

«Das Jaunpass-Asylzentrum ist illegal»

Das Minimalzentrum für Asyl Suchende des Kantons Bern auf dem Jaunpass verstösst gegen die Bundesverfassung: Das sagt Jörg Paul Müller, Verfassungsrechtler und ehemaliger Rechtsprofessor an der Uni Bern.

Der Kanton Bern bietet für Asyl Suchende mit Nichteintretensentscheid Nothilfe in einer unterirdischen Militäranlage auf dem abgelegenen Jaunpass an – ist das verfassungskonform?

Jörg Paul Müller: Soweit ein solches Projekt dazu dient, die Leute abzuschrecken, ein in der Verfassung garantiertes Grundrecht wahrzunehmen, ist dies verfassungswidrig. Die Bundesverfassung garantiert in Artikel 12 das Recht auf Hilfe in Notlagen. Dieses Grundrecht ist als Teil der Menschenwürde garantiert, die als Fundament der ganzen Bundesverfassung gilt.



Jörg Paul Müller.

Das Zentrum auf dem Jaunpass ist also illegal?

Es ist das erklärte Ziel der Berner Polizeidirektion, mit der Unattraktivität des Zentrums auf dem Jaunpass unter anderem zu verhindern, dass Personen die von Kanton und Gemeinden geschuldete Nothilfe beantragen. Die Motivation für das Zentrum besteht also darin, die betroffenen Personen abzuschrecken und daran zu hindern, elementare Grundrechte wie dasjenige auf Nothilfe auszuüben. Betroffen sind aber auch Kerngehalte anderer Grundrechte. Dies macht das Projekt illegal. Ein klares Zeichen dafür, dass der Kanton Bern mit dem Minimalzentrum auf dem Jaunpass Grundrechte verletzt, ist auch Folgendes: Die Bundesverfassung hält fest, dass Kinder und Jugendliche besonderen Schutz verdienen. Auch das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer respektierte bisher diesen Grundsatz. Es ist klar verfassungswidrig, wenn jetzt auf dem Jaunpass auch Jugendliche unter 15 Jahren interniert werden.

Die kantonale Polizeidirektion hat das Zentrum bewusst «unattraktiv» gestaltet, um den Betroffenen keine «Anreize für den längeren Verbleib in der Schweiz» zu bieten – ist das nicht legitim?

Es gibt legitime Mittel, um den Platz Schweiz als Auswanderungsziel oder Zufluchtsort unattraktiv zu machen – soweit dies an sich ein vertretbares Ziel ist. Aber: Man darf diese Unattraktivität nicht durch Massnahmen herbeiführen, die gegen die Kernsubstanz der Grundrechte verstossen – und vor allem nicht gegen ein Grundrecht wie jenes der Nothilfe, das unmittelbar aus dem Grundsatz der Menschenwürde folgt. Daran gibt es juristisch keinen Zweifel. Gleiches gilt aber auch für den Kernbereich anderer Grundrechte wie den Schutz von Kindern und Jugendlichen oder für die Garantie der minimalen Bewegungsfreiheit und menschengerechte Kommunikationsmöglichkeiten und dann namentlich auch für die elementaren Ansprüche auf Rechtsschutz, allenfalls auf unentgeltlichen Rechtsbeistand und obligatorische richterliche Haftüberprüfung.

Was bedeutet der Grundsatz der Menschenwürde genau?

Ich sehe Menschenwürde – soweit sie verfassungsrechtlich garantiert ist – nicht als eine utopische, letztlich übermenschliche, etwa durch ewige Gesetze begründete Forderung, sondern als etwas sehr Praktisches, das den Umgang von Mensch zu Mensch betrifft. Wir wissen alle aus eigenen Beobachtungen und Erfahrungen, was Missachtung, Demütigung, Im-Stich-Lassen in Not, Ausgrenzung oder Diskriminierung bedeutet. Solche Eigenerfahrung unseres Menschseins und seiner Verletzlichkeit soll zum Massstab des Umgangs mit anderen werden. Die Verfassung macht verbindlich, dass diese Achtung wirklich jedem Menschen – unabhängig von seiner Farbe, seinem Geschlecht, seiner Religion oder seiner Herkunft – zugebilligt wird. Die Menschenwürde als Verfassungsprinzip ist aber auch eine kulturgeschichtliche Errungenschaft, aus leidvollen gesellschaftlichen Erfahrungen über die zerstörenden Folgen ihrer Verletzung geboren. Der Grundsatz der Menschenwürde war nicht etwa die Idee von Rechtsphilosophen ...

... oder von linken Politikern, wie das die politische Rechte in der Asylrechtsdiskussion zum Teil

moniert?

Nein, die Idee stammt auch nicht von linken Politikern, die für die untersten Klassen irgendeinen Vorteil hätten herausholen wollen. Die Garantie der Menschenwürde und die sehr nahe verwandten Grundsätze der Toleranz oder der Nothilfe sind aus der Einsicht entstanden, dass jede elementare Verletzung von Grundrechten auf die Dauer zu unlösbaren gewalttätigen Konflikten und zu allgemeiner Dehumanisierung von Recht und Gesellschaft führt. Dass die Menschenwürde heute im internationalen Recht eine absolut elementare Stellung hat, ist eine unmittelbare Folge der Gräueltaten in den Konzentrationslagern des Dritten Reiches. Jeder Mensch – ob Ausländer oder Inländer, egal, ob er Papiere hat oder nicht – hat einen Eigenwert, den man respektieren muss. Das garantiert die Bundesverfassung im ersten Artikel. Zu diesem Eigenwert gehört, dass man einen Menschen in Not nicht sich selber überlassen darf. Das ist der Kerngehalt der Nothilfe.

Nun kann der Kanton die Nothilfe gemäss der seit Mai 2004 in Kraft stehenden Nothilfeverordnung kürzen oder aussetzen, wenn sich Betroffene «nicht kooperativ» verhalten. Was sagt der Verfassungsrechtler dazu?

Das ist ebenfalls nicht zulässig. Die angedrohte vollständige Verweigerung jeglicher Nothilfe verletzt den Kerngehalt des Grundrechts auf Nothilfe. Das hat auch das Bundesgericht in einer konstanten Praxis immer wieder festgestellt. Im neuesten Urteil vom 19. Februar 2004 befasst es sich ausdrücklich mit den Folgen einer Verletzung der Mitwirkungspflicht und fordert für die entsprechenden Bestimmungen von Bund und Kantonen im Asyl- und Sozialhilfewesen eine «verfassungskonforme Auslegung im Sinne eines Vorbehalts des Anspruchs auf Nothilfe». Deutlicher kann man es nicht sagen. Insbesondere gilt es unter allen Umständen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit zu respektieren: Kooperiert nämlich eine Person nicht, kann sie ihre Gründe dafür haben. Vielleicht droht ihr ein Unheil – wenn sie zum Beispiel ihren wirklichen Namen und ihre Herkunft preisgeben muss. Vielleicht geht es bei diesem Menschen tatsächlich um Leben oder Tod.

Der Kanton Bern regt auf Bundesebene eine Verfassungspräzisierung an – damit Nothilfe eben von der Kooperation der betroffenen Personen abhängig gemacht werden kann ...

Die Berner Regierung gibt mit diesem Schritt selbst zu, dass ihre eigene Nothilfeverordnung, respektive die Verknüpfung von Nothilfe und Kooperation, der geltenden Bundesverfassung von 1999 nicht gerecht wird. Ich zweifle auch daran, ob die Verfassungsänderung überhaupt zulässig wäre. Jedenfalls im europäischen Raum setzt sich heute die Ansicht durch, dass der Staat dazu verpflichtet ist, jedem Menschen, der sich auf seinem Hoheitsgebiet befindet, Nothilfe zu gewähren. Dieser Standard ist auch in der neuen Grundrechtecharta der EU festgehalten. Jedenfalls kann eine elementare Verfassungsbestimmung wie die Nothilfe nicht nach Bedarf der Tagespolitik geändert werden – so wenig wie die Pressefreiheit oder das Folterverbot wegen aktuellen Tagesinteressen verkürzt werden darf.

Wie muss Nothilfe konkret ausgestaltet sein?

Der Begriff der Nothilfe hat in der Praxis des Bundesgerichts in den letzten Jahrzehnten eine stetige Konkretisierung erfahren. Besonders interessant scheint mir die Feststellung, es gehe um eine «materielle und immaterielle Hilfe, die ausgerichtet werden muss, damit die betroffene Person andere Grundrechte ausüben kann». Auch eindrücklich ist die Formulierung, das Grundrecht auf Nothilfe garantiere, dass keine Person auf Schweizer Gebiet eine unwürdige Bettelexistenz führen müsse. Nothilfe garantiert jedem Menschen die unabdingbaren Grundlagen eines menschenwürdigen Daseins – namentlich Nahrung, Kleidung, Obdach und grundlegende medizinische Hilfe.

Der Kanton stellt sich auf den Standpunkt, dass Grundrechte im öffentlichen Interesse eingeschränkt werden können ...

Die Bundesverfassung anerkennt, dass auch Grundrechte Schranken haben. Aber: Sie stellt gleichzeitig fest, dass es auch einen Kerngehalt der Grundrechte gibt, der in keinem Fall angetastet werden darf.

Was, wenn der Kanton Bern und die Schweiz in Sachen Jaunpass vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg verurteilt würden?

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), über deren Einhaltung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg wacht, ist ein Minimalstandard für die 43 höchst unterschiedlichen Europa-Staaten. Auch die Schweiz hat versprochen, sich an die EMRK zu halten. Es wäre auch in diesem Fall peinlich für die Schweiz, falls Strassburg die Massnahmen des Kantons Bern, respektive der Schweiz, verurteilen würde.

Die Polizeidirektion hofft, dass Asyl Suchende mit Nichteintretensentscheid gar nicht erst auf dem Jaunpass erscheinen, sondern selber ausreisen – was sagen Sie dazu?

Auch der Regierungsrat von Bern weiss, dass Asyl Suchende mit Nichteintretensentscheid, die nicht auf den Jaunpass reisen oder die von dort entlassen werden, die Schweiz sehr oft nicht von selber verlassen, sondern in grosser Zahl untertauchen. Aber wo landen diese Personen, wovon leben sie? Anders als mit krimineller Beschaffung des Lebensnotwendigen geht das kaum.

... was ja nicht eigentlich im öffentlichen Interesse liegen kann?

Das ist ein ganz wichtiger Punkt: Die Verfassung lässt Einschränkungen von Grundrechten nur zu, wenn es ein öffentliches Interesse – oder der Schutz der Grundrechte anderer Menschen – gebietet. Es gibt kein öffentliches Interesse daran, dass die Kriminalität zunimmt. Der Kanton Bern zwingt die Asyl Suchenden mit Nichteintretensentscheid aber praktisch in die Kriminalität, diesen Personen bleibt nichts anderes übrig. Soweit die Regierung mit ihren Massnahmen in Kauf nimmt, dass konkret Leute in die Kriminalität abtauchen, verkennt sie ihren verfassungsmässigen Auftrag zur Bekämpfung des Verbrechens.

Zur Person: Jörg Paul Müller

Von 1970 bis 2001 war der heute 66-jährige Jörg Paul Müller Professor für öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Bern. Daneben war er Lehrbeauftragter für Verfassungsrecht, Staatstheorie und politische Ethik an den Universitäten Fribourg, Basel und an der ETH Zürich. 1999 erhielt Müller den Marcel-Benoist-Preis – diesen «Nobelpreis der Schweiz» teilte er sich mit Luzius Wildhaber, dem Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg. Beide wurden für ihren Einsatz für die Menschenrechte geehrt. 2001 ernannte die Uni Basel Jörg Paul Müller zum Ehrendoktor – weil er «auf die Entwicklung der Praxis der Menschenrechte nachhaltig Einfluss genommen hat». Müller war sieben Jahre lang nebenamtlicher Richter am Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne. Müller ist für den dritten Europäischen Juristentag in Genf im Jahre 2005 mit einem Grundsatzreferat zum Thema «Koordination des Grundrechtsschutzes in Europa» beauftragt.