



Nothilfe muss gewährt werden

Auch unkooperative Asylsuchende, auf deren Gesuche gar nicht eingetreten wurde, haben Anspruch auf das verfassungsmässige Nothilfe-Minimum. So urteilte nach kontroverser Diskussion das Berner Verwaltungsgericht. [16.11.2004]

Asylsuchende, auf deren Gesuche gar nicht eingetreten wird, fallen seit April 2004 aus der Asylfürsorge des Bundes heraus. Zuständig für diese Leute, wenn sie denn nicht untergetaucht oder ausgereist sind, ist nun die Sozialhilfe der Kantone. In einer eiligst entworfenen Nothilfeverordnung hat der Kanton Bern im Mai die Minimalsozialhilfe für diese Asylsuchendenkategorie geregelt. Nothilfe, so heisst es dort, «wird in der Regel in Form von Sachleistungen ausgerichtet». Sie beinhaltet:

- Obdach in einer Kollektivunterkunft;
- Abgabe von Lebensmitteln und Hygieneartikeln im Umfang der tiefsten Stufe, die jeweils für Asylsuchende gilt;
- ärztliche und zahnärztliche Notfallversorgung;
- Secondhand-Kleidungsstücke und andere Sachmittel bei dringend nachgewiesenem Bedarf.

Artikel 7 der bernischen Nothilfeverordnung gestattet im Weiteren die Kürzung oder Erhöhung dieser Leistungen – und sieht «bei wiederholten oder schweren Verstössen» gar die vollständige Streichung der Nothilfe vor.

Fünf Afrikaner wehrten sich

Insgesamt neun Asylsuchenden hat das kantonale Migrationsamt bisher wegen unkooperativen Verhaltens bei der Papierbeschaffung die Nothilfe formell verweigert. Fünf afrikanische Asylbewerber beschwerten sich dagegen erst erfolglos bei der Polizeidirektion, dann gelangten sie ans Verwaltungsgericht. Sie beriefen sich auf Artikel 12 der schweizerischen Bundesverfassung, der ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen statuiert: «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.»

Der Kerngehalt des Grundrechts

Dieses Grundrecht gebe in seinem nicht antastbaren Kerngehalt allen Menschen in der Schweiz den Anspruch auf eine minimale Nothilfe, sagte gestern in der Urteilsberatung Verwaltungsrichterin Esther Steinmann. Diese Hilfe stehe in engem Zusammenhang mit dem Grundrecht der Menschenwürde. Denn «ohne Minimalmittel» sei «menschliches Dasein nicht denkbar».

Für Richterin Steinmann und eine knappe Mehrheit des Gerichts hat der Regierungsrat darum auch unkooperativen Asylsuchenden die Nothilfe nicht streichen dürfen, ohne die Bundesverfassung zu verletzen. Steinmann sah überdies für die komplette Streichung der Nothilfe auch keine Grundlage im bernischen Sozialhilfegesetz. Eine solche liege auch nicht im öffentlichen Interesse, weil sie die Asylsuchenden in Schwarzarbeit, Bettelei und Kriminalität treibe, und sie sei unverhältnismässig.

Rechtsmissbrauch?

Anders sah es Verwaltungsrichter Hansjörg Seiler. Die Verfassung gewähre den Anspruch auf Nothilfe nur Leuten, die nicht in der Lage seien, für sich selber zu sorgen. Wenn ein Sozialhilfebezüger sich weigere, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, dann verliere er den Anspruch auf Sozialhilfe. Ebenso, so argumentierte Seiler, müsse ein Asylsuchender den Anspruch auf Nothilfe verlieren, wenn er sich durch unkooperatives Verhalten der Papierbeschaffung für die Ausreise widersetze und so seine Notlage verlängere.

Ähnlich argumentierte Verwaltungsrichter Bernard Rolli. Er ortete im Vorgehen der beschwerdeführenden Asylsuchenden Rechtsmissbrauch: Wer Sozialhilfegeld vom Staat fordere, der könne demselben Staat nicht gleichzeitig jegliche Mitarbeit bei der Papierbeschaffung verweigern.

Unkooperatives Verhalten

Auch die Gerichtsmehrheit bekundete Mühe mit dem unkooperativen Verhalten der Beschwerdeführer. Dieses Verhalten, so betonte sie, sei aber nicht die Ursache für die Bedürftigkeit der Asylsuchenden. Unkooperatives Verhalten könne im Sozialhilferecht zur Kürzung der Sozialhilfe führen, aber nicht zum gänzlichen Ausschluss. Der «Entzug der minimalsten Mittel als Beuge- und Zwangsmassnahme» sei im Sozialhilfegesetz nicht vorgesehen, erklärte Richterin Ruth Herzog.

«Nicht provozieren lassen»

Verwaltungsrichter Thomas Müller ging die Sache etwas philosophischer an. Er zitierte aus einer Bundesgerichtsentscheid von 1914, wonach es «eine dem modernen Staat sich selber gegenüber bestehende Pflicht» sei, die Personen auf seinem Staatsgebiet ungeachtet des Verhältnisses zu ihm «nötigenfalls vor dem physischen Verderben zu bewahren». Das Gemeinwesen solle sich nun seine Standards nicht kaputt machen lassen, forderte Müller. Der Staat solle sich «nicht provozieren lassen», und er solle sich bei der Beschneidung seiner zentralen Grundrechte Zurückhaltung auferlegen.

Verwaltungsgericht: Ein- und Ausgrenzung zulässig

Darf der Kanton Nothilfebezüger dazu verpflichtet, sich lediglich im Umkreis von zwei Kilometern rund um das Minimalzentrum auf dem Jaunpass zu bewegen, ohne den eigentlichen Bereich der Passhöhe zu betreten? Mit dieser Frage befasste sich das Verwaltungsgericht gestern ebenfalls (siehe Text oben). Ein Mann, auf dessen Asylgesuch die Bundesbehörden nicht eingetreten waren, hatte die Aus- und Eingrenzungsverfügungen der Amts für Migration und Personenstand angefochten, weil der Aufenthalt im Minimalzentrum damit zur «verschleierte Ausschaffungshaft» werde. Gleiche Verfügungen hatte das Amt auch den 83 weiteren Personen zukommen lassen, die seit der Eröffnung des Minimalzentrums auf den Jaunpass geschickt worden waren.

Vier der fünf Richterinnen und Richter sahen in dieser Praxis kein Problem. Die gesetzliche Voraussetzung für den Erlass von Ein- und Ausgrenzungsverfügungen – nämlich eine Störung der öffentlichen

Sicherheit und Ordnung – sei erfüllt, sagte Verwaltungsrichter Hansjörg Seiler. Mit dem illegalen Aufenthalt in der Schweiz liege eine strafbare Handlung vor. Zudem habe sich der Mann wiederholt geweigert, den behördlichen Anordnungen Folge zu leisten. Sogar die Voraussetzungen für eine Ausschaffungshaft seien erfüllt. «Dann muss eine Aus- und Eingrenzung erst recht zulässig sein.»

Verkappte Ausschaffungshaft?

Einzig Verwaltungsrichterin Esther Steinmann war anderer Ansicht. Eine Eingrenzung auf ein so kleines und abgelegenes Gebiet komme faktisch einem Freiheitsentzug gleich, argumentierte sie. Soziale Kontakte würden verunmöglicht, und die strenge Hausordnung im Minimalzentrum auf dem Jaunpass erinnere ans Régime einer Vollzugsanstalt. «Die Polizei- und Militärdirektion darf jedoch nicht die Ausschaffungshaft ins Gewand der Ein- und Ausgrenzung kleiden.»

Für die Gerichtsmehrheit kann davon indes keine Rede sein. Ein Gebiet mit einem Radius von zwei Kilometern möge zwar als klein erscheinen, ermögliche aber immerhin «stundenlanges Herumwandern», sagte Seiler. Faktisch sei die Bewegungsfreiheit damit nicht eingeschränkt. Was die Frage der sozialen Kontakte angeht, wies Verwaltungsrichter Thomas Müller das Votum seiner Kollegin zurück. Bei Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhielten, könne nicht von einem «Integrationsbedarf» gesprochen werden.

Untertauchen wird gefördert

Verwaltungsrichterin Ruth Herzog räumte allerdings ein, dass der Erlass von Ein- und Ausgrenzungsverfügungen in Bezug auf das öffentliche Interesse zwiespältig sei, weil damit das Untertauchen gefördert werde. Trotzdem sei es zulässig, die Gewährung der Nothilfe an Bedingungen zum Aufenthaltsort zu knüpfen, sagte sie.

Reaktionen: Dora Andres «konsterniert»

Polizei- und Militärdirektorin Dora Andres zeigt sich auf Anfrage «konsterniert» vom Entscheid des Verwaltungsgerichts, dass die Gewährung der Nothilfe für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid nicht vom Wohlverhalten der betroffenen Personen abhängig gemacht werden darf. «Damit kann jemand, der Rechtsmissbrauch betreibt, unbefristet Nothilfe beziehen, ohne dass die Behörde eine Gegenleistung verlangen darf.» Das sei für den Kanton eine «finanzielle Katastrophe», sagt Andres, ohne die finanziellen Auswirkungen des Entscheides indes näher beziffern zu können.

Eine Veranlassung, die Nothilfeverordnung zu revidieren oder aufzuheben, sieht Andres hingegen nicht. Lediglich die Verweigerung der Nothilfe aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft sei künftig nicht mehr zulässig. Für die Minimalzentren auf dem Jaunpass und – ab Februar – auf der Stafelalp bei Wattenwil habe der Entscheid aber keinerlei Auswirkungen.

Andres hofft auf eine baldige Anpassung der Rechtslage auf Bundesebene. Im Ausländergesetz müssten Bestimmungen aufgenommen werden,

wonach die Nothilfe eingeschränkt oder gestrichen werden könne. Zudem sei die unbefristete Ausschaffungshaft in Erwägung zu ziehen. Ausserdem solle künftig der Bund die Kosten für die Gewährung der Nothilfe übernehmen – «schliesslich hat er uns das Ganze eingebrockt». Was die Frage der Aus- und Eingrenzung betrifft, sieht die Polizei- und Militärdirektion ihren Kurs bestätigt. «Das Urteil zeigt, dass wir nichts Rechtswidriges getan haben», sagt Gisela Basler, Vorsteherin des Amts für Migration und Personenstand. Ähnliche Eingrenzungsverfügungen würden künftig auch für das neue Minimalzentrum auf der Stafelalp verfügt.

Flüchtlingshilfe: Lob und Kritik

Jürg Schertenleib von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) sieht im Urteil punkto Nothilfe eine Bestätigung für die Haltung der SFH. «Wir hoffen, dass andere Kantone ähnlich entscheiden werden.» Die vom Gericht sanktionierte Praxis der Eingrenzung verstosse jedoch gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und entbehre zudem einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Er hoffe, dass das Bundesgericht diese Frage klären werde.

KOMMENTAR: RICHTERLICHER ZWISCHENRUF

Obwohl die Zahl der Asylsuchenden sinkt, wird das Asylrecht in der Schweiz praktisch im Jahresrhythmus verschärft. Das Ziel ist immer das Gleiche: Verfahren verkürzen, Asylsuchende abschrecken, die Schweiz als Zielland unattraktiv machen. Dabei ist die Politik durchaus auch widersprüchlich. Einerseits wird eine Ausschaffungshaft eingeführt, damit sich abgewiesene Asylbewerber nicht durch Untertauchen der Ausschaffung entziehen; die maximale Haftdauer soll demnächst sogar verlängert werden. Andererseits wird auf dem abgelegenen Jaunpass in einer Militäranlage ein bewusst unattraktives Asylzentrum installiert – mit dem deklarierten Ziel, dass möglichst wenige hingehen, mithin möglichst viele untertauchen.

Das Berner Verwaltungsgericht hat gestern – mit einem nötigen juristischen Zwischenruf – den ständig vorwärts preschenden Asylverschärfungsexpress zu einem ungeplanten Zwischenhalt gezwungen. Zu weit gegangen ist der Mehrheit der Richter die bernische Verwaltungspraxis, unkooperativen Asylsuchenden sogar die minimalen, «für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel» zu verweigern, wie es in der Verfassungssprache heisst. Im Namen der Menschenwürde mussten die Juristen die Polizeidirektion daran erinnern, dass auch Leute, die lügen, schwindeln und das Verfahren verzögern, ein Recht auf Essen, Kleidung und Obdach haben. Nur am Rande hat das Verwaltungsgericht gestern ein Urteil zum umstrittenen Minimalzentrum Jaunpass gefällt. Es hat die so genannte Eingrenzung eines zur Ausreise verpflichteten Ausländers auf einen 2-Kilometer-Rayon rund um die abgelegene Anlage geschützt. Das Gericht hat so erkennen lassen, dass es das Zentrum, zumindest für gewisse Personenkategorien und für eine gewisse Aufenthaltsdauer, nicht als schlechthin verfassungswidrigen Unterbringungsort erachtet, wie dies die harten Kritiker unter den Juristen tun.