

Androhung Nothilfeverweigerung

Kurzgutachten für die Sans-Papiers-Stelle Luzern vom 9. Februar 2016

Ausgangslage

Sachbearbeiter beim AMIGRA setzen die Nothilfeverweigerung bei den Sans-Papiers als Druckmittel ein, wenn der Eindruck entsteht, dass sie sich nicht aktiv daran beteiligen, ihre Papiere zu beschaffen

Frage:

Ist dies zulässig? Ist eine Verweigerung der Nothilfe mit Art. 12 BV vereinbar?

Abklärung:

1. Rechtsgrundlage

a) Das Beschaffen von Papieren ist eine **ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. c Ausländergesetz (AuG)**. Dies kann mit Busse bestraft werden (Art. 120 Abs. 1 lit. e AuG) und sogar zur Durchsetzungshaft führen (Art. 78 AuG)

b) Die verfassungsmässige Grundlage für das **Recht in Nothilfe ist Art. 12 BV**: 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. Dieses Recht gilt für alle Menschen, unabhängig ihres Status und somit auch für Sans-Papiers (vgl. u.a. BGE 121 I 367 E. 2d). Fraglich ist, ob die Nothilfe bedingungslos geschuldet ist oder unter bestimmten Bedingungen eingeschränkt werden darf.

2. Entscheid des Bundesgerichts BGE 131 I 166

In seinem wegweisenden Entscheid, hat das Bundesgericht sich genau der uns gestellten Frage angenommen. Im Kanton Solothurn hatte man einem abgewiesenen Asylsuchenden die Nothilfe verweigert, da er seiner Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen ist. Wie in unserem Fall hat er sich nicht um die Papierbeschaffung bemüht. Der Fall wurde bis zum Bundesgericht weitergezogen und dieses stellte sich folgende Frage: Hält der Ausschluss von Asylbewerbern mit asylrechtlichem Nichteintretensentscheid von der minimalen Nothilfe wegen Missachtung ihrer Mitwirkungspflichten beim Vollzug der Wegweisung vor der Bundesverfassung stand?

Um das Resultat vorwegzunehmen: **Es ist festzuhalten, dass ausländerrechtliche Pflichtwidrigkeiten** (wie z.B. das Nichtbeschaffen von Papiere) **den grundrechtlichen Anspruch auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV nicht zu beseitigen vermögen. Die Verweigerung der Nothilfe darf nicht als Zwangsmittel zur Erreichung ausländerrechtlicher Ziele eingesetzt werde.** Es erweist sich mit der Menschenwürde (vgl. Art. 7 BV), auf deren Wahrung Art. 12 BV ausgerichtet ist, nicht vereinbar, wenn durch Ausschluss von Nothilfe das Überleben der davon betroffenen Menschen in Frage gestellt wird. (E. 7.1)

Nachfolgend wird die Argumentation des BGer aufgearbeitet, insbesondere um aufzuzeigen welche Auflagen und Bedingungen für den Erhalt der Nothilfe trotzdem möglich sind und welche nicht.

2.1. Subsidiaritätsprinzip

Gemäss Gesetzeswortlaut von Art. 12 BV, hat ein Bedürftiger nur dann Recht auf Nothilfe wenn er „nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen“. Daher darf unter Umständen die Nothilfe für eine Person eingeschränkt werden, die durch entsprechende zumutbare Arbeitssuchbemühungen selber die notwendigen Mittel für den Lebensunterhalt besorgen kann. Dann ist die betroffene Person gar nicht bedürftig (vgl. dazu 8C_787/2011, Urteil vom 28. Februar 2012). Die Nothilfe ist somit subsidiär. Abgewiesene Asylsuchende haben jedoch gerade keine Chance einer legalen Arbeit nachzugehen und haben somit keine Möglichkeit für sich selber zu sorgen (E. 3.2. vgl. Art. 43 Abs. 2 und Art. 14 AsylG). Eine illegale Erwerbstätigkeit kann selbstverständlich nicht erwartet werden.

Grundsätzlich sind Auflagen und Bedingungen, d.h. Nebenbestimmungen, für Leistungen aus Art. 12 BV nicht ausgeschlossen. Es kann eine gewisse Mitwirkung bei der Feststellung, ob beim Bedürftigen eine Notlage vorliegt, verlangt werden. Auch kann der Leistungsbezug an Auflagen geknüpft werden, etwa an das (zumutbare (!)) persönliche Abholen der Leistungen oder an die geeignete Individualisierung des Bezügers, um eine mehrfache Ausrichtung zu vermeiden. Solche Nebenbestimmungen müssen aber darauf gerichtet sein, die verfassungsmässige Ausübung des Grundrechts zu sichern. Sachfremde Nebenbestimmungen sind demgegenüber unzulässig. Die vom Beschwerdeführer geforderte Mitwirkung bei der Papierbeschaffung oder Ausreise hat keinen Einfluss darauf, dass er bedürftig ist bzw. sich in einer Notlage befindet. Die Mitwirkungspflichten zielen nicht auf die Beseitigung der Notlage, sondern auf die Vollstreckung der Wegweisung hin. (E. 4.4.). Somit ist eine Verweige-

zung der Nothilfe aufgrund nicht ausreichender Erfüllung der ausländerrechtlichen Mitwirkungspflichten unzulässig, da sachfremd. Auch andere Bedingungen sind unzulässig, wenn sie auf eine schikanöse Behandlung des Nothilfebezügers hinauslaufen und in keinem Zusammenhang mit dem Nothilfebezug stehen.

2.1. Eingriff in Grundrechte

In einem weiteren Schritt stellte sich das Bundesgericht die Frage, ob eine Kürzung der Nothilfe gestützt auf Art. 36 BV möglich ist. In die meisten Grundrechte kann eingegriffen werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 36 BV vorliegen, sprich eine gesetzliche Grundlage und die Verhältnismässigkeit gegeben sind. Gemäss Art. 36 Abs. 4 BV ist jedoch der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar. Beim Recht auf Nothilfe fällt der Schutzbereich und der Kerngehalt zusammen (vgl. BGE 130 I 71). Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Recht auf Notlage nur die fundamentalsten Grundbedürfnisse deckt und eine Einschränkung daher nicht denkbar ist. Jede Kürzung der Nothilfe hat direkte Auswirkungen auf die Menschenwürde. Damit entfällt die Möglichkeit, die verfassungsrechtlich für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Mittel über die Herleitung von Grundrechtsschranken zu kürzen oder zu verweigern (E. 5.3).

2.3. Rechtsmissbrauchsverbot

Im erwähnten Bundesgerichtsentscheid stellte sich das Amt für Migration auf den Standpunkt, dass der abgewiesene Asylbewerber sich rechtsmissbräuchlich verhalte. Es ist umstritten, ob das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen überhaupt rechtsmissbräuchlich ausgeübt und auf diese Weise verwirkt werden kann (E. 6.2.). Das entsprechende Recht auf Seiten des Leistungsansprechers könnte höchstens dann missbraucht werden, wenn dieser Schutzzweck der Bestimmung vereitelt würde. Nimmt eine Person jedoch aufgrund ihrer Notlage die zum Überleben notwendige Unterstützung in Anspruch und verwendet sie die erhaltenen Mittel bestimmungsgemäss, verhält sie sich entsprechend dem Schutzzweck von **Art. 12 BV**, und zwar ungeachtet ihres ausländerrechtlichen Status (E. 6.3). Das Rechtsmissbrauchargument kann daher nicht herbeigezogen werden.

2.4. Zwischenfazit

Das Recht auf Nothilfe darf nicht eingeschränkt werden, wenn eine Person nicht kooperiert und z.B. ihre Papiere nicht beschafft. Die Verweigerung der Nothilfe als Druckmittel einzu-

setzen, ist somit unrechtmässig. Es dürfen zwar Auflagen an die Nothilfe gestellt werden, diese müssen jedoch zweckmässig sein, d.h. darauf gerichtet sein, dass die Nothilfe nur an die richtigen d.h. wirklich bedürftigen Personen ausgerichtet wird.

3. Gesetzliche Grundlage im Kanton Luzern

Wie ausführlich besprochen darf die Nothilfe nicht verweigert werden, wenn die Papiere nicht beschafft werden. Grundlage und Grenze des staatlichen Handelns ist aber immer das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV). Somit könnte unabhängig von den obrigen Überlegungen die Nothilfe nur verweigert werden, wenn es dafür eine gesetzliche Grundlage gibt. Für die Nothilfe sind die Kantone zuständig. Es stellt sich die Frage, ob der Kanton Luzern eine gesetzliche Grundlage hat, um die Nothilfe in einer solchen Konstellation zu verweigern.

§ 31 Sozialhilfegesetz:

Abs. 2: Schweizer Bürgerinnen und Bürgern sowie Ausländerinnen und Ausländern, die ausserhalb ihres Unterstützungswohnsitzes auf sofortige Hilfe angewiesen sind, wird nur Nothilfe gewährt. Hilfebedürftige Personen, die aufgrund von staatsvertraglichen Regelungen von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können, haben ebenfalls nur Anspruch auf Nothilfe. Der Regierungsrat regelt das Nähere, insbesondere Art und Umfang der Nothilfe, durch Verordnung.

Abs. 3: Für den Umfang der wirtschaftlichen Sozialhilfe und für die Nothilfe an Personen aus dem Asylbereich gelten die §§ 53 Absatz 4, 54 Absatz 4 und 55.

§ 55 Sozialhilfegesetz:

Abs. 1: Personen aus dem Asylbereich, die nach Bundesrecht von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind, erhalten Nothilfe.

Abs 2: Der Regierungsrat regelt das Nähere, insbesondere Art und Umfang der Nothilfe, durch Verordnung.

§ 18-20 Asylverordnung: In der Verordnung gibt es keine Bestimmung auf Grund derer man die Nothilfe für einen abgewiesenen Asylbewerber wegen mangelnder Mitwirkung verweigern kann.

3.1. Zwischenfazit:

Es gibt keine gesetzliche Grundlage in Luzern, die den Behörden erlaubt, die Nothilfe für ab-

gewiesene Asylbewerber einzustellen. Selbst wenn ein solches Gesetz in Zukunft erlassen würde, widerspräche es der Verfassung und wäre somit nicht anzuwenden. Die Drohung, die Nothilfe einzustellen, wenn der Asylbewerber nicht bei der Papierbeschaffung mitwirkt, entbehrt somit jeglichen rechtlichen Grundlage und könnte unter Umständen gar eine strafrechtlich relevante versuchte Nötigung bzw. ein Amtsmissbrauch darstellen.