
4. Bekämpfung von armutsbedingter sozialer Ausgrenzung .....	322
5. Fazit: Sozialstaatliches Bedürfnis nach einem Diskriminierungsschutz für Arme .....	324
<b>Sechster Teil:</b>	
<b>Ergebnisse der Untersuchung .....</b>	<b>327</b>
<i>§15 Zusammenfassung der Ergebnisse .....</i>	<i>327</i>
1. Unbestimmte Begriffe und vielfältige Benachteiligungen .....	327
a) Begrifflichkeiten, Dogmatik und Verhältnismässigkeit .....	327
b) Relevante Armutskonzepte und Armutsgrenzen .....	327
c) Vergangene und aktuelle Benachteiligungen von Armen .....	329

d) Grundlagen des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutzes.....	330
2. Armut und die Tatbestandsmerkmale einer Diskriminierung .....	331
a) Unzulänglichkeiten der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.....	331
b) Individueller Schutz und Anforderungen des Identitätsbezugs.....	331
c) Kollektiver Schutz und Anforderungen des Gruppenbezugs .....	333
d) Schutz vor Verletzungen der menschlichen Wertschätzung .....	334
3. Armut und die Verhältnismässigkeit eines Diskriminierungsschutzes .....	335
a) Schutzwürdigkeit von Armen im systematischen Vergleich .....	335
b) Individualrechtlicher Geltungsbereich eines armutspezifischen Diskriminierungsschutzes .....	337
aa) Möglichkeiten und Massgaben einer Interessenabwägung .....	337
bb) Wirtschaftliche Interessen als Schranken des Diskriminierungsschutzes .....	338
cc) Interessen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als Schranken des Diskriminierungsschutzes .....	340
c) Programmatischer Geltungsbereich eines armutspezifischen Diskriminierungsschutzes .....	341
aa) Förderung eines tatsächlichen Diskriminierungsschutzes.....	341
bb) Massnahmen zur Förderung des Diskriminierungsschutzes.....	341
cc) Grenzen des programmatischen Diskriminierungsschutzes .....	342
<i>§16 Schlussfolgerungen zur Untersuchung.....</i>	<i>345</i>
1. Benachteiligungen von Armen können als Diskriminierungen qualifizieren.....	345
2. Interessen von Armen können einen Schutz vor Diskriminierung rechtfertigen.....	345
3. Armut muss in ihrer ganzen Vielfältigkeit vom Diskriminierungsverbot erfasst werden .....	346
4. Armut ist ein geradezu charakteristisches Diskriminierungsmerkmal.....	347
<b>Anhang:</b>	
<b>Verzeichnisse und Sachregister .....</b>	<b>349</b>
1. <i>Abkürzungsverzeichnis .....</i>	<i>349</i>
2. <i>Literaturverzeichnis .....</i>	<i>353</i>
a) Rechtswissenschaftliche Literatur .....	353
b) Sozialwissenschaftliche Literatur.....	371
3. <i>Materialienverzeichnis .....</i>	<i>381</i>
a) Zeitungsartikel.....	381
b) Internetdokumente.....	382
4. <i>Sachregister.....</i>	<i>387</i>