Nothilfe in Not?

Autor(en): **Tschudi, Carlo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **102 (2005)**

Heft 1

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-840631

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

in einem Rechtsmittelentscheid vom 13. November 2001. An die kommunalen Behörden gerichtet, schreibt er: «Bestehen aus der Sicht der Behörden Gründe, die eine Kürzung, Einstellung oder Rückforderung der Unterstützungsleistungen rechtfertigen, so ist die betroffene Person vor Erlass der entsprechenden Verfügung klar zu informieren und zu verwarnen, damit sie sich der Konsequenzen ihres Handelns bewusst ist. Im vorliegenden Fall hätte der Beschwerdeführerin die Einstellung und Rückforderung der Unterstützungsleistung klar angedroht und ihr Gelegenheit eingeräumt werden müssen, sich dazu zu äussern.»

Ein bedeutendes Verfahrensrecht

Der Anspruch auf vorgängige Anhörung und auf Begründung einer Verfügung sind zwei Aspekte des in der Verfassung, im Verwaltungsverfahrensrecht und in den SKOS-Richtlinien verankerten Anspruchs auf rechtliches Gehör. Weitere Aspekte davon sind das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren, das Recht auf Akteneinsicht und das Recht auf Vertretung und Verbeiständung im Verfahren.

Das rechtliche Gehör dient der Sachverhaltsabklärung und ist Bestandteil der Mitwirkungsrechte der am Verfahren beteiligten SozialhilfeklientInnen. Beides sind gewichtige öffentliche Interessen und Ausdruck der Rechtsstaatlichkeit. Entsprechend strikt sind die Folgen: Wird der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, muss die Rechtsmittelinstanz die angefochtene Verfügung aufheben, unabhängig davon, ob diese materiell richtig oder falsch ist.

Kurt Pärli

Der Autor, Dr. iur. und dipl. Sozialarbeiter, arbeitet als Dozent und Forscher an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.

Zwei Gerichte – zwei Antworten

Nothilfe in Not?

Im November 2004 urteilten die Verwaltungsgerichte der Kantone Bern und Solothurn über die gleiche Rechtsfrage: Erhalten Asylsuchende, deren Gesuche mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) erledigt worden sind und die sich im Rahmen ihrer Ausreisepflicht unkooperativ verhalten, Nothilfe? Die Gerichte kamen zu gänzlich verschiedenen Schlüssen. Eine Zusammenfassung und ein Kommentar.

Ohne Papiere keine Nothilfe?

Die Vorinstanzen der Verwaltungsgerichte Bern und Solothurn verweigerten die Nothilfe aus folgenden Gründen: Die Personen mit NEE verletzen ihre ausländerrechtlich statuierte Mitwirkungspflicht, indem sie trotz wiederholter Aufforderung keine Identitätspapiere eingereicht haben und nichts Geeignetes unternommen haben, um solche zu beschaffen. Sie haben es in der Hand, durch Kooperation die Voraussetzungen für die Gewährung der Nothilfe zu schaffen.

Das **bernische Verwaltungsgericht** (Urteil Nr. 22051/22053/22055/22073U vom15.11.04) beurteilt die Argumentation der Vorinstanz als implizites Verneinen der Bedürftigkeit. Anders als die Weigerung von Personen, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, habe die von AusländerInnen mit NEE geforderte Mitwirkung bei der Papierbeschaffung jedoch keinen Einfluss auf ihre Bedürftigkeit. Wer die Mitwirkungspflicht erfülle, habe damit noch nicht die Möglichkeit, sich im Sinne des Subsidiaritätsprinzips aus der Notlage zu befreien. Schliesslich könne es nicht angehen, dass die Gewährung minimalster wirtschaftlicher Unterstützung an nahezu beliebige Bedingungen geknüpft werde, Bedingungen zudem, die ausserhalb der Eigenverantwortung lägen, die Notlage zu beheben; hierzu bedürfe es einer ausdrücklichen formellgesetzlichen Grundlage.

Das **solothurnische Verwaltungsgericht** (Urteil Nr. VWBES.2004.324 vom 10.11.04) bezieht sich hauptsächlich auf den Zweck der Änderung des Asylrechts im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003; danach soll ein weiteres (illegales) Verweilen in der Schweiz unattraktiv gemacht werden. Werde die Nothilfe wegen unkooperativen Verhaltens der Betroffenen bei den Ausreisebemühungen verweigert, gehe man einen wesentlichen Schritt weiter. Dieser erscheine indes nur als logische Fortsetzung der vom Bund mit den Asylrechtsänderungen beabsichtigten Zielsetzung.

Systemwechsel in der Asylsozialhilfe

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt fand im Bereich der Asylsozialhilfe ein Systemwechsel statt: AusländerInnen, auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde, sind neu von den So-

zialhilfe-, Ausreise- und Vollzugsbestimmungen des Asylgesetzes ausgenommen. Sie unterstehen dem ordentlichen Ausländerrecht, das jedoch keine Vorschriften über Sozialhilfe enthält. Für diese Personenkategorie ist somit allein **kantonales Sozialhilferecht** massgebend. Deshalb erliessen die Kantone Bern und Solothurn Verordnungsbestimmungen für die Nothilfe.

Anspruchsvoraussetzungen laut BV

Notlage/Bedürftigkeit: Nach Art. 12 der Bundesverfassung (BV) hat Anspruch auf Hilfe, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen. Damit sind das Bedarfsdeckungs- und das Subsidiaritätsprinzip angesprochen, die als zentrale Prinzipien des Sozialhilferechts gelten. Die fraglichen Personen mit NEE befinden sich offensichtlich in einer Notlage, denn sie verfügen über keinerlei Eigenmittel zur Deckung ihres Unterhalts. Dieser Punkt blieb in beiden Verfahren unbestritten.

Subsidiaritätsprinzip: Nothilfe- und Sozialhilfeleistungen sind gegenüber Eigenleistungen und Leistungen Dritter subsidiär. Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich klar auf die Möglichkeit, die Notlage mit anderen Mitteln als mit Not- oder Sozialhilfe zu beseitigen. Wie das Verwaltungsgericht des Kantons Bern zu Recht festhält, können deshalb Personen mit NEE nicht mit dem Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip aufgefordert werden, mitzuwirken, damit sie in den Genuss der Nothilfe gelangen. Da die fraglichen Personen mit NEE einem Arbeitsverbot unterstehen und Dritten gegenüber (z.B. Sozialversicherungsträgern) keine Ansprüche haben, kann ihnen das Subsidiaritätsprinzip nicht entgegengehalten werden. Sie erfüllen somit auch diese Anspruchsvoraussetzung.

Keine weiteren Voraussetzungen!

Erfüllen Personen mit NEE die beiden oben ausgeführten Anspruchsvoraussetzungen, sind sie grundsätzlich berechtigt, Nothilfe zu beziehen; weitere Voraussetzungen gibt es gemäss Art. 12 BV nicht. Die Vorinstanzen und das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn postulieren jedoch gerade selber eine zusätzliche Voraussetzung für diesen Grundrechtsanspruch: die Mitwirkung im Ausländerrecht. Sie weisen darauf hin, die betroffenen AusländerInnen hätten es in der Hand, durch **Kooperation** die Voraussetzung für die Gewährung der Nothilfe zu schaffen.

Das bernische Verwaltungsgericht bezieht sich in diesem Punkt auf die Bundesgerichtspraxis. Danach setzt der Staat bei Sozialrechten keine Schranken wie bei den Freiheitsrechten, sondern er regelt vielmehr deren Voraussetzungen. Ob allfällige von der Gesetzgeberin vorgesehene Konkretisierungen des Grundrechtsanspruchs die Sozialrechte auf zulässige Weise einschränken dürfen, sei daran zu messen, ob sie mit dem garantierten Minimalgehalt noch zu vereinbaren seien. Da die Verweigerung der Nothilfe einen schweren Eingriff darstelle, sei diese in einem Gesetz im formellen Sinne vorzusehen. Der Meinung des bernischen Verwaltungsgerichts ist in diesem Punkt nicht zu folgen: Der klare Wortlaut von Art. 12 BV sieht keine weiteren Voraussetzungen als die Notlage und das Subsidiaritätsprinzip vor. Zudem ist das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen als Mindeststandard konzipiert. Es darf nicht eingeschränkt werden. Anders beispielsweise die Freiheitsrechte, dort genügt es, sich auf gesetzliche Grundlagen, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit zu berufen, um sie zu begrenzen.

> Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen ist als Mindeststandard konzipiert und darf nicht eingeschränkt werden.

Dem Gesetzgeber ist es folglich verwehrt, weitere Voraussetzungen für den Bezug von Nothilfeleistungen zu statuieren. Wenn selbst diesem eine derartige Kompetenz abgeht, steht sie sicherlich nicht den rechtsanwendenden Behörden und Gerichten zu. Die Bedingung, gemäss Ausländerrecht kooperieren zu müssen, um Nothilfe beanspruchen zu können, erweist sich in diesem Licht als verfassungswidrig. Auch dem Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn ist somit nicht zu folgen.

Berufung auf Nothilfe ist kein Rechtsmissbrauch

Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern stellte fest, dass die betroffenen Personen Anspruch auf Hilfe in Notlagen haben, und prüfte in einem weiteren Schritt, ob sich diese rechtsmissbräuchlich verhalten haben. Das Rechtsmissbrauchsverbot untersagt u.a. die zweckwidrige Verwendung eines Rechtsinstituts zur Verwirklichung von Interessen, die dieses Rechtsinstitut gar nicht schützen will. Einziger Zweck des Rechts auf Nothilfe sei es, in Notlagen die unerlässlichen Mittel zum physischen Überleben zu gewähren. Da die betroffenen Personen Unterstützungsleistungen aufgrund ihrer Bedürftigkeit verlangten, verhielten sie sich zweckkonform. Rechtsmissbrauch läge vor, wenn ihr Verhalten einzig darauf ausgerichtet wäre, Hilfe zu erlangen. Die betroffenen Personen weigerten sich aber nicht deshalb, bei der Beschaffung der Ausreisepapiere mitzuwirken, weil sie

ASYLGESETZ VERSCHÄRFT

Künftig sollen nicht bloss Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid, sondern alle abgewiesenen Asylsuchenden statt Sozialhilfe nur noch Nothilfe erhalten. Zudem soll diese Nothilfe abgelehnt, gekürzt oder entzogen werden können. Nebst den bisherigen Kürzungsgründen für die Sozialhilfe soll es neu auch möglich sein, die Nothilfe einzuschränken, wenn jemand nach rechtskräftig verfügter Wegweisung nicht ausreist, obwohl dies zulässig, zumutbar und möglich ist, und wenn jemand Mitwirkungspflichten verletzt. Die Ausschaffungshaft für Personen, die nicht ausreisen wollen, soll auf zwei Jahre verlängert werden. Diese und andere Verschärfungen des Asylgesetzes hat die Mehrheit des Ständerats in der Märzsession beschlossen.

Unterstützungsleistungen beanspruchen, sondern weil sie die Schweiz nicht verlassen wollten. Abschliessend hält das Verwaltungsgericht des Kantons Bern fest, dass sich die betroffenen Personen rechtswidrig, aber nicht rechtsmissbräuchlich verhalten.

Ein Recht missbrauchen kann nur, wer sich überhaupt im Schutzbereich dieses Rechts befindet. Wer die Anspruchsvoraussetzungen des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen nicht erfüllt, kann sich somit nicht rechtsmissbräuchlich darauf berufen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern prüfte die beiden oben erwähnten Fallkategorien des Rechtsmissbrauchs separat. In der juristischen Lehre wird hingegen die Meinung vertreten, dass Rechtsmissbrauch nur vorliegt, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Eine Person führt erstens zielgerichtet eine Notlage herbei, um sich auf Art. 12 BV berufen zu können und sie verwendet zweitens die ihr zustehenden Leistungen vorsätzlich nicht zur Sicherung des menschenwürdigen Überlebens. Weil das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen und die schweren Folgen einer Verweigerung mit der Menschenwürde eng zusammenhängen, ist dieser Lehrmeinung der Vorzug zu geben.

Die Nothilfe als Hebel zur Ausschaffung

Der asylpolitisch motivierte Sozialhilfeausschluss für Personen mit NEE stellt die Praxis vor neue Herausforderungen. In der Rechtsanwendung führt die Instrumentalisierung des Nothilfe- und Sozialhilferechts zu neuen Problemen: Das Grundrecht wird insofern zweckentfremdet, als es nicht mehr (nur) ein menschenwürdiges Leben garantieren, sondern als Mittel zum Zweck einer möglichst raschen Ausschaffung dienen soll. Dies begünstigt politisch motivierte Urteile. Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn hat denn auch weitgehend mit den politischen Zielen des Entlastungsprogramms 2004 argumentiert und es versäumt, Art. 12 BV und seine Anspruchsvoraussetzungen lege artis anzuwenden. Damit hat es sich die Rolle der Gesetzgeberin angemasst. Anders das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern: Dieses hat Art. 12 BV in überzeugender Art und Weise auf Personen mit NEE angewandt und die Grenzen einer Instrumentalisierung des Verfassungsartikels deutlich gemacht.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn ist beim Bundesgericht angefochten worden. Dieses hat am 18. März entschieden, dass die Nothilfe den betroffenen Asylsuchenden nicht verweigert werden darf; ein Entzug wäre verfassungswidrig.

Carlo Tschudi

Der Autor des Beitrags ist Fürsprecher und Mediator FHA und doziert an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.

DAS BUCH ZUM THEMA

Grundrecht auf Hilfe in Notlagen

Die Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz führte im letzten Frühjahr eine Tagung zum Thema «Grundrecht auf Hilfe in Notlagen» durch. Die Referate liegen nun in Buchform vor.

Die 90er-Jahre haben in der öffentlichen Sozialhilfe ihre Spuren hinterlassen, denn viel mehr Menschen als in den 70er- und 80er-Jahren waren auf finanzielle und persönliche Hilfe angewiesen. Seit 2003 ist eine erneute Zunahme an Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern zu verzeichnen. Die steigende Zahl von Menschen, die ihre Existenz nicht mehr selbstständig decken können, belastet die Gemeinden und führt zu Diskussionen um die «wirklich Bedürftigen». Immer deutlicher wird formuliert, dass die Sozialhilfe «wohl häufiger als andere Sozialleistungssysteme auch mit Menschen zu tun hat, die durch dissoziale Verhaltenszüge, mangelhafte Leistungsbereitschaft und mitunter eine schwer nachvollziehbare Widerspenstigkeit gegen jegliche Pflichtauferlegung auffallen.» (Kathrin Amstutz, S. 32). Die vorliegende Publikation geht der Frage nach, welcher Handlungsspielraum den Sozialbehörden in solchen Situationen offen steht.

Die neue Bundesverfassung hält das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12) fest. Dieses Recht bedarf der Konkretisierung für die Praxis. Die Autorinnen und Autoren leisten mit dieser Publikation mehr als eine verfassungsrechtliche Beurteilung. Sie leuchten die ganze thematische Breite der Sozialhilfe aus und beschränken sich nicht etwa auf besondere Situationen wie die absolute Verweigerung von Hilfe in Notlagen oder die Nothilfe für Personen mit einem Nichteintretensentscheid im Asylwesen (vgl. nebenstehenden Artikel).

Im Vordergrund steht die Absicht, die Grenzen der Verpflichtung des Staates zur Hilfe in Notlagen festzulegen. Diese Grenzbereiche sind aus der Sozialhilfepraxis bekannt und in der bestehenden Rechtsprechung bereits beurteilt worden. Weitere Überlegungen fokussieren auf die moderne öffentliche Sozialhilfe. Diese hebt sich ab von der blossen Fürsorge (Hilfe ohne Analyse der Ursachen), sie ist als Einzelfallbeurteilung konzipiert und unterscheidet sich daher von einer Mindestsicherung für alle (Bürgergeld). Bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe besteht ein Spielraum, den die Sozialhilfebehörden nützen können.

Das Buch leistet einen wertvollen Beitrag für eine einheitliche Praxisentwicklung in der föderalistisch ausgestalteten öffentlichen Sozialhilfe der Schweiz. Sie liefern den Sozialhilfebehörden klare Hinweise und bieten Überprüfungshilfe für Entscheide in der Praxis.

Raymond Caduff

Tschudi Carlo, Hrsg.: **Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen.** Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekissen für Arbeitsscheue? Bern, Stuttgart, Wien 2005.