



## **Das Recht auf Hilfe in Notlagen – Beurteilung der Umsetzung im Kanton Basel-Stadt**

Eva Maria Belser

Sandra Egli

Thea Bächler

Rekha Oleschak

Bern, 20. Juni 2022

(ergänzt im Dezember 2022)

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 51, [skmr@skmr.unibe.ch](mailto:skmr@skmr.unibe.ch)

## AUTORINNENVERZEICHNIS

*Eva Maria Belser*

Prof. Dr. iur., Ordentliche Professorin, Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht I der Universität Freiburg und des UNESCO Lehrstuhls für Menschenrechte und Demokratie, Co-Direktorin des Instituts für Föderalismus, Mitglied der Direktion des SKMR und Leiterin des Themenbereichs Institutionelle Fragen

*Sandra Egli*

MLaw, lic. phil., Lektorin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht I der Universität Freiburg und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Themenbereich Institutionelle Fragen des SKMR

*Thea Bächler*

MLaw, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am International Research and Consulting Centre des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg

*Rekha Oleschak*

Dr. iur., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am International Research and Consulting Centre des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Das Recht auf Hilfe in Notlagen – Beurteilung der Umsetzung im Kanton Basel-Stadt, verfasst von Belser Eva Maria/ Egli Sandra/ Bächler Thea/ Oleschak Rekha, Bern 2022.



Gesamte Studie



Ausschnitte

# INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis .....	V
Zusammenfassung .....	1
I. Auftrag .....	8
II. Ausgangslage .....	11
1. Grund- und menschenrechtliche Ausgangslage .....	11
1.1. Internationales Recht .....	11
1.2. Europäisches Recht .....	13
1.3. Schweizerisches Recht .....	14
1.3.1. Bundesverfassung, insbesondere Art. 12 BV .....	14
1.3.2. Verfassung des Kantons Basel-Stadt .....	16
1.3.3. Kantonales Sozialhilferecht .....	18
2. Migrationsrechtliche Ausgangslage .....	19
2.1. EU/EFTA-Staatsangehörige ohne Erwerbstätigkeit: Recht auf Einreise und Aufenthalt während drei Monaten .....	20
2.2. EU/EFTA-Staatsangehörige ohne Erwerbstätigkeit: Kein Recht auf Sozialhilfe .....	21
3. Zwischenfazit .....	22
III. Gutachtenfragen .....	24
1. Zugang zu Unterstützungsleistungen nach Art. 12 BV .....	24
1.1. In persönlicher Hinsicht: Zugang zu Hilfe in Notlagen unabhängig von Aufenthaltsstatus .....	24
1.1.1. Anspruchsvoraussetzung gemäss übergeordnetem Recht .....	24
1.1.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	24
1.1.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	25
1.2. In sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht: Möglichkeit der Ausreise schmälert Anspruch nicht .....	25
1.2.1. Anspruchsvoraussetzungen gemäss übergeordnetem Recht .....	25
1.2.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	27
1.2.3. Würdigung Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	28
i. Beschränkung der Nothilfeleistungen auf Zeit bis zur frühestmöglichen Ausreise .....	28
ii. Beschränkung der Nothilfeleistungen auf Rückreisekosten und Essensgeld .....	29
1.3. Bedingungslosigkeit des Anspruchs: Unzulässigkeit von sachfremden Bedingungen .....	30
1.3.1. Voraussetzung gemäss übergeordnetem Recht .....	30
1.3.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	32
1.3.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	33
i. Hilfe in Notlagen gegen Entgelt .....	33
ii. Überprüfung des Aufenthaltsstatus bei Migrationsamt .....	35
2. Minimale Ansprüche nach Art. 12 BV .....	36
2.1. Notunterkunft .....	37
2.1.1. Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht .....	37
2.1.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	39
2.1.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	41
2.2. Nahrung, Kleidung und Körperpflege .....	42
2.2.1. Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht .....	42
2.2.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	43
2.2.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	45
2.3. Medizinische Grundversorgung .....	47
2.3.1. Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht .....	47
2.3.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	47
2.3.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	47

2.4.	Soziale Kontakte, Information, Beratung und Betreuung .....	48
2.4.1.	Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht .....	48
2.4.2.	Praxis im Kanton Basel-Stadt.....	49
2.4.3.	Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	50
3.	Gewährleistung der Minimalansprüche während/trotz Pandemiemassnahmen.....	50
3.1.	Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht .....	50
3.2.	Praxis im Kanton Basel-Stadt.....	52
3.3.	Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt .....	52
4.	Zuständigkeit für die Verwirklichung der Ansprüche und Grundrechtsbindung.....	53
4.1.	Grundsätze.....	53
4.2.	Praxis im Kanton Basel-Stadt.....	54
4.3.	Würdigung .....	55
Anhang	.....	57
Literaturverzeichnis	.....	58
Materialienverzeichnis	.....	61

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.M.	Anderer Meinung
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Anh.	Anhang
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
Aufl.	Auflage
Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
BBI	Bundesblatt
Behindertenrechtskonvention, CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities/Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (SR 0.109)
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgericht
BKSE	Berner Konferenz für Sozialhilfe
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BS	Kanton Basel-Stadt
BSK	Basler Kommentar
Bürgerrechtsgesetz, BüG	Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (SR. 141.0)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Bzgl.	Bezüglich
Bzw.	Beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
CHSS	Soziale Sicherheit, Online-Plattform des Bundesamts für Sozialversicherungen
D.h.	Das heisst
Diss.	Dissertation

Dr. iur.	Doktorin der Rechtswissenschaft
E.	Erwägung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
Epidemiengesetz, EPG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (SR 818.101)
ESC	Europäische Sozialcharta
ESV	Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung des Europarats REC(2006)2, Neufassung der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen
Et. al.	Et. alii
Etc.	Et cetera
EU	Europäische Union
EWSA	European Committee of Social Rights/Europäischer Ausschuss für Sozialrechte
F.	Folgend
Ff.	Folgende Seiten
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
FN	Fussnote
Frauenrechtskonvention, CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (SR 0.108)
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681)
GG/BS	Gemeindegesezt Basel-Stadt vom 17. Oktober 1984 (SG 170.100)
GGf.	Gegebenenfalls
Gl.M.	Gleicher Meinung

---

Habil.	Habilitation
Hrsg.	Herausgeber
Hrsg.	Herausgeber
Kinderrechtskonvention, CRC	Convention on the Rights of the Child/Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107)
KV/BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SR 131.222.1)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (SR 832.102)
Lic. phil.	Lizenziat der Philosophischen Fakultät
Lit.	Litera
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
Max.	Maximum
MLaw	Master of Law
N.	Randnote
N°	Nummer
No.	Number
Nr.	Nummer
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights/Hochkommissariat für Menschenrechte
Prof.	Professorin
Rassendiskriminierungskonvention, ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (SR 0.104)
RSDIE	Revue suisse de droit international et européen
Rundschreiben Nothilfe BS	Rundschreiben Nothilfe für Personen ohne Aufenthaltsregelung in der Schweiz, Kurzaufenthalter, Durchreisende und Stellensuchende in Basel-Stadt, Basel, November 2021 (< <a href="https://www.sozialhilfe.bs.ch/dam/jcr:267deb3c-124c-4dc8-ad8c-85eaa00f46ac/Nothilfe%202022%20II%20Rundschreiben.pdf">https://www.sozialhilfe.bs.ch/dam/jcr:267deb3c-124c-4dc8-ad8c-85eaa00f46ac/Nothilfe%202022%20II%20Rundschreiben.pdf</a> >)
S.	Seite
SEM	Staatssekretariat für Migration

SEV		Sammlung der Europäischen Verträge
SG		Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SG-Kommentar		St. Galler Kommentar
SHG/BS		Sozialhilfegesetz Basel-Stadt vom 29. Juni 2000 (SG 890.100)
SKMR		Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SKOS		Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS-RL		Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Richtlinien vom 01. Januar 2021 (< <a href="https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1">https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1</a> >)
SNF		Schweizerischer Nationalfonds
SODK		Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
Sozialausschuss		UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
Sozialcharta		Europäische Sozialcharta vom 01. Juli 1999 (SEV Nr. 163)
Sozialpakt, ICESCR		International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
SR		Systematische Sammlung des Bundesrechts
StBG/BS		Staatsbeitragsgesetz Basel-Stadt vom 11. Dezember 2013 (SG 610.500)
U.a.		Unter anderem
U.E.		Unseres Erachtens
UNO		United Nations Organization/Vereinte Nationen
Unterstützungsrichtlinien BS	Sozialhilfe	Unterstützungsrichtlinien des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt, gültig ab 1. April 2022 (< <a href="https://www.sozialhilfe.bs.ch/dam/jcr:0734d0f2-59be-4e52-9d76-e9d2804c50ec/URL%20Januar%202020.pdf">https://www.sozialhilfe.bs.ch/dam/jcr:0734d0f2-59be-4e52-9d76-e9d2804c50ec/URL%20Januar%202020.pdf</a> >)
URL Asyl		Bestimmungen für Asylsuchende (Ausweis N) und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (Ausweis S) in Basel-Stadt
V.a.		Vor allem



VFP	Verordnung über den freien Personenverkehr vom 22. Mai 2002 (SR 142.203)
Vgl.	Vergleiche
Z.B.	Zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZESO	Zeitschrift für Sozialhilferecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
Zuständigkeitsgesetz, ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (SR 851.1)

## ZUSAMMENFASSUNG

Die reformierte Kirche Basel-Stadt (im Folgenden: Auftraggeberin) ist in ihrer Arbeit mit Menschen konfrontiert, deren elementare Bedürfnisse nicht befriedigt werden. Sie übernachten, teilweise auch bei grosser Kälte, draussen, ernähren sich ungenügend, leben unter hygienisch schwierigen Bedingungen und erhalten medizinische Grundleistungen nicht oder nur verspätet. Die Auftraggeberin geht davon aus, dass es sich überwiegend um Personen aus dem EU/EFTA-Raum handelt. Zwar gibt es gemäss der Auftraggeberin im Kanton Basel-Stadt verschiedene (private und öffentliche) Institutionen, die Unterstützungsangebote wie Notschlafstellen oder Gassenküchen betreiben. Jedoch wiesen diese Lücken auf bzw. seien untereinander unzureichend koordiniert. Aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen würden sich gewisse Personen zudem nicht bei den für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen zuständigen Behörden melden.

Vor diesem Hintergrund hat die Auftraggeberin das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) mit einem Gutachten zur Untersuchung der basel-städtischen Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht beauftragt. Im Zentrum des Gutachtens steht das Recht auf Hilfe in Notlagen der Bundesverfassung (Art. 12 BV), welches seine Entsprechung auch in der Basler Kantonsverfassung findet (§ 11 Abs. 1 lit. KV/BS). Die Ergebnisse des Gutachtens reflektieren die Praxis im Kanton Basel-Stadt Stand Juni 2022. Auf Entwicklungen nach diesem Zeitpunkt wird punktuell hingewiesen, sie sind jedoch nicht mehr in die rechtliche Beurteilung eingeflossen. Die Ergebnisse der Studie können folgendermassen zusammengefasst werden:

Haben alle Menschen, welche sich in der Schweiz aufhalten – unabhängig davon, zu welchem Zweck sie sich hier aufhalten, aus welchem Herkunftsland sie stammen und ob sie Wohnsitz in der Schweiz haben bzw. über einen geregelten Aufenthalt verfügen – uneingeschränkten Anspruch auf Hilfe in Notlagen?

TrägerInnen des Anspruchs auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) sind aufgrund der engen Verknüpfung des Anspruchs mit der Menschenwürde (Art. 7 BV) alle Menschen, welche sich auf schweizerischem Hoheitsgebiet aufhalten. Das Herkunftsland spielt keine Rolle und der Anspruch besteht unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status. Ein Wohnsitz in der Schweiz ist nicht erforderlich. Träger des Anspruchs sind somit beispielsweise auch Durchreisende, Touristinnen und Touristen, Stellensuchende, Sans-Papiers oder Bettlerinnen und Bettler.

Die Anspruchsvoraussetzungen sind erfüllt, wenn ein Mensch erstens in Not gerät und zweitens nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen. Es geht damit um Fälle, in welchen Menschen existenzielle Bedürfnisse nicht befriedigen können und keine Möglichkeit zur rechtzeitigen und zumutbaren Selbst- oder Dritthilfe besteht. Der Grund für die Notlage ist unbedeutend. Eigenes Verschulden oder nachteilige Entscheidungen vermögen den Anspruch deshalb nicht zu schmälern. Bei der Beurteilung, ob die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, müssen die Behörden auf die aktuelle Situation in der Schweiz abstellen. Sie können den Anspruch nicht mit dem Hinweis auf hypothetische oder zukünftige Mittel zur Behebung der Notlage verneinen. Damit ist auch klar, dass die Möglichkeit der Ausreise aus der Schweiz nicht als rechtzeitige und zumutbare Selbsthilfe gelten kann. Relevant ist einzig, ob die betroffene Person eine reale Möglichkeit hat, ihre aktuell bestehende Notlage *in der Schweiz* beheben zu können. Besteht beispielsweise von der Schweiz aus innert nützlicher Frist Zugang zu eigenen Vermögenswerten oder Unterstützungsleistungen Dritter, wie beispielsweise Sozialleistungen des Heimatstaats, darf die Notlage verneint werden. Hingegen kann einer in der Schweiz obdachlosen Person, welche in ihrem Heimatstaat Zugang zu einer

Unterkunft hätte, der Zugang zu einer Notschlafstelle nicht mit dem Hinweis auf die mögliche Ausreise abgesprochen werden.

Der Anspruch besteht – auch in Fällen, wo die Ausreise möglich und zumutbar ist (wie es z.B. bei EU/EFTA-Staatsangehörigen regelmässig der Fall sein dürfte) – solange die Person sich in der Schweiz in einer Notlage befindet. Dies gilt auch, wenn die ausländerrechtlichen Voraussetzungen für einen Aufenthalt in der Schweiz nicht (mehr) erfüllt sind. Die Durchsetzung migrationsrechtlicher Entscheide oder Interessen darf nicht über das Nichtgewähren der minimalen für ein menschenwürdiges Leben zwingenden Leistungen nach Art. 12 BV erreicht werden. Analog der Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende muss Hilfe gewährt werden, bis die Ausreise im migrationsrechtlichen Verfahren durchgesetzt werden konnte. Eine Nichtgewährleistung aufgrund mangelnder Kooperation bei der Ausreise ist damit verfassungswidrig.

Die Praxis gemäss dem Rundschreiben zur Nothilfe für Personen ohne Aufenthaltsregelung in der Schweiz, Kurzaufenthalter, Durchreisende und Stellensuchende in Basel-Stadt des Kantons Basel-Stadt (Rundschreiben Nothilfe BS), wonach die Leistungen bei Personen ohne geregelten Aufenthalt auf die Zeit bis zur frühestmöglichen Ausreise zu beschränken sind (zeitliche Beschränkung), erweist sich ebenso als verfassungswidrig, wie die Praxis gemäss SKOS-Richtlinien, wonach die Leistungen bei Personen, deren Ausreise möglich und zumutbar ist, auf Essensgeld und Rückreisekosten zu beschränken sind.

Es muss jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Dazu darf auch die Mitwirkung der hilfesuchenden Person verlangt werden, wobei berücksichtigt werden muss, falls eine Person den Nachweis der Notlage nicht oder nicht leicht erbringen kann. Zumindest für eine kurzfristige Unterstützung muss ausreichen, dass der Anschein einer Notlage besteht. Sind die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, muss der Anspruch umfassend gewährleistet werden. Da es sich bei Art. 12 BV um eine Kerngehaltsgarantie handelt, sind keine rechtfertigbaren Einschränkungen möglich.

### Gilt der Anspruch auf Hilfe in Notlagen bedingungslos?

Der Anspruch auf Leistungen nach Art. 12 BV besteht grundsätzlich bedingungslos. Bedingungen sind nur erlaubt, wenn sie darauf ausgerichtet sind, den Zweck der Norm – den Schutz von Menschen in Notlagen – zu erreichen. Der Zugang zu der Hilfe in Notlagen darf darüber hinaus auch nicht durch formelle Hürden erschwert werden. Ansprüche müssen deshalb jederzeit und unabhängig von Fristen geltend gemacht werden können.

Im Kanton Basel-Stadt wird der Zugang zu zentralen Unterstützungsangeboten wie der Notschlafstelle oder der Gassenküche nur gegen Entgelt gewährt. Dies ist im Grundsatz unproblematisch, weil Personen, deren Gesuch um Hilfe in Notlagen bewilligt wurde, entsprechende Kostengutsprachen und Geldleistungen erhalten (Tabelle A). Allerdings muss durch entsprechende Massnahmen sichergestellt werden, dass auch Menschen, welche ihre Ansprüche bei den zuständigen Behörden noch nicht geltend machen konnten, Zugang zu den dringlichsten Leistungen erhalten. Dies kann etwa durch die Möglichkeit, ein provisorisches Gesuch direkt bei der Leistungserbringern zu stellen, erreicht werden.

Darüber hinaus werden um Hilfe ersuchende Personen im Kanton Basel-Stadt aufgefordert, zur Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus beim Migrationsamt vorstellig zu werden. Diese Bedingung dient weder der Abklärung der Bedürftigkeit, noch ist sie geeignet, die Notlage der gesuchstellenden Person zu beenden. Sie dient einzig der Durchsetzung des Ausländerrechts, weshalb sie,

obschon aus migrationsrechtlicher Sicht rechtmässig, sachfremd und mit der Kerngehaltsgarantie von Art. 12 BV nicht vereinbar ist. Sie schafft darüber hinaus die Gefahr, dass Menschen in Notlagen aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen ihre grundrechtlichen Ansprüche nicht geltend machen. Die Auszahlung von Nothilfeleistungen darf deshalb nicht mit der Bedingung, sich bei den Migrationsbehörden zu melden, verknüpft werden und die Weigerung, der Aufforderung nachzukommen, darf keine negativen Auswirkungen auf die Unterstützungsleistungen haben.

Welche materiellen Ansprüche haben Menschen, die Leistungen nach Art. 12 BV in Anspruch nehmen? Sind Unterscheidungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus erlaubt?

Das Recht auf Hilfe in Notlagen garantiert einen Anspruch auf die Mittel und die Betreuung, die für ein menschenwürdiges Dasein unentbehrlich sind. Dem zuständigen Gemeinwesen steht es grundsätzlich frei, die Leistungen als Sach- oder Geldleistungen zu erbringen. Bei Geldleistungen liegt es in der Verantwortung des zuständigen Gemeinwesens, sicherzustellen, dass mit dem gesprochenen Betrag die gebotene Leistung tatsächlich verfügbar ist. Der Kanton Basel-Stadt setzt auf eine Kombination von Sach- und Geldleistungen (Tabelle A). Personen im Nothilfesystem erhalten in der Regel eine Kostengutsprache für die vom Kanton selbst betriebenen Notschlafstellen. In medizinischen Notfällen haben sie Zugang zu einer vom Kanton bezeichneten Praxisgemeinschaft. Schliesslich erhalten sie einen Betrag von CHF 12.00 pro Person und Tag, mit welchem weitere Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung oder Körperpflege befriedigt werden können. Zusätzlich verbilligt der Kanton Leistungen von privaten Institutionen in den Bereichen Nahrung, Kleidung, Beratung etc.

	<b>Obdach</b>	<b>Medizinische Grundversorgung</b>	<b>Nahrung, Kleidung, Körperpflege, Soziale Kontakte, Informationen, Beratung und Betreuung</b>
Art der Nothilfe	Sachleistung: Kostengutsprache	Sachleistung: Überweisung	Geldleistung CHF 12.00/Tag/Person
Unterstützungsangebote	Staatlich betriebene Notschlafstellen	Bezeichnete Praxisgemeinschaft	Durch Finanzhilfen verbilligte Angebote privater Institutionen
Entgelt	CHF 7.50 (in BS angemeldete Personen) CHF 40.00 (auswärtige Personen)	Kostenloser Zugang bei Meldung durch Sozialhilfebehörde	z.B. CHF 3.00 (Gassenküche BS)

*Tabelle A: Übersicht Unterstützungsleistungen Basel-Stadt*

Welche Leistungen gemäss übergeordnetem Recht geschuldet sind, kann nicht abstrakt festgelegt werden. Was im Rahmen der Menschenwürde geboten ist, ist kontextabhängig und bestimmt sich aufgrund der gesellschaftlichen und individuellen Voraussetzungen. Nicht verfassungskonform

wäre es, den Anspruch auf Leistungen zu reduzieren, die das blosse Überleben sichern. Anhaltspunkte zur Konkretisierung des materiellen Anspruchs finden sich in der Lehre, der Rechtsprechung und im Völkerrecht. Diese sind in Tabelle B zusammengefasst: Sie gibt einen Überblick über die sich aus dem übergeordneten Recht für die Schweiz ergebenden Ansprüche und hält fest, inwiefern sie im Kanton Basel-Stadt gewahrt werden.

Trotz dieser Übersicht gilt es, das Individualisierungsprinzip beim Recht auf Hilfe in Notlagen zu berücksichtigen: Neben persönlichen Merkmalen (wie Alter, Gesundheitszustand, Behinderung etc.) muss bei der konkreten Bemessung der Ansprüche im Einzelfall auch die Art, Intensität und Dauer der Notlage berücksichtigt werden. Bei länger andauernden Notlagen gebietet es die Menschenwürde, die Leistungen zu erhöhen. Der migrationsrechtliche Status darf nur insofern für Differenzierungen herangezogen werden, als sich daraus tatsächliche Unterschiede in Bezug auf Art und Dauer der Notlage ergeben. Ist aufgrund der ausländerrechtlichen Situation davon auszugehen, dass die Personen sich für eher kurze Zeit in der Schweiz aufhalten, darf das fehlende Integrationsbedürfnis auch bei der Bemessung der Leistungen berücksichtigt werden.

<b>Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht</b>	<b>Beurteilung der Situation in Basel-Stadt</b>
<i>Zwingend: Berücksichtigung individueller Faktoren (wie Alter, Gesundheitszustand, Behinderung etc.)</i>	
<i>Zwingend: Berücksichtigung Art, Intensität und Dauer der Notlage (je länger die Notlage dauert, desto mehr ist den herrschenden Lebensverhältnissen der Wohnbevölkerung Rechnung zu tragen).</i>	
<i>Erbringung in Sach- oder Geldleistung möglich</i>	
<b>Ansprüche im Bereich Unterkunft</b>	<b>Beurteilung</b>
Zugang generell	Über Kostengutsprachen an Notschlafstellen grundsätzlich gegeben, jedoch Problematik des eingeschränkten Zugangs zu Kostengutsprachen
Heizung im Winter	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Belüftung	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Einhaltung bau- und feuerpolizeilicher Vorschriften	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Ganztätiger Zugang zu einer Unterkunft	Nicht gegeben (Lücken zwischen Tages- und Nachtstrukturen)
Angemessene Platzverhältnisse (keine Gemeinschaftsunterkünfte bei längerer Dauer der Notlage)	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Minimale Privatsphäre / Rückzugsmöglichkeiten	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Zugang zu sauberem Trinkwasser	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Genügend, ordentliche, räumlich abgetrennte Toiletten-/Wasch-/Duschanlagen mit Warmwasser	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich

Sichere Aufbewahrung persönlicher Gegenstände (Schliessfächer etc.)	Für Personen ohne Aufenthaltsrecht nicht gegeben (Lücken am Tag)
Spezifischer Schutz von verletzlichen Personen (dazu gehören Kinder, Schwangere, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen)	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Nach Geschlecht getrennte Wasch-/Schlafmöglichkeiten	Gegeben
<b>Ansprüche im Bereich Nahrung</b>	<b>Beurteilung</b>
Drei Mahlzeiten am Tag	Nicht gegeben (Lücken bei verbilligten Angeboten am Wochenende sowie am Mittag evtl. bzgl. Personen ohne Aufenthaltsberechtigung)
Minimale Anforderungen im Bereich Art, Geschmack, Präsentation, Qualität, Frische und Abwechslung	Nicht gegeben (Gratisangebote umfassen hauptsächlich Suppe und Brot)
Sonderkost aus medizinischen oder religiösen Gründen	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich (in Rundschreiben Nothilfe BS nicht erwähnt)
Berücksichtigung besonderer Ansprüche von Säuglingen, Kleinkindern, Schwangeren, älteren Personen	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich (Kann-Formulierung bei Erhöhung der Kostengutsprache im Rundschreiben Nothilfe BS, Umsetzung in der Praxis nicht bekannt)
<b>Ansprüche im Bereich Kleidung</b>	<b>Beurteilung</b>
An Witterung angepasst	Nicht gegeben (Kann-Formulierung im Rundschreiben Nothilfe BS, bei Dringlichkeit besteht kein Ermessen)
Intakt und körperlich angepasst	Nicht gegeben (Kann-Formulierung im Rundschreiben Nothilfe BS, bei Dringlichkeit besteht kein Ermessen)
Möglichkeit Kleidung zu wechseln	Nicht gegeben (Kann-Formulierung im Rundschreiben Nothilfe BS, bei Dringlichkeit besteht kein Ermessen)
Möglichkeit Kleidung zu waschen	Über Kostengutsprachen an Notschlafstellen grundsätzlich gegeben, jedoch Problematik des beschränkten Zugangs zu Kostengutsprachen / Fehlen von niederschweligen Angeboten
<b>Ansprüche im Bereich Körperpflege</b>	<b>Beurteilung</b>
Zugang zu Duscmöglichkeiten	Über Kostengutsprachen an Notschlafstellen grundsätzlich gegeben, jedoch Problematik des beschränkten Zugangs zu Nothilfe generell / Fehlen von niederschweligen Angeboten
Zahnpflege, Körper- und Haarpflege, Bartpflege, Menstruationshygiene	Eher nicht gegeben (keine verbilligte Abgabe von Sachmitteln)

<b>Ansprüche im Bereich Medizinische Grundversorgung</b>	<b>Beurteilung</b>
Leistungen gemäss obligatorischer Krankenversicherung	Gegeben (Abschluss einer Krankenversicherung, wenn nötig)
Zahnmedizinische Minimalversorgung	Gemäss Handbuch gegeben / in Rundschreiben Nothilfe BS nicht erwähnt
<b>Ansprüche im Bereich Soziale Kontakte</b>	<b>Beurteilung</b>
Kommunikation mit Nächsten (Telefon / Internet)	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Soziale Teilhabe bei längerer Dauer der Notlage (Zeitung, TV, kulturelle Anlässe)	Teilweise gegeben
<b>Ansprüche im Bereich Information, Beratung, Betreuung</b>	<b>Beurteilung</b>
Information bzgl. Ansprüche gemäss Art. 12 BV	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Beratung bzgl. Umgang mit Art. 12 BV	Beurteilung durch SKMR im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich
Hilfe zur Selbsthilfe	Über staatlich mitfinanzierte Beratungsstellen grundsätzlich gegeben, offene Fragen bei rechtsgleichem Zugang
<b>Weitere Ansprüche</b>	<b>Beurteilung</b>
Spezialauslagen bei Behinderungen etc.	Gemäss Handbuch gegeben / in Rundschreiben Nothilfe BS nicht erwähnt
Spezialausgaben in Folge Schwangerschaft und Geburt	Gemäss Handbuch gegeben / in Rundschreiben Nothilfe BS nicht erwähnt

Tabelle B: Materielle Ansprüche

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Notschlafstellen im Kanton Basel-Stadt die Anforderungen des übergeordneten Rechts an Notunterkünfte weitgehend erfüllen. Das Problem liegt deshalb v.a. beim Zugang zu den Notschlafstellen, welche grundsätzlich nur Personen mit entsprechender Kostengutsprache offenstehen. Zudem fehlt es an einer ganztägig zugänglichen Unterkunft. Die CHF 12.00 pro Tag und Person für die übrigen Ausgaben, sind sehr knapp bemessen, um die Leistungen auf dem freien Markt einzukaufen. Es ist deshalb zwingend, dass der Kanton private Angebote in diesem Bereich mitfinanziert und dadurch verbilligt. Bei den verbilligten Angeboten bestehen aber Lücken, einerseits im Umfang und andererseits im Zugang. Namentlich fehlt es im Bereich Nahrung an verbilligten Angeboten am Wochenende und ist der Zugang von in Basel-Stadt nicht aufenthaltsberechtigten Personen zu gewissen Angeboten am Mittag nicht abschliessend geklärt. Das Angebot im Bereich medizinische Grundversorgung genügt den Ansprüchen nach Art. 12 BV, da im Bedarfsfall eine Krankversicherung abgeschlossen wird.

Können die materiellen Ansprüche nach Art. 12 BV im Rahmen von Pandemien eingeschränkt werden?

Das Recht auf Hilfe in Notlagen darf aufgrund seines Kerngehaltscharakters auch in ausserordentlichen Situationen nicht eingeschränkt werden. Der Anspruch auf Nahrung, Obdach, Kleidung, medizinische Grundversorgung etc. muss deshalb auch in Pandemiesituation gewährleistet werden. Daraus folgt, dass Notschlafstellen in Pandemien nicht geschlossen werden dürfen, solange keine Alternativen zur Verfügung stehen. Von den Behörden verordnete Massnahmen im Bereich Hygiene, Social Distancing, Isolation und Quarantäne müssen auch in den Notschlafstellen berücksichtigt werden. Masken gehörten während der Covid-19-Pandemie zu den essenziellen durch den Staat geschuldeten Gütern. Die Form der Leistungserbringung kann bzw. muss in Pandemiesituationen angepasst werden. So kann es, zumindest vorübergehend, verhältnismässig sein, verbilligte Mahlzeiten als Take-Away abzugeben.

Wer ist für die Verwirklichung der Ansprüche nach Art. 12 BV zuständig und welche Akteure sind an die Grundrechte gebunden?

Das Recht auf Hilfe in Notlagen verpflichtet in erster Linie den Staat. Wie er sich organisiert, um die geforderten Leistungen zu erbringen, steht ihm grundsätzlich frei. Lagert er die Erbringung der Leistungen an Private aus, hat er sicherzustellen, dass die Leistungen verfassungskonform erbracht werden (können). Auch Private sind, wenn sie staatliche Aufgaben wahrnehmen, an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV).

Die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Nothilfe ist im Rundschreiben Nothilfe BS klar geregelt. Die bezeichneten Sozialdienste sind an die Grundrechte gebunden. Verweigern sie einer Person, welche die Anspruchsvoraussetzungen von Art. 12 BV erfüllt, die verfassungsrechtlich geforderten Leistungen – beispielsweise indem sie den die Gewährleistung der Unterstützung auf die Zeit bis zur frühestmöglichen Ausreise begrenzen – begehen sie eine Grundrechtsverletzung.

Ebenfalls an die Grundrechte gebunden sind die vom Kanton betriebenen Notschlafstellen. Verweigern sie einer Person, welche die Anspruchsvoraussetzungen nach Art. 12 BV erfüllt, die verfassungsrechtlich geforderten Leistungen – beispielsweise indem sie den Zugang zur Notschlafstelle einer Person, welche keine Gelegenheit hatte, eine Kostengutsprache zu beantragen, verweigern – begehen sie eine Grundrechtsverletzung.

Die Gassenküche und die IG Wohnen erbringen Leistungen im Rahmen einer Leistungsvereinbarung. Sie sind damit auch an die Grundrechte gebunden. Die Letztverantwortung für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung verbleibt aber beim Kanton Basel-Stadt. Er hat damit sicherzustellen, dass er keine Bedingungen oder Auflagen verfügt, welche eine grundrechtskonforme Leistungserbringung verunmöglichen.

Um die Ansprüche im Bereich Nahrung, Körperhygiene, Kleidung etc. zu gewährleisten, gewährt der Kanton Basel-Stadt den Betroffenen einerseits eine Geldleistung, andererseits verbilligt er gewisse private Angebote (Tabelle B). Es obliegt ihm, sicherzustellen, dass das System als Ganzes so ausgestaltet ist, dass die Ansprüche nach Art. 12 BV befriedigt werden können. Gewährt er einer Institution, die eine im System von Art. 12 BV zentrale Leistung erbringt, eine Finanzhilfe nicht mehr, hat er durch entsprechende Massnahmen sicherzustellen, dass die Ansprüche trotzdem erfüllt werden.



## I. AUFTRAG

Die Auftraggeberin ist in ihrer Arbeit mit Menschen konfrontiert, deren elementare Bedürfnisse nicht befriedigt werden.<sup>1</sup> Sie übernachten, teilweise auch bei grosser Kälte, draussen, ernähren sich ungenügend, leben unter hygienisch schwierigen Bedingungen und erhalten medizinische Grundleistungen nicht oder nur verspätet. Die Auftraggeberin geht davon aus, dass es sich überwiegend um Personen aus dem EU/EFTA-Raum handelt. Bereits in ihrem Heimatland marginalisiert, reisen sie mit dem Wunsch nach Arbeit in die Schweiz. Einmal hier, finden sie nicht oder nicht sofort Arbeit und leben auf der Strasse oder in prekären Wohnsituationen. Zwar gibt es gemäss der Auftraggeberin im Kanton Basel-Stadt verschiedene (private und öffentliche) Institutionen, die Unterstützungsangebote wie Notschlafstellen oder Gassenküchen betreiben. Jedoch wiesen diese Lücken auf bzw. seien untereinander unzureichend koordiniert. Aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen würden sich gewisse Personen zudem nicht bei den für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen zuständigen Behörden melden.

Die Beobachtungen der reformierten Kirche sind teils empirisch abgestützt. Eine Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) schätzte im Jahre 2018 die Zahl der Obdachlosen in Basel auf 100 Personen. Mehr als doppelt so viele (total 206) waren von anderen prekären Wohnverhältnissen betroffen.<sup>2</sup> 51% der Betroffenen besitzen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Im Bereich der Obdachlosigkeit sind ausländische Personen damit im Verhältnis zu ihrem Anteil in der Gesamtbevölkerung deutlich überrepräsentiert.<sup>3</sup> 60.9% der befragten Personen übernachten seit mehr als einem Jahr im öffentlichen Raum.<sup>4</sup> Die FHNW gibt in ihrer Studie eine Reihe von Empfehlungen ab. Neben einem bedingungslosen Zugang von bedürftigen Personen zu Notschlafstellen empfiehlt sie eine bessere Koordination von Öffnungszeiten, Ruheräumen und Aufbewahrungsmöglichkeiten. Die FHNW geht davon aus, dass die Strassenobdachlosigkeit in Basel-Stadt mit diesen Massnahmen erfolgreich bekämpft werden könnte.<sup>5</sup>

Vor dem Hintergrund ihrer eigenen Beobachtungen und der Studie der FHNW hat die reformierte Kirche Basel-Stadt das SKMR mit der Abklärung folgender rechtlicher Fragen beauftragt:

- 1) Haben Menschen, die in unserem staatlichen System «nicht vorgesehen» sind, sich aber faktisch auf dem Territorium der Schweiz (hier Stadt Basel) aufhalten (Angehörige jener Gruppe, die auch als «Touristen» bezeichnet werden, d.h. Migrant\*innen (insbesondere EU-Armutsmigrant\*innen, Sans Papiers) ohne Wohnsitz und Aufenthaltsrecht, folgende Rechte gegenüber dem Staat (Bund, Kanton, Gemeinde):
  - Minimale Kältehilfe in der kalten Jahreszeit – warmer Raum während des Tages?
  - Anspruch auf Übernachtung (Anrecht auf ein Bett in der Nacht)?
  - Anspruch auf eine oder mehrere Mahlzeiten pro Tag?

NB: Artikel 12 BV gewährleistet für alle Menschen einschränkungslos ein Recht auf «die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Gehören diese drei Punkte zu diesen

---

<sup>1</sup> Géraldine Cattilaz, MLaw, danken wir für die kritische Durchsicht und die wertvollen Rückmeldungen. Ella Sä-gesser, BLaw, hat uns bei der Recherchearbeit und dem Editieren unterstützt. Auch ihr gebührt unser herzlicher Dank.

<sup>2</sup> DRILLING/DITTMANN/BISCHOFF, Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres Wohnen, S. 1 und 5.

<sup>3</sup> DIES., Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres Wohnen, S. 7.

<sup>4</sup> DIES., Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres Wohnen, S. 18 ff.

<sup>5</sup> DIES., Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres Wohnen, S. 52 ff.

Mitteln für ein unerlässliches menschenwürdiges Dasein? Was könnte allenfalls zudem zum verfassungsmässig garantierten Minimal-Anspruch gehören?

- 2) Falls Frage 1. mit JA, bzw. überwiegend positiv beantwortet wird: Gilt dies bedingungslos? Falls NEIN: Was wären/sind die Bedingungen, die gefordert werden können (dabei insbesondere die Frage, ob Geld (ein Obolus) und die Registrierung verlangt werden kann)?
- 3) Gibt es ergebnisrelevante Unterscheidungen in den Antworten auf die Fragen 1. und 2. im Zusammenhang mit einer besonderen bzw. ausserordentlichen Pandemie-Lage (SARS-Covid-19 – Stay at home!)?
- 4) Ist eine rechtliche/faktische Ungleichbehandlung der Personen gemäss Ziffer 1. gegenüber «in der Schweiz registrierten Obdachlosen» gerechtfertigt? Dies insbesondere unter Beachtung von Artikel 12 BV bzw. Rechtsansprüchen gemäss kantonalem Verfassungsrecht? Falls JA: Worin läge/liegt diesfalls der bedingungs- bzw. voraussetzungslos zu erbringende Kerngehalt von Artikel 12 BV («Betreuung» und «Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind»)?
- 5) Was gilt in Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen den drei Ebenen Bund/Kanton/Gemeinden zu den Fragen 1. bis 4.?

Für die Beantwortung der Gutachtenfragen soll zuerst die rechtliche Ausgangslage geklärt werden. Dazu wird in Kapitel II. geklärt, welche verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben für die Existenzsicherung von in Not geratenen Personen gelten (II.1.). Die Klärung der migrationsrechtlichen Ausgangslage erfolgt in II. 2. In Kapitel III. wird untersucht, inwiefern die Praxis des Kantons Basel-Stadt mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts in Einklang steht. Um die Beantwortung der Fragen der Auftraggeberin zu erleichtern, haben die Autorinnen die Gutachtenfragen neu gruppiert und wie folgt umformuliert:

- **Erste Frage, erster Teil und vierte Frage der Auftraggeberin:**

Haben alle Menschen, welche sich in der Schweiz aufhalten – unabhängig davon, zu welchem Zweck sie sich hier aufhalten, aus welchem Herkunftsland sie stammen und ob sie Wohnsitz in der Schweiz haben bzw. über einen geregelten Aufenthalt verfügen – uneingeschränkten Anspruch auf Hilfe in Notlagen? (III. 1.1 und 1.2)

- **Zweite Frage der Auftraggeberin:**

Gilt der Anspruch auf Hilfe in Notlagen bedingungslos? (III. 1.3).

- **Erste Frage, zweiter Teil der Auftraggeberin und vierte Frage der Auftraggeberin:**

Welche materiellen Ansprüche haben Menschen, die Leistungen nach Art. 12 BV in Anspruch nehmen? Sind Unterscheidungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus erlaubt? (III. 2)

- **Dritte Frage der Auftraggeberin:**

Können die materiellen Ansprüche nach Art. 12 BV im Rahmen von Pandemien eingeschränkt werden? (III. 3)

- **Fünfte Frage der Auftraggeberin:**

Wer ist für die Verwirklichung der Ansprüche nach Art. 12 BV zuständig und welche Akteure sind an die Grundrechte gebunden? (III. 4)

Nicht weiter eingegangen wird in diesem Gutachten auf die spezielle Situation von Personen mit rechtskräftigem Asyl- und Wegweisungsentscheid. Die Situation dieser Personen wirft zwar aus menschenrechtlicher Sicht zahlreiche Fragen auf. Die Abläufe im Asylbereich im Kanton Basel-Stadt sind aber klar und werden an dieser Stelle nicht vertieft.

## II. AUSGANGSLAGE

### 1. Grund- und menschenrechtliche Ausgangslage

Die Befriedigung elementarer menschlicher Bedürfnisse ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Ausübung sämtlicher Grund- und Menschenrechte. Völkerrecht und Landesrecht verpflichten die Schweiz deshalb dazu, gewisse minimale Ansprüche im Bereich Unterkunft, Nahrung, Kleidung und medizinische Grundversorgung zu garantieren. Im Folgenden werden die aus dem internationalen Recht (1.1), dem europäischen Recht (1.2) und dem schweizerischen Recht (1.3) fließenden Ansprüche in diesem Bereich kurz erläutert. Ziel ist es, einen Überblick über die grund- und menschenrechtliche Ausgangslage zu erhalten, welche für die Beantwortung der Gutachtenfragen von Relevanz ist.

#### 1.1. Internationales Recht

Der UNO-Sozialpakt garantiert das Recht auf angemessenen Wohnraum, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wasser (allesamt Teilgehalte von Art. 11 ICESCR) sowie das Recht auf Gesundheit (Art. 12 ICESCR). Diese Rechte werden dabei alle sehr breit verstanden und gehen deutlich über die Sicherung von elementaren Bedürfnissen hinaus.<sup>6</sup> Es ist jedoch anerkannt, dass ihre volle Verwirklichung nur schrittweise erfolgen kann (Art. 2 ICESCR). Deswegen ist auch ihre Justiziabilität umstritten.<sup>7</sup> Fehlende Justiziabilität ist aber nicht mit Unverbindlichkeit gleichzusetzen. Die Mitgliedstaaten dürfen keineswegs untätig bleiben. Sie sind verpflichtet, progressiv in Richtung einer vollen Verwirklichung der Rechte hinzuwirken – Rückschritte sind nicht erlaubt.<sup>8</sup> In Bezug auf das Recht auf angemessenen Wohnraum hält der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialausschuss) beispielsweise fest:<sup>9</sup>

*«It would thus appear to the Committee that a general decline in living and housing conditions, directly attributable to policy and legislative decisions by States parties, and in the absence of accompanying compensatory measures, would be inconsistent with the obligations under the Covenant.»*

Die Schweiz ist als Vertragsstaat des Sozialpakt deshalb verpflichtet, alle notwendigen und möglichen Massnahmen zu ergreifen, um Obdachlosigkeit zu verhindern und zu bekämpfen.

Neben der progressiven Verwirklichungspflicht enthält der Pakt eine Reihe von Kernverpflichtungen. Der Sozialausschuss spricht von *«a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights.»*<sup>10</sup> Diese Kernverpflichtungen sind

---

<sup>6</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 (1991), Ziff. 7. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12 (1999), Ziff. 6 ff.; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 8.

<sup>7</sup> Das Bundesgericht hat die Einklagbarkeit der Recht aus dem Sozialpakt mehrfach verneint (BGE 120 Ia 1, E. 5c; BGE 121 V 229, E. 3; BGE 121 V 246, E. 2c; BGE 122 I 101, E. 2a; BGE 126 I 240, E. 2d; BGE 135 I 161, E. 2.2; BGE 130 I 113, E. 3.3).

<sup>8</sup> SAUL/KINLEY/MOWBRAY, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, S. 137 ff. und 151 ff.

<sup>9</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 (1991), Ziff. 11 (Hervorhebung durch die Autorinnen).

<sup>10</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3 (1990), Ziff. 10 (Hervorhebung durch Autorinnen).

so fundamental, dass die betroffenen Rechte ohne ihre Gewährleistung ausgehöhlt und ihres Sinns beraubt würden. Staaten sind folglich unabhängig von der Höhe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel verpflichtet, zumindest diese Verpflichtungen sicherzustellen. Eine Nichterfüllung im Bereich der Kernverpflichtungen löst die nur schwer zu widerlegende Vermutung aus, dass ein Vertragsstaat Völkerrecht verletzt.<sup>11</sup> Gerade für wirtschaftlich starke Staaten wie die Schweiz dürfte die Widerlegung der Vermutung nur sehr schwer zu erbringen sein. Die Kernverpflichtungen können deshalb als direkt anwendbares Völkerrecht qualifiziert werden und sind – anders als die übrigen Verpflichtungen des Sozialpakts – direkt justizierbar.<sup>12</sup> Aufgrund ihrer engen Verknüpfung mit der Menschenwürde dürfen sie auch in Krisenzeiten nicht eingeschränkt werden.<sup>13</sup> Im Bereich der Existenzsicherung gehören folgende Rechte zu den Kernverpflichtungen des Sozialpakts:

- Das Recht auf eine Notunterkunft («right to shelter»)<sup>14</sup>
- Das Recht auf Zugang zu einem Mindestmass an lebensnotwendigen Nahrungsmitteln<sup>15</sup>
- Das Recht auf eine Mindestmenge an Wasser<sup>16</sup>
- Das Recht auf eine medizinische Grundversorgung.<sup>17</sup>

Der genaue Umfang der Kernverpflichtungen ist zwar umstritten. Es wäre jedoch mit dem Ziel des Pakts, ein Leben unter menschenwürdigen Bedingungen zu garantieren, nicht vereinbar, die Verpflichtungen so eng auszulegen, dass sie nur das blosse Überleben sichern.<sup>18</sup> In der Schweiz wird

---

<sup>11</sup> KÜNZLI/EUGSTER/SPRING, Die Anerkennung justizierbarer Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht, S. 11; KÜNZLI, Soziale Menschenrechte: Blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche?, S. 536 f.; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 181; KÄLIN/KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, N. 3.135. Gemäss dem Sozialausschuss kann eine Verletzung der Kernverpflichtungen in keinem Fall gerechtfertigt sein (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 47).

<sup>12</sup> KÜNZLI/EUGSTER/SPRING, Die Anerkennung justizierbarer Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht, S. 11; KÄLIN/KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, N. 3.135; KÜNZLI, Soziale Menschenrechte: Blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche?, S. 536 f.; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 89 und 181. Während dies in der Lehre unbestritten ist, fehlt eine entsprechende Bestätigung des Bundesgerichts.

<sup>13</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020).

<sup>14</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3 (1990), Ziff. 11; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 43 b); Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19 (2008), Ziff. 59 a); KÄLIN/KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, N. 9.145. Im internationalen Recht wird der Begriff «right to shelter» in Abgrenzung zu dem Begriff «right to housing» verwendet. Wir übersetzen «right to shelter» im Folgenden mit «Recht auf eine Notunterkunft».

<sup>15</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12 (1999), Ziff. 8, 15 und 17; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 43 b); Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3 (1990), Ziff. 10; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19 (2008), Ziff. 59 a); ENGBRUCH, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, S. 154; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S.185.

<sup>16</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15 (2002), Ziff. 37 a); Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 43 c); Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19 (2008), Ziff. 59 a); KÄLIN/KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, N. 9.135.

<sup>17</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 43 d); Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3 (1990), Ziff. 10; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19 (2008) Ziff. 59 a); KÄLIN/KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, N. 9.161.

<sup>18</sup> ENGBRUCH, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, S. 147 f.

davon ausgegangen, dass die Kernverpflichtungen sich mit dem Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) decken.<sup>19</sup>

Die Rechte aus dem Sozialpakt werden in weiteren internationalen Menschenrechtskonventionen aufgenommen und für bestimmte Personengruppen konkretisiert.<sup>20</sup> Zusammenfassend kann gesagt werden, dass gegenüber besonders verletzlichen Personengruppen, zu denen etwa Kinder oder Menschen mit Behinderungen gehören, über den Sozialpakt hinausgehende Verpflichtungen bestehen. Der Kinderrechtsausschuss z.B. widmet «Strassenkindern»<sup>21</sup> einen eigenen *General Comment*, gemäss dem es beispielsweise nicht ausreicht, lediglich materielle Hilfe in Form von Unterkunft, Nahrung, Kleidung und medizinischer Grundversorgung zu leisten,<sup>22</sup> sondern auch spezialisierte Unterstützungsdienste für die aufsuchende Arbeit mit Strassenkindern geschaffen werden müssen.<sup>23</sup> Auch müssen nicht-staatliche Akteure, welche sich um Strassenkinder kümmern, vom Staat unterstützt, mit Mitteln ausgestattet, akkreditiert, reguliert und überwacht werden.<sup>24</sup>

## 1.2. Europäisches Recht

Eine direkt einklagbare Garantie eines Minimums an sozialer Sicherheit ergibt sich auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, insbesondere aus dem Recht auf Leben (Art. 2 EMRK), dem Verbot unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK) und dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK).<sup>25</sup> Dieses Minimum wurde in der Rechtsprechung insbesondere im Hinblick auf Asylsuchende und Personen in Haft konkretisiert.<sup>26</sup> Der Gerichtshof verfolgt dabei zwar eine sehr restriktive Rechtsprechung.<sup>27</sup> Gleichwohl setzt er aber gewisse Standards, insbesondere in Bezug auf Kinder und Familien,<sup>28</sup> welche für die Schweiz verbindlich sind.

Der EGMR bezieht sich in seiner Rechtsprechung auch auf unverbindliche Empfehlungen des Europarats, wie die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (ESV).<sup>29</sup> Diese sind für das vorliegende Gutachten relevant, weil sie die Anforderungen an eine Notunterkunft konkretisieren. Gleichzeitig

---

<sup>19</sup> GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 12; KÜNZLI/EUGSTER/SPRING, Die Anerkennung justiziabler Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht, S. 41. Kritisch Committee on Economic, Social and Cultural Rights, concluding Observations Switzerland (2019), Ziff. 39; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations Switzerland (2010), Ziff. 12. SKMR, Bestandesaufnahme (2013), N. 413. Zu Art. 12 BV vgl. hierzu unten II. 1.3.1.

<sup>20</sup> In Bezug auf das Recht auf angemessenen Wohnraum vgl. Art. 5 lit. e iii) ICERD; Art. 14 Ziff. 2 lit. h) CEDAW; Art. 3, 20 und 27 Ziff. 1 und 3 CRC; Art. 28 CRPD.

<sup>21</sup> Dabei wird der Begriff «Strassenkinder» sehr weit gefasst, er umfasst z.B. auch Kinder, die regelmässig aber nicht immer auf der Strasse leben oder arbeiten und Kinder, welche selbst nicht auf der Strasse leben oder arbeiten aber regelmässig Familienangehörige, die auf der Strasse leben oder arbeiten, begleiten (Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 21 (2017), Ziff. 4.).

<sup>22</sup> Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 21 (2017), Ziff. 49.

<sup>23</sup> Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 21 (2017), Ziff. 19.

<sup>24</sup> Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 21 (2017), Ziff. 47.

<sup>25</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 12; WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, S. 63; GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 254 ff.; MÖCKLI/KIENER, Rechtsgutachten zum Nothilferegime des Kantons Zürich, N. 36.

<sup>26</sup> GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 257 ff.; MÖCKLI/KIENER, Rechtsgutachten zum Nothilferegime des Kantons Zürich, N. 36.

<sup>27</sup> GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 254.

<sup>28</sup> DIES., Sozialhilfe im Asylbereich, S. 273.

<sup>29</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 775.

gilt es festzuhalten, dass die Situation von obdachlosen Personen sich von Personen im Strafvollzug in wichtigen Punkten unterscheidet und deshalb bei der analogen Anwendung der Standards Vorsicht geboten ist.<sup>30</sup>

Im Gegensatz zur EMRK enthält die Europäische Sozialcharta ausdrückliche Rechte zur Sicherung der existenziellen Bedürfnisse. Art. 31 Abs. 2 der Sozialcharta verpflichtet die Vertragsstaaten, vorbeugende Massnahmen gegen die Obdachlosigkeit zu ergreifen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen. Gemäss dem Europäischen Ausschuss für Sozialrechte (EWSA) erfordert es der Schutz der Menschenwürde, dass alle Menschen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, mindestens Zugang zu einer Notunterkunft haben («right to shelter»)<sup>31</sup>. Obwohl die Sozialcharta von der Schweiz nicht ratifiziert wurde, ist sie auch für die Schweiz von Bedeutung, weil sie eine europäische Entwicklung zum Ausdruck bringt, der sich die Schweiz durch Nicht-Ratifizierung nicht vollständig entziehen kann.<sup>32</sup> Zwischen der Sozialcharta und dem von der Schweiz ratifizierten UNO-Sozialpakt bestehen zudem enge wechselseitige Beziehungen.<sup>33</sup> Die jeweiligen Kommentare und Entscheide werden in der Rechtsprechung regelmässig zur Auslegung der jeweils anderen Bestimmung herangezogen werden und sind auch für dieses Gutachten relevant.

### 1.3. Schweizerisches Recht

In der Schweiz hält das Verfassungsrecht sowohl des Bundes als auch der Kantone wichtige Vorgaben und Ansprüche für die Sicherung der Existenz bereit. Diese sollen im Folgenden kurz beleuchtet werden (1.3.1 und 1.3.2). Zum besseren Verständnis der Abgrenzung von Sozial- und Nothilfe wird in 1.3.3 kurz auf das kantonale Sozialhilferecht eingegangen.

#### 1.3.1. Bundesverfassung, insbesondere Art. 12 BV

Die Bundesverfassung verpflichtet Bund und Kantone dazu, sicherzustellen, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhaben kann (Art. 41 Abs. 1 lit. a BV), jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält (Art. 41 Abs. 1 lit. b BV) und den Bedürfnissen angemessene Wohnungen finden können (Art. 41 Abs. 1 lit. e BV). Diese sogenannten Sozialziele sind durch Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten umzusetzen. Sie haben ihrer Rechtsnatur nach einen programmatischen Charakter, weshalb daraus keine einklagbaren Rechte abgeleitet werden können (Art. 41 Abs. 4 BV).<sup>34</sup>

Einen einklagbaren Anspruch auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, garantiert hingegen das in Art. 12 BV verankerte Recht auf Hilfe in Notlagen. Das «leistungsrechtliche Auffanggrundrecht»<sup>35</sup> bildet die unterste Ebene im System der sozialen Sicherheit der Schweiz. Als solches garantiert es zwar nur ein Minimum an Leistungen. Anders als die Leistungen

---

<sup>30</sup> GI.M. BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 53. So ist etwa die Bewegungsfreiheit von obdachlosen Personen, anders als diejenige von Personen im Strafvollzug, grundsätzlich nicht eingeschränkt.

<sup>31</sup> Council of Europe, Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights (2018), S. 229.

<sup>32</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 772.

<sup>33</sup> Council of Europe, Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights (2018), S. 48.

<sup>34</sup> GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 41 BV N. 11; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N. 910 f.

<sup>35</sup> SCHEFER, Die Kerngehalte von Grundrechten, S. 338 f.

der kantonalen Sozialhilfe kommen die Leistungen der Nothilfe aber *allen* Menschen zu. Der Anspruch entsteht, sofern die Anspruchsvoraussetzungen von Art. 12 BV erfüllt sind.<sup>36</sup> Es wird dabei zwischen persönlichen, sachlichen, örtlichen und zeitlichen Voraussetzungen unterschieden, welche kumulativ erfüllt sein müssen, damit ein Anspruch entsteht:

- **Persönliche Voraussetzungen:** Der Anspruch auf Hilfe in Notlagen steht als Menschenrecht unbestrittenermassen *allen* Menschen zu.<sup>37</sup> Damit sind alle natürlichen Personen unabhängig ihres Geschlechts, Alters oder ihres Aufenthaltsstatus anspruchsberechtigt.<sup>38</sup>
- **Sachliche Voraussetzungen:** Die anspruchsberechtigte Person muss sich in einer Notlage befinden und keine Möglichkeit zur rechtzeitigen und zumutbaren Selbsthilfe haben.
  - **Notlage:** Eine Notlage im Sinne von Art. 12 BV liegt vor, wenn es «dem um Hilfe Ersuchenden an den erforderlichen Mitteln für ein menschenwürdiges Dasein»<sup>39</sup> fehlt. Vorausgesetzt ist eine aktuelle Notlage, das heisst, sie muss entweder tatsächlich eingetreten sein oder unmittelbar drohen.<sup>40</sup> Allfällige zukünftige oder hypothetische Mittel zur Behebung der Notlage schmälern den Anspruch nicht.<sup>41</sup> Unbedeutend ist auch, ob die notleidende Person ihre Situation selbst verschuldet hat.<sup>42</sup>
  - **Subsidiarität:** Ein Anspruch auf Hilfe in Notlagen setzt voraus, dass der hilfesuchenden Person keine Möglichkeit zur rechtzeitigen und zumutbaren Selbsthilfe offensteht. Die hilfesuchende Person darf weder rechtlich noch faktisch in der Lage sein, ihre Notlage selbst zu beheben.<sup>43</sup> Unter die Ausschöpfung der eigenen Möglichkeiten fällt beispielsweise die Verwertung von vorhandenem Vermögen oder die Ausschöpfung der eigenen Arbeitskraft.
- **Örtliche Voraussetzungen:** Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen schützt alle Personen, welche sich auf schweizerischem Hoheitsgebiet aufhalten, unabhängig davon, ob sie in der Schweiz Wohnsitz haben oder nicht.<sup>44</sup>
- **Zeitliche Voraussetzungen:** Der Anspruch entsteht, sobald die Person in eine Notlage gerät und solange die Notlage besteht.<sup>45</sup>

Sind die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, besteht ein nicht einschränkbarer Anspruch auf minimale Leistungen. Richtschnur für die Bestimmung des Minimums, das gewährleistet sein muss, bildet die Menschenwürde. Die Leistungen müssen so weit gehen, dass die Person in Würde leben kann und vor unwürdiger Betteexistenz bewahrt wird.<sup>46</sup> Der genaue Inhalt ist in der Verfassung nicht festgelegt. Der Verfassungsgeber sah vor, dass Art. 12 BV durch Gesetzgebung und Rechtsprechung konkretisiert wird, was aber bisher nur in Ansätzen geschehen ist.

---

<sup>36</sup> Anders als bei «klassischen» Freiheitsrechten ist bei Leistungsrechten nicht von Schutzbereich, sondern von Anspruchsvoraussetzungen die Rede. Vgl. WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 350.

<sup>37</sup> BGE 121 I 367, E. 2.d.

<sup>38</sup> Statt vieler GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 15 m.w.H.

<sup>39</sup> BGE 131 I 166, E. 3.2.

<sup>40</sup> BGE 131 I 166, E. 3.2.

<sup>41</sup> Statt vieler MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 767.

<sup>42</sup> BGE 135 I 119, E. 5; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 18 m.w.H.

<sup>43</sup> DERS., in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 19 m.w.H.

<sup>44</sup> Statt vieler GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 15 m.w.H.

<sup>45</sup> WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 355.

<sup>46</sup> BGE 121 I 367, E. 2c.



Gemäss Bundesgericht gehört zu den unabdingbaren Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins Nahrung, Kleidung, Obdach<sup>47</sup> und medizinische Grundversorgung.<sup>48</sup> Ob noch weitere Bestandteile dazugehören, hat es bisher offengelassen.<sup>49</sup> Gemäss herrschender Lehre gehören auch minimale Leistungen im Bereich Körperpflege, soziale Kontakte sowie Information, Beratung und Betreuung zu einem menschenwürdigen Dasein.<sup>50</sup>

Der genaue Umfang der Leistungen kann nicht abstrakt festgelegt werden. Eine Beschränkung auf Leistungen, die bloss das physische Überleben sichern, ist aber weder mit der Entstehungsgeschichte, dem Verfassungstext, noch im Hinblick auf die Gewährleistung anderer Grundrechte, noch hinsichtlich völkerrechtlicher Verpflichtungen vertretbar.<sup>51</sup> Das Leben der Betroffenen würde damit auf ein blosses Dasein, gekennzeichnet durch Alternativlosigkeit und Fixierung auf das tägliche Überleben, reduziert, was nicht als menschenwürdig bezeichnet werden kann.<sup>52</sup>

Was konkret gefordert ist, muss im konkreten Fall aufgrund des individuellen und gesellschaftlichen Kontexts festgelegt werden. Wichtige Hinweise für die Konkretisierung des Anspruchs ergeben sich aus dem Völkerrecht.<sup>53</sup>

Art. 12 BV ist eine sogenannte Kerngehaltsgarantie. Jede Einschränkung bedeutet deshalb eine Verletzung des Grundrechts, welche direkt vor Gericht eingeklagt werden kann.<sup>54</sup> Aufgrund des Kerngehaltscharakters sind Auflagen und Bedingungen bei Art. 12 BV nur erlaubt, wenn sie keine Einschränkung des Grundrechts bewirken. D.h. sie sind nur zulässig, wenn sie auf die Verwirklichung des Schutzzwecks gerichtet sind und dieses Ziel tatsächlich erreichen.<sup>55</sup> Nicht zulässig sind Auflagen und Bedingungen, welche sachfremd sind.<sup>56</sup> Die Geltendmachung des Rechts auf Hilfe in Notlagen darf schliesslich auch nicht durch formelle Hürden erschwert werden. Die Hilfe muss möglichst unkompliziert erfolgen.<sup>57</sup>

### 1.3.2. Verfassung des Kantons Basel-Stadt

§ 11 Abs. 1 lit. t KV/BS gewährleistet ein Recht auf Hilfe in Notlagen «im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen». Gemäss den Materialien wurde mit dieser Formulierung angestrebt, den Schutz auf das Niveau der Bundesverfassung und des internationalen Rechts zu beschränken.<sup>58</sup> Es ist deshalb nicht von einem über Art. 12 BV hinausgehenden Schutz auszugehen.

---

<sup>47</sup> Der Begriff Obdach und der Begriff Notunterkunft («shelter») werden im Folgenden synonym verwendet.

<sup>48</sup> Exemplarisch BGE 130 I 71 E. 4.1 m.w.H.

<sup>49</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 23.

<sup>50</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N 30 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 775 ff.;

<sup>51</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 63 f., 110 und 180; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 770 ff.; BIAGGINI, BV, N. 6; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 36 f. und 51; Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 BBl 1197 I 1, S. 149; GYSIN, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, S. 229.

<sup>52</sup> GYSIN, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, S. 229.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.1 und 1.2 sowie unten III. 2.

<sup>54</sup> Statt vieler vgl. MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 35; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 38; MÜLLER/SCHEFER, Staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts 1992-1996, S. 776.

<sup>55</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 777 f.; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 41.

<sup>56</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 778; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 36; BIAGGINI, in: Komm. BV, Art. 12 BV N. 5.

<sup>57</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 37.

<sup>58</sup> SCHEFER/ZIEGLER, Die Grundrechte der Kantonsverfassung Basel-Stadt, S. 82.

§ 11 Abs. 2 lit. c KV/BS anerkennt ein Recht auf Wohnen. Das Recht geht auf eine Initiative zurück, welche am 10. Juni 2018 von einer Mehrheit der im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen (57.4%) angenommen wurde. Gemäss Formulierung der Verfassung soll der Kanton zur Sicherung des Rechts die notwendigen Massnahmen treffen, «damit Personen, die in Basel-Stadt wohnhaft und angemeldet sind, sich einen ihrem Bedarf entsprechenden Wohnraum beschaffen können, dessen Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigt.» (§ 11 Abs. 2 lit. c KV/BS).

Das Recht auf Wohnen beschränkt sich auf Personen, welche in Basel-Stadt wohnhaft und angemeldet sind. Das Initiativkomitee orientiert sich für die Konkretisierung des persönlichen Geltungsbereichs an der Verordnung zum Wohnraumförderungsgesetz des Kantons Basel-Stadt und hält fest: «Das Recht auf Wohnen ist auf Personen beschränkt, die ihren zivilrechtlichen Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen im Kanton Basel-Stadt haben.»<sup>59</sup>

In Bezug auf die Justiziabilität der Bestimmung hielt der Regierungsrat in seinem Bericht vom September 2019 zur Zulässigkeit der Initiative fest, dass das Recht auf Wohnen «letztlich als nicht einklagbar» erachtet werde.<sup>60</sup> In seinem Bericht vom März 2020 zur Umsetzung der Initiative hält er an dieser Einschätzung fest.<sup>61</sup> Er spricht von einer Zielsetzungsinitiative<sup>62</sup>, aus welcher keine justiziablen Rechte abgeleitet werden können.<sup>63</sup> Die Initiantinnen und Initianten sprechen selbst von einer Verfassungsinitiative mit Zielsetzungscharakter<sup>64</sup> und teilen gemäss dem Bericht des Regierungsrats die Einschätzung bezüglich der Justiziabilität.<sup>65</sup> Aufgrund des zweiten Satzes des Initiativtexts, in dem das Ziel näher umschrieben wird, bezüglich der «notwendigen Massnahmen» aber keine Konkretisierung stattfindet, scheint diese Einschätzung korrekt. Nichtsdestotrotz ist die Bestimmung rechtlich verbindlich und der Kanton verpflichtet auf die Verwirklichung des Rechts hinzuarbeiten.

Im März 2020 hat der Regierungsrat die Massnahmen vorgestellt, mit denen er die Volksinitiative umzusetzen gedenkt. Im Mittelpunkt stehen verschiedene mittel- und langfristige Massnahmen, wie die Schaffung einer neuen öffentlich-rechtlichen Wohnbaustiftung, die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von Genossenschaftsanteilen, die Lancierung des Wohnbauprogramms 1'000+ Wohnungen sowie die Definition eines Planungsgrundsatzes zu preisgünstigem Wohnraum im kantonalen Richtplan. Daneben finden sich aber auch eine Reihe kurzfristiger Massnahmen, wie ein Pilotprojekt für niederschwelliges Wohnen («Housing First») oder die Prüfung von Standorten für die kurzfristige Schaffung von Wohnraum für wohnungs- und obdachlose Personen.<sup>66</sup> Dabei wird nicht nur auf Personen mit Wohnsitz in Basel fokussiert. Der Grosse Rat hat den Massnahmen im Januar 2021 mit einigen Änderungen zugestimmt und damit wichtige Schritte zur progressiven Verwirklichung des Rechts vorgenommen.

---

<sup>59</sup> Initiativkomitee, Umsetzung Initiative "Recht auf Wohnen" (2018), S. 2 FN 2.

<sup>60</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Zulässigkeit Initiative "Recht auf Wohnen", S. 4.

<sup>61</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Bericht Umsetzung Initiative "Recht auf Wohnen" (2020), S. 3.

<sup>62</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Bericht Umsetzung Initiative "Recht auf Wohnen" (2020), S. 3.

<sup>63</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Bericht Umsetzung Initiative "Recht auf Wohnen" (2020), S. 3.

<sup>64</sup> Initiativkomitee, Umsetzung Initiative "Recht auf Wohnen" (2018), S. 1.

<sup>65</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Bericht Umsetzung Initiative "Recht auf Wohnen" (2020), S. 3.

<sup>66</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Umsetzung Initiative "Recht auf Wohnen" (2020).

Nicht zuletzt sind in § 14 KV/BS verschiedene «Grundrechtsziele» festgehalten. Gemäss lit. c setzen sich Kantone und Gemeinden zum Ziel, dass Menschen, die wegen ihres Alters, ihrer Gesundheit sowie ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage Hilfe brauchen, die für ihre Existenz notwendigen Mittel, Pflege und Unterkunft sowie Hilfe zur Selbsthilfe erhalten. Diese Grundrechtsziele sind ähnlich wie die Sozialziele der Verfassung verpflichtend, aufgrund ihrer programmatischen Gehalte aber nicht einklagbar.

### 1.3.3. Kantonales Sozialhilferecht

Die Sozialhilfe hat zum Ziel, den Betroffenen eine Lebensführung mit sozialer Teilhabe zu ermöglichen. Dieses soziale Existenzminimum geht, das zeigen die folgenden Ausführungen, deutlich über das in Art. 12 BV verankerte Recht auf Hilfe in Notlagen hinaus.

Die Sozialhilfe ist kantonal geregelt (Art. 115 BV). Im Kanton Basel-Stadt bildet das Sozialhilfegesetz (SHG/BS) die zentrale gesetzliche Grundlage. Gemäss § 4 SHG/BS haben «Bedürftige» Anspruch auf unentgeltliche Beratung sowie auf wirtschaftliche Hilfe. Die Höhe der wirtschaftlichen Hilfe wird durch die SKOS-Richtlinien, an denen sich der Kanton Basel-Stadt direkt orientiert (§ 7 Abs. 3 SHG/BS), konkretisiert. Dabei wird unterschieden zwischen dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Nahrungsmittel, Getränke, Bekleidung, persönliche Pflege etc.), den Kosten für die medizinische Grundversorgung sowie den anrechenbaren Wohnkosten (Ziff. C1 SKOS-RL). Der Grundbedarf hängt von Faktoren wie aufenthaltsrechtlicher Status, Alter etc. ab. In der ordentlichen Sozialhilfe beträgt er für Einzelpersonen CHF 1006.00 pro Monat (Ziff. C3 SKOS-RL).<sup>67</sup> Pro Tag stehen damit CHF 32.45 zur Verfügung, 41.3% davon für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren.<sup>68</sup> Gemäss einer empirischen Studie sind die Beträge zu tief, um den Grundbedarf zu decken.<sup>69</sup>

Die medizinische Grundversorgung wird über die Abgeltung der Prämie der obligatorischen Krankenversicherung gewährleistet, wobei die Sozialdienste jeweils einen Maximalbetrag festlegen.<sup>70</sup> Die Wohnkosten hängen von den effektiven Kosten ab. Sie werden im Kanton Basel-Stadt bis zu einem bestimmten Maximalbetrag übernommen.<sup>71</sup> Hinzu kommen individuelle Leistungen, mit denen auf besondere Lebensumstände eingegangen wird (Ziff. C6 SKOS-RL).

Der Grundbedarf kann, beispielsweise wenn eine Person der Mitwirkungspflicht nicht nachkommt, gekürzt werden. Gemäss SKOS-Richtlinien darf die Kürzung maximal 30% betragen (Ziff. F2 Abs. 2 lit. a SKOS-RL). Einige Kantone, nicht aber der Kanton Basel-Stadt,<sup>72</sup> gehen darüber hinaus. Eine Kürzung darf aber auf jeden Fall nicht so weit gehen, dass der durch Art. 12 BV gewährleistete Minimalanspruch unterschritten wird, denn dieser gilt aufgrund seiner Nähe zur Menschenwürde absolut.<sup>73</sup>

---

<sup>67</sup> Ziff. 10.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS.

<sup>68</sup> SKOS, SKOS-Warenkorb, [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/Recht\\_und\\_Beratung/Merkblaetter/2019\\_11\\_\\_SKOS-Warenkorb.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_11__SKOS-Warenkorb.pdf) (17.06.2022).

<sup>69</sup> STUTZ/STETTLER/DUBACH/BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG, Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien, Schlussbericht im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), S. VI f. und 42 ff.

<sup>70</sup> Im Kanton Basel-Stadt werden monatliche Prämienbeiträge in der Höhe der kantonalen KVG-Durchschnittsprämien (inkl. Unfall) übernommen (vgl. HANDBUCH SOZIALHILFE DES KANTONS BASEL-STADT, Stichwort Krankenkasse/Krankenversicherung, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/handbuch-sozialhilfe.html?detail=krankenkasse---krankenversicherung> (11.05.2022).

<sup>71</sup> Ziff. 10.4.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS.

<sup>72</sup> Ziff. 9.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS.

<sup>73</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 60.

Zusätzlich zur wirtschaftlichen Hilfe ist persönliche Hilfe geschuldet, in Form von Information, Beratung, Betreuung und Vermittlung (Ziff. B SKOS-RL). Dies kann z.B. bedeuten, dass von Obdachlosigkeit bedrohte Personen bei der Wohnungssuche unterstützt werden. Ziel der Sozialhilfe ist es, Obdachlosigkeit zu verhindern. Dass dies nicht immer gelingt, zeigt eine aktuelle Studie der FHNW. Gemäss dieser sind 11.4% der Obdachlosen bei der Sozialhilfe gemeldet. Die Mehrheit der Obdachlosen ist der Meinung, dass die Sozialhilfe bei der Suche nach einer Wohnung keine hinreichende Unterstützung bietet.<sup>74</sup>

Auf die Nothilfe geht das Sozialhilfegesetz des Kantons Basel-Stadt nicht ein. Die Nothilfe ist erst auf Ebene Unterstützungsrichtlinien Kanton Basel-Stadt geregelt.<sup>75</sup>

## 2. Migrationsrechtliche Ausgangslage

Während die im vorherigen Kapitel erläuterten grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen die fundamentale Gleichwertigkeit aller Menschen in den Mittelpunkt stellen, ist das Migrationsrecht gekennzeichnet durch Unterscheidungen. Aus dieser unterschiedlichen Ausgangslage entstehen Widersprüche, welche rechtlich nicht einfach zu lösen sind<sup>76</sup> und im vorliegenden Gutachten nicht abschliessend behandelt werden können.

Das schweizerische Migrationsrecht gliedert sich in zwei Hauptkategorien, den Bereich 'Asyl' und den Bereich 'Migration'. Auf den Asylbereich wird im Folgenden nicht weiter eingegangen. Im Migrationsbereich verfolgt die Schweiz wiederum eine duale Strategie.<sup>77</sup> Für Personen aus sogenannten «Drittstaaten» (Staaten ausserhalb der EU/EFTA) gilt das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG). Für EU/EFTA-Staatsangehörige gelten hingegen primär die Bestimmungen des bilateralen Abkommen über den freien Personenverkehr mit der EU (Freizügigkeitsabkommen/FZA).<sup>78</sup>

Generell kann gesagt werden, dass die Bestimmungen des AIG restriktiver sind als die Bestimmungen des FZA und weniger Rechtsansprüche gewähren.<sup>79</sup> Im Anwendungsbereich des AIG kommen zwar – je nach Staatsangehörigkeit der Einreisenden sowie dem Einreisezweck – unterschiedliche Bestimmungen zur Anwendung. Grösstenteils besteht aber für Personen von Drittstaaten eine Visumpflicht und die Einreise ist nur erlaubt, wenn genügend finanzielle Mittel vorgewiesen werden können, um den Lebensunterhalt während der Dauer des Aufenthaltes zu bestreiten.<sup>80</sup> Auf weitere Details muss vorliegend nicht eingegangen werden. Für dieses Gutachten ist relevant, dass Angehörige von Drittstaaten, u.a. aufgrund der eingeschränkten legalen Migration, irregulär in die Schweiz einreisen oder über die regulären Aufenthaltszeiten hinaus unrechtmässig in der

---

<sup>74</sup> DITTMANN/DIETRICH/STROEZEL/DRILLING, Ausmass, Profil und Erklärung der Obdachlosigkeit in 8 der grössten Städte der Schweiz (OBDACH), S. 7.

<sup>75</sup> Vgl. hierzu unten III.

<sup>76</sup> GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 5.

<sup>77</sup> SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 33.

<sup>78</sup> Staatsangehörige von EFTA-Mitgliedstaaten besitzen aufgrund des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) weitgehend die gleichen Rechte wie Staatsangehörige der EU (DIES., Handbuch zum Migrationsrecht, S. 104). Subsidiär gelten die Bestimmungen des AIG (SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 1.2.3.

<sup>79</sup> SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 32.

<sup>80</sup> Vgl. DIES., Handbuch zum Migrationsrecht, S. 127 ff.

Schweiz bleiben.<sup>81</sup> Geraten sie in eine Notlage, haben sie keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Der Anspruch auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV besteht jedoch.<sup>82</sup>

Für die Einreise von EU/EFTA-Staatsangehörigen ist lediglich ein Personalausweis oder einen Reisepass vorausgesetzt.<sup>83</sup> Eine Visumpflicht besteht nicht.<sup>84</sup> Die weitere rechtliche Regelung hängt von der Art des Aufenthalts ab, wobei einerseits die Dauer des Aufenthalts und andererseits der Zweck des Aufenthalts relevant sind. Eine wichtige Unterscheidung ist dabei, ob der Aufenthalt mit oder ohne Erwerbstätigkeit erfolgt. Da jedoch erwerbstätige Personen im Normalfall das Recht auf die gleichen Sozialleistungen wie Schweizerinnen und Schweizer haben (Art. 9 Anhang I FZA),<sup>85</sup> stehen sie im vorliegenden Gutachten nicht im Mittelpunkt. In 2.1 und 2.2 wird deshalb nur noch auf nicht erwerbstätige Personen eingegangen.<sup>86</sup>

## 2.1. EU/EFTA-Staatsangehörige ohne Erwerbstätigkeit: Recht auf Einreise und Aufenthalt während drei Monaten

EU/EFTA-Staatsangehörige, die in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben gegen Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses das Recht auf Einreise *und* Aufenthalt von bis zu drei Monaten. Einreise und Aufenthalt sind weder bewilligungs- noch meldepflichtig.<sup>87</sup> Insbesondere sind die Personen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht verpflichtet, den Behörden ihre Ankunft zu melden und haben auch keine weiteren Nachweise zu erbringen, etwa dass sie während ihres Aufenthalts über ausreichende finanzielle Mittel verfügen.<sup>88</sup> Einziger Vorbehalt bilden Gründe der öffentlichen Ordnung.<sup>89</sup>

Erst bei einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten müssen sich Nichterwerbstätige beim Migrationsamt des Wohnkantons anmelden. Sie erhalten eine befristete Aufenthaltsbewilligung, wenn sie nachweisen können, dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügen, damit sie nicht sozialhilfeabhängig werden.<sup>90</sup>

Zu den Personen mit bewilligungsfreiem und nicht meldepflichtigem Aufenthaltsanspruch zählen auch Stellensuchende.<sup>91</sup> Weil gemäss FZA das Recht auf Einreise und Aufenthalt bei diesen Personen voraussetzungslos besteht, darf u.E. z.B. nicht überprüft werden, ob eine Person tatsächlich zur Stellensuche einreist, ob sie eine realistische Chance hat, eine Arbeit zu finden und ob ihr genügend finanzielle Mittel für die Zeit der Stellensuche zur Verfügung stehen.

---

<sup>81</sup> DIES., Handbuch zum Migrationsrecht, S. 301.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.3.1 und unten III. 1.

<sup>83</sup> Art. 1 Ziff. 1 Anhang I FZA; SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 123; SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 2.1.1.

<sup>84</sup> SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 129.

<sup>85</sup> DIES., Handbuch zum Migrationsrecht, S. 188.

<sup>86</sup> Nicht weiter eingegangen wird im Folgenden auf die spezielle Situation von Rentnerinnen und Rentner und Studierenden.

<sup>87</sup> SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 2.2.1.

<sup>88</sup> BGE 143 IV 97, E. 1.5; SEM, Weisungen VFP (2022) Ziff. 2.1.1 SPESCHA, in: Kommentar Migrationsrecht, Art. 1 Anhang 1 FZA N. 3; PRIULI, in: Kommentar Migrationsrecht, Art. 5 Anhang 1 FZA N. 1.

<sup>89</sup> Vgl. hierzu nachfolgend.

<sup>90</sup> Art. 24 Ziff. 1 Anhang I FZA; SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 228. Vgl. auch BGE 135 II 265, E. 3.3.

<sup>91</sup> SKOS, Merkblatt EU/EFTA-Raum (2019), Ziff. 8; SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 184; SPESCHA, in: Kommentar Migrationsrecht, Art. 2 Anhang 1 FZA N. 1; SEM, Weisungen VFP (2022) Ziff. 6.2.1 und 6.3.1.

Freizügigkeitsrechte können aufgrund der öffentlichen Ordnung eingeschränkt werden.<sup>92</sup> Jedoch sind die Anforderungen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verhältnismässig hoch. Von der ausländischen Person muss eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwere, ein Grundinteresse der Gesellschaft berührende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Gesundheit ausgehen. Dabei darf ausschliesslich auf das persönliche Verhalten der einzelnen Person abgestellt werden. Nicht ausreichend sind allgemeine, vom Einzelfall unabhängige Gründe, wie eine generelle Vorbeugung.<sup>93</sup> Eine strafrechtliche Verurteilung allein rechtfertigt eine Beschränkung der Freizügigkeit nicht.<sup>94</sup> Strafrechtliche Bagatellfälle<sup>95</sup> und Verstösse gegen kantonales Übertretungsstrafrecht reichen nicht aus.<sup>96</sup> Weil Bettelverbote im kantonalen Übertretungsstrafrecht geregelt sind, folgt u.E., dass grundsätzlich auch Bettlerinnen und Bettler ein Recht auf voraussetzungslosen dreimonatigen Aufenthalt in der Schweiz haben.

Das SEM hält in seinen Weisungen fest: «Wird das Betteln durch ein kantonales oder kommunales Gesetz oder Reglement untersagt, sind die zuständigen Behörden für die Identifizierung der Zuwiderhandelnden, deren strafrechtliche Ahndung sowie die Überweisung des entsprechenden Dossiers an die kantonalen Migrationsbehörden verantwortlich. Im Wiederholungsfall können Letztere dem SEM vorschlagen, eine der zulässigen verwaltungsrechtlichen Massnahmen wie eine Verwarnung oder sogar ein Einreiseverbot anzuordnen.»<sup>97</sup> Die Weisungen berücksichtigen aber nicht, dass pauschale Bettelverbote gemäss Rechtsprechung des EGMR gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen<sup>98</sup> und auch das Bundesgericht Verstösse gegen kantonales Übertretungsrecht als nicht genügend erachtet, um FZA-Rechte einzuschränken.<sup>99</sup> Die entsprechenden Weisungen halten damit vor der Rechtsprechung nicht stand. FZA-Rechte dürfen nicht ausschliessen wegen Bettelns eingeschränkt werden.

## 2.2. EU/EFTA-Staatsangehörige ohne Erwerbstätigkeit: Kein Recht auf Sozialhilfe

Personen mit bewilligungsfreiem Aufenthalt in der Schweiz haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe.<sup>100</sup> Es besteht aber Anspruch auf Leistungen nach Art. 12 BV.<sup>101</sup>

Nicht eindeutig geklärt sind die migrationsrechtlichen Folgen der Beanspruchung von Nothilfe. Weder finden sich dazu Aussagen in der Botschaft des Bundesrats noch in der parlamentarischen Debatte. Bezüglich der Sozialhilfe gilt, dass mit der Beanspruchung der entsprechenden Leistun-

<sup>92</sup> Art. 5 Anhang 1 FZA; PRIULI, in: Kommentar Migrationsrecht, Art. 5 Anhang 1 FZA N. 1; SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 8.4.1.

<sup>93</sup> BGE 139 II 121, E. 5.3; Urteil des Bundesgerichts vom 18. Januar 2017 6B\_26/2016, E. 2.2; SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 346; PRIULI, in: Kommentar Migrationsrecht, Art. 5 Anhang 1 FZA N. 3; SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 8.4.1.

<sup>94</sup> SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 8.4.1.

<sup>95</sup> PRIULI, in: Kommentar Migrationsrecht, Art. 5 Anhang 1 FZA N. 5.

<sup>96</sup> BGE 143 I 97, E. 1.5.; Urteil des Bundesgerichts vom 18. Januar 2017 6B\_26/2016, E. 2.3.

<sup>97</sup> SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 8.4.3.

<sup>98</sup> Affaire Lacatus c. Suisse vom 19. Januar 2021 n° 14065/15.

<sup>99</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 18. Januar 2017 6B\_126/2016, E. 2.3.

<sup>100</sup> SKOS, Merkblatt EU/EFTA-Raum (2019), Ziff. 8. Für Stellensuchende vgl. SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 185; SPESCHA, in: Kommentar Migrationsrecht, Art. 2 Anhang 1 FZA N. 1; SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 6.3.1.

<sup>101</sup> SKOS, Merkblatt EU/EFTA-Raum (2019), Ziff. 8. Für Stellensuchende vgl. SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 185 FN 119; SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 6.3.1. Vgl. hierzu unten III. 1.

gen das Anwesenheitsrecht erlischt und die Personen aus der Schweiz weggewiesen werden können.<sup>102</sup> Ob dies auch bei der Beanspruchung von Leistungen nach Art. 12 BV gilt, kann in diesem Gutachten nicht abschliessend beantwortet werden. Da das Bundesgericht selbst strafrechtlich relevantes Verhalten nicht als ausreichend erachtet, um die Rechte gemäss FZA einzuschränken, spricht vieles dafür, dass das Recht auf Aufenthalt von drei Monaten auch bei Beanspruchung von Leistungen nach Art. 12 BV nicht erlischt. Diese Frage – ob eine Beanspruchung von Leistungen nach Art. 12 BV zum Erlöschen des Rechts auf Aufenthalt von drei Monaten führt – ist für die Beantwortung der Gutachtenfragen insofern zweitrangig, als der Anspruch auf Nothilfe nach Art. 12 BV unabhängig vom migrationsrechtlichen Status besteht.<sup>103</sup>

### 3. Zwischenfazit

Ein Anspruch auf ein Minimum an Leistungen, welche für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, findet sich sowohl in den UNO-Menschenrechtsverträgen, der EMRK, der Bundesverfassung als auch der Verfassung des Kantons Basel-Stadt. Die im internationalen, europäischen und kantonalen Recht vermittelten Ansprüche gehen aber – soweit sie justiziabel sind – nicht über die Ansprüche nach Art. 12 BV hinaus. Deshalb wird im Folgenden auf Art. 12 BV fokussiert. Dieser muss aber völkerrechtskonform ausgelegt werden. Das Völkerrecht ist namentlich zentral, um die in der ersten Frage der Auftraggeberin angesprochenen minimalen Ansprüche zu konkretisieren.

Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Schweiz über den Sozialpakt – und auch aufgrund der im eidgenössischen und kantonalen Recht verankerten Sozialziele – auf programmatischer Ebene verpflichtet ist, das Recht auf angemessenen Wohnraum, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wasser und das Recht auf Gesundheit umfassend zu verwirklichen. Die daraus fliessenden Pflichten gehen über Art. 12 BV hinaus. Im Kanton Basel-Stadt kommt, aufgrund des kantonalen Verfassungsrechts, dem Recht auf angemessenen Wohnraum ein besonderes Gewicht zu. Das Recht auf Wohnen nach § 11 Abs. 2 lit. c KV/BS ist zwar nicht direkt einklagbar, es auferlegt dem Kanton aber die verbindliche Pflicht dafür zu sorgen, dass alle Personen in Basel-Stadt mittelfristig nicht nur ein Dach über den Kopf, sondern Zugang zu sicherem, bezahlbarem und zugänglichem Wohnraum haben.

Das Recht auf Hilfe in Notlagen garantiert einen Anspruch auf Leistungen, die ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Die Leistungen liegen zwar deutlich tiefer als diejenigen der Sozialhilfe. Anders als in der Sozialhilfe sind aber die Ansprüche nach Art. 12 BV nicht einschränkbar und kommen allen Menschen – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – zu. Andernfalls würde hilfesuchenden Menschen dasjenige Minimum an Leistungen versagt, das notwendig ist, um ihre Würde zu schützen.

EU/EFTA-Staatsangehörige, welche nicht erwerbstätig sind, können ohne Bewilligung in die Schweiz einreisen und sich hier für drei Monate aufhalten. Weitere Nachweise, wie etwa dass sie während ihres Aufenthalts über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, dürfen nicht gefordert werden. Das Recht auf Aufenthalt kommt deshalb grundsätzlich auch mittellosen Stellensuchenden oder Bettlerinnen und Bettlern aus EU/EFTA-Staaten zu. Zwar besteht während dieser Zeit kein Anspruch auf Sozialhilfe. Der Anspruch auf Hilfe in Notlagen bleibt jedoch auch bei ihnen bestehen. Dasselbe gilt für Personen, die sich unrechtmässig in der Schweiz aufhalten. Auch sie

---

<sup>102</sup> SPESCHA/BOLZLI/WECK/PRIULI, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 185; SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 6.3.1.

<sup>103</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.3.1 und unten III. 1 sowie Hinweis in FN 187 zum Umfang des Anspruchs.

haben von vornherein keinen Anspruch auf Sozialhilfe oder andere staatliche Leistungen, genießen aber den Schutz ihres menschenwürdigen Daseins durch das Recht auf Hilfe in Notlagen.



### III. GUTACHTENFRAGEN

#### 1. Zugang zu Unterstützungsleistungen nach Art. 12 BV

Im Folgenden wird geklärt, wer Zugang zu Unterstützungsleistungen nach Art. 12 BV hat. Konkret geht es um die Frage, ob alle Menschen, welche sich in der Schweiz aufhalten – unabhängig davon, zu welchem Zweck sie sich hier aufhalten, welche Staatsangehörigkeit sie haben und ob sie Wohnsitz in der Schweiz haben, bzw. ob sie über einen geregelten Aufenthalt verfügen – uneingeschränkten Anspruch auf Hilfe in Notlagen haben (1.1 und 1.2). Darüber hinaus soll geklärt werden, ob der Zugang zu Unterstützungsleistungen an Bedingungen wie ein Entgelt oder eine migrationsbehördliche Registrierung geknüpft werden darf (1.3).

##### 1.1. In persönlicher Hinsicht: Zugang zu Hilfe in Notlagen unabhängig von Aufenthaltsstatus

###### 1.1.1. Anspruchsvoraussetzung gemäss übergeordnetem Recht

Alle natürlichen Personen, die sich auf Schweizer Hoheitsgebiet befinden, sind Träger des Rechts auf Hilfe in Notlagen. Daraus ergibt sich auch, dass der aufenthaltsrechtliche Status für den persönlichen Geltungsbereich des Rechts auf Hilfe in Notlagen keine Rolle spielt. Dies wurde in Lehre und Rechtsprechung wiederholt bestätigt und auch von den praxisorientierten Weisungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) und der Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) entsprechend übernommen.<sup>104</sup> Für die vorliegend relevanten Personengruppen (Durchreisende, Stellensuchende, Sans-Papiers, Touristinnen und Touristen) bedeutet dies, dass sie in jedem Fall Grundrechtsträger sind und, sofern die weiteren Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, Nothilfeleistungen beanspruchen können.

Im Gegensatz zum verfassungsmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlagen darf bei den gesetzlichen Ansprüchen auf existenzsichernde Leistungen der Sozialhilfe, der Asylsozialhilfe oder der Sozialversicherungen auf den aufenthaltsrechtlichen Status abgestellt werden. Dies ergibt sich daraus, dass diese Leistungen über das zur Sicherung des menschenwürdigen Daseins Notwendige hinausgehen. Als Auffanggrundrecht kann das Recht auf Hilfe in Notlagen hingegen nicht von der aufenthaltsrechtlichen Lage abhängig gemacht werden, weil dies bedeuten würde, gewissen Menschen ihre Würde abzusprechen.<sup>105</sup>

###### 1.1.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Die Grundrechtsträgerschaft von Personen mit unrechtmässigem Aufenthalt, von Personen auf der Durchreise oder von Touristinnen und Touristen wird durch den Kanton Basel-Stadt bejaht. Dies geht aus den Unterstützungsrichtlinien des Kantons Basel-Stadt (Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS) sowie dem Rundschreiben zur Nothilfe für Personen ohne Aufenthaltsregelung in der Schweiz, Kurzaufenthalter, Durchreisende und Stellensuchende in Basel-Stadt des Kantons Basel-

---

<sup>104</sup> BGE 131 I 166, E. 3.1, u.a. mit Hinweisen auf AMSTUTZ, Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt, S. 17; DIES., Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 157; MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, S. 169. Ferner statt vieler GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 15 m.w.H. SODK, Nothilfeempfehlungen (2012), Ziff. 3.2; SEM, Weisungen VFP (2022), Ziff. 6.3.1.

<sup>105</sup> Vgl. BGE 131 I 166, E. 3.1.

Stadt (Rundschreiben Nothilfe BS) hervor.<sup>106</sup> Die Richtlinien sowie das Rundschreiben stellen klar, dass nebst Personen des Asylbereichs auch Personen «ohne Aufenthaltsregelung, Kurzaufenthalter (die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben), Durchreisende und Stellensuchende» die Möglichkeit haben, Nothilfe zu beantragen, sofern sie sich in existenzieller Notlage befinden.<sup>107</sup>

### 1.1.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt

Aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive stellen sich bezüglich der persönlichen Anspruchsvoraussetzungen keine Schwierigkeiten. Es wird im Kanton Basel-Stadt im Einklang mit dem übergeordneten Recht ausdrücklich anerkannt, dass die Grundrechtsträgerschaft nicht vom Aufenthaltstitel abhängt und dass gerade Personen ohne Anspruch auf Leistungen der gesetzlichen Sozialhilfe oder Personen mit unrechtmässigem Aufenthalt anspruchsberechtigt sind.<sup>108</sup>

## 1.2. In sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht: Möglichkeit der Ausreise schmälert Anspruch nicht

### 1.2.1. Anspruchsvoraussetzungen gemäss übergeordnetem Recht

Eine Notlage liegt vor, sofern der betroffenen Person die materiellen oder immateriellen Ressourcen für ein menschenwürdiges Dasein fehlen.<sup>109</sup> In der Praxis sind vor allem wirtschaftliche Notlagen von Relevanz, in welchen Personen ihre existenziellen Bedürfnisse nach Nahrung, Obdach und angemessener Kleidung nicht decken können.

Für die Beurteilung, ob eine Notlage vorliegt, muss die um Hilfe ersuchte Behörde auf die aktuellen und tatsächlichen Verhältnisse in der Schweiz abstellen.<sup>110</sup> Konkret muss die Notlage entweder tatsächlich eingetreten sein oder unmittelbar drohen. Hat eine Person beispielsweise faktisch keinen Zugang zu einer Übernachtungsmöglichkeit oder zu ausreichend Nahrung, darf vom Vorliegen einer Notlage ausgegangen werden. Ob die Person ihre Notlage selbst verschuldet hat, sei es aufgrund von Leichtsinns, Nichteinhaltung rechtlicher Pflichten oder durch rechtswidriges Verhalten, darf für die Beurteilung der Notlage nicht berücksichtigt werden.<sup>111</sup> Auch bei (grob) selbstverschuldeter Notlage besteht ein Leistungsanspruch.<sup>112</sup> Diese Verschuldensunabhängigkeit ist ein wesentliches Merkmal des Rechts auf Hilfe in Notlagen. Sie unterstreicht dessen Schutzzweck und Nähe zur Menschenwürde, denn kein Mensch darf dem (physischen) Verderben ausgesetzt werden.<sup>113</sup>

Die Frage, ob sich eine Person rechtsmissbräuchlich verhält, wenn sie im Wissen, nicht für den eigenen Unterhalt sorgen zu können, rechtmässig oder unrechtmässig in die Schweiz einreist und

---

<sup>106</sup> Ziff. 3.2.1. Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS, *e contrario*; Ziff. 2 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>107</sup> Ziff. 2.1 und 2.2 Rundschreiben Nothilfe BS. Auch Ziff. 3.2.1.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS, *e contrario*. Im Übrigen lassen auch die von Basel-Stadt angewendeten SKOS-RL keinen Zweifel an der Grundrechtsträgerschaft von Personen ohne geregelten Aufenthalt. Wer kein Verbleiberecht in der Schweiz hat, hat demnach zwar keinen Anspruch auf Sozialhilfe, aber durchaus auf Nothilfe: Ziff. A. 5 SKOS-RL.

<sup>108</sup> Ziff. 2 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>109</sup> BGE 131 I 166, E. 3.1; statt vieler MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 767 m.w.H.

<sup>110</sup> GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 17; WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 352 m.w.H.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 767 m.w.H.

<sup>111</sup> Vgl. statt vieler GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 18; WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 352.

<sup>112</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 23.

<sup>113</sup> Vgl. BGE 131 I 166, E. 6.4. Vgl. auch Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 BBl 1197 I 1, S. 149.

anschliessend aufgrund ihrer Notlage Hilfe ersucht, hat das Bundesgericht bis anhin zwar offengelassen, scheint sie aber implizit zu verneinen;<sup>114</sup> in der Lehre wird die Möglichkeit eines Rechtsmissbrauchs mit Verwirkung des Anspruchs überwiegend verworfen.<sup>115</sup> Dies ergibt sich aus der Rechtsnatur von Art. 12 BV, wonach Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfallen und Einschränkungen deshalb unzulässig sind: Wenn einzig das tatsächliche und aktuelle Vorliegen einer Notlage (oder deren unmittelbare Bedrohung) unabhängig des eigenen Zutuns anspruchsbegründend ist, besteht kein Raum für rechtsmissbräuchliches Verhalten. Bei einem Vortäuschen einer Notlage würde dagegen der Anspruch bereits an der sachlichen Anspruchsvoraussetzung – der fehlenden Notlage – scheitern.<sup>116</sup>

Für die Beurteilung der sachlichen Anspruchsvoraussetzung darf aber berücksichtigt werden, ob sich die betroffene Person selbst aus ihrer Notlage befreien kann (oder könnte).<sup>117</sup> Das Subsidiaritätsprinzip kann damit als negative Anspruchsvoraussetzung verstanden werden: Verfügt die Person über eine konkrete und reale Möglichkeit, die Notlage abzuwenden und die notwendigen Mittel für ein menschenwürdiges Dasein zu erwerben, entfällt der Anspruch auf Leistungen mangels Vorliegens einer Notlage.<sup>118</sup> Mit anderen Worten muss die betroffene Person zunächst alle Möglichkeiten der *zumutbaren* Selbsthilfe ausschöpfen, bevor sie Nothilfeleistungen geltend machen kann. In wirtschaftlichen Notlagen ist damit zunächst die Verwertung des vorhandenen Vermögens gemeint. In der Praxis spielt der Grundsatz insbesondere auch dann eine Rolle, wenn die Notlage durch die Annahme einer zumutbaren Arbeit behoben werden könnte.<sup>119</sup> Auch die Geltendmachung von Forderungen aus Vertrag oder gesetzliche Leistungsansprüche, wie beispielsweise der Sozialversicherungen, können berücksichtigt werden. Damit das Vorliegen einer Notlage jedoch verneint werden kann, müssen diese Möglichkeiten der Selbsthilfe durch eigenes Handeln *unmittelbar* und *rechtzeitig* bestehen oder geltend gemacht werden können.<sup>120</sup> Bloss hypothetische oder zukünftige Mittel zur Selbsthilfe dürfen nicht zur Verneinung des Anspruchs auf Hilfe in Notlagen führen.<sup>121</sup>

Der Anspruch auf Hilfe in Notlagen ergibt sich in örtlicher Hinsicht stets dann, wenn eine Person sich auf schweizerischem Territorium befindet. Ob sie dies rechtmässig tut oder nicht und ob sie sich mit der Absicht des dauernden Verbleibs in der Schweiz befindet oder lediglich vorübergehend, ist nicht von Relevanz.<sup>122</sup>

---

<sup>114</sup> BGE 131 I 166, E. 6.2; BGE 139 I 218, E. 3.3; BGE 142 I 1, E. 7.2.5. Aber kantonale Gerichte haben die Frage schon beurteilt, vgl. TSCHUDI CARLO, Nothilfe in Not?, S. 30 f., m.w.H.

<sup>115</sup> Vgl. WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 352, wonach irrelevant ist, ob jemand selbstverschuldet oder gar rechtsmissbräuchlich in eine Notlage geraten ist; ferner MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 34, m.w.H.; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 40.

<sup>116</sup> Vgl. MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 34 m.w.H.; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 40 m.w.H.; MÖCKLI/KIENER, Rechtsgutachten zum Nothilferegime des Kantons Zürich, N. 50.

<sup>117</sup> Art. 12 BV bringt das Subsidiaritätsprinzip mit «[...]und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen [...]» zum Ausdruck. Vgl. WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 352.

<sup>118</sup> Zur Anforderung der *Zumutbarkeit* vgl. AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 169; WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 354; zur zumutbaren Arbeit siehe ausführlich STUDER, Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse: zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit, N. 96 ff.

<sup>119</sup> Statt vieler MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 19 ff.

<sup>120</sup> Statt vieler AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 168 ff.; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 19 ff. m.w.H.

<sup>121</sup> Zum Ganzen WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 352 ff.; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 19 ff.

<sup>122</sup> Statt vieler WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 355.

In zeitlicher Hinsicht besteht der Anspruch auf Unterstützung, solange die Notlage anhält, bzw. sie unmittelbar droht.<sup>123</sup> Zwar darf das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen in regelmässigen Abständen überprüft werden, die Unterstützungsleistungen als solche dürfen aber nicht zeitlich befristet werden. Obschon die Hilfe in Notlagen in ihrem Grundsatz zur kurzfristigen Überbrückung von Notlagen gedacht ist, kann sie deshalb auch längere Zeiträume umfassen. Die längere Dauer hat allenfalls Auswirkungen auf die Leistungen – die bei längerer Dauer der Notlage anzuheben wären –, nicht aber auf den Anspruch als solches.<sup>124</sup>

#### 1.2.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Dem Rundschreiben Nothilfe BS zufolge wird Unterstützung gewährt, sofern sich Personen nachweislich in einer existenziellen Notlage befinden.<sup>125</sup> Es wird von den betroffenen Personen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips erwartet, dass sie aktiv darauf hinwirken, die Notsituation zu beheben.<sup>126</sup>

In Bezug auf den ausländerrechtlichen Status weisen das Rundschreiben Nothilfe BS wie auch die Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS darauf hin, dass die Nothilfe für Personen ohne geregelten Aufenthalt zwar gewährt wird, jedoch nur bis zum Zeitpunkt der frühestmöglichen Ausreise.<sup>127</sup> Damit wird der Anspruch zeitlich begrenzt.

Obschon im Hinblick auf die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen unbestrittenermassen festgestellt werden konnte, dass der Anspruch auf Hilfe in Notlagen unabhängig des ausländerrechtlichen Status allen Menschen zukommt, verweisen auch andere Dokumente im Zusammenhang mit der Nothilfe für Personen aus EU/EFTA-Staaten bzw. für Personen, bei welchen die Rückreise in den Heimatstaat als möglich und zumutbar erachtet wird, auf die Möglichkeit der Ausreise. So darf sich gemäss Weisungen des SEM die Unterstützung von Personen aus den EU/EFTA-Staaten auf die Bezahlung der Rückreise in den Heimatstaat beschränken (was die Ansprüche in materieller Hinsicht einschränkt).<sup>128</sup> Eine vergleichbare Regel kennen auch die SKOS-Richtlinien, namentlich in Ziff. A.5. in Bezug auf die Ausgestaltung der Nothilfe.<sup>129</sup>

*<sup>2</sup> Personen ohne Recht auf Verbleib in der Schweiz haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Gelangen sie in der Schweiz in eine Notlage, haben Sie Anspruch auf Hilfe in Notlagen in folgendem Umfang:*

- a. Wenn eine Rückreise möglich und zumutbar ist, beschränkt sich der Anspruch auf Notfallhilfe, namentlich die Rückreisekosten und Essensgeld*
- b. Solange eine Rückreise nicht möglich oder zumutbar ist, besteht ein Anspruch auf Nahrung, Obdach, Kleidung und medizinische Grundversorgung*

---

<sup>123</sup> Statt vieler DERS., Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 355; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 31.

<sup>124</sup> Statt vieler MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 31. Zu den Minimalansprüchen vgl. hierzu unten III. 2.

<sup>125</sup> Ziff. 3 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>126</sup> Ziff. 1 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>127</sup> Ziff. 4 Rundschreiben Nothilfe BS; Ziff. 8.2 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS. Eine andere Empfehlung gibt demgegenüber die SODK ab, wonach die Nothilfe auch dann zu gewähren sei, wenn die Kooperation im Hinblick auf die Ausreise verweigert werde. Stattdessen seien «[a]usreiseorientierte Gespräche» mit den betroffenen Personen zu führen: Vgl. SODK, Nothilfeempfehlungen (2012), Ziff. 3.2.

<sup>128</sup> Ziff. 6.3.1 SEM, Weisungen VFP (2022).

<sup>129</sup> Das Berner Handbuch für Sozialhilfe geht noch weiter, indem es die Zumutbarkeit und Möglichkeit einer Rückreise in den Heimatstaat für EU/EFTA-Staatsangehörige in der Regel von vornherein vermutet: Ziff. 4.5.2 BKSE.

Inwiefern der Kanton Basel-Stadt diese von den SKOS-RL empfohlene Praxis befolgt, geht aus den Unterlagen nicht eindeutig hervor. Gemäss den Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS kommen die SKOS-RL subsidiär zur Anwendung, sofern nicht das kantonale Sozialhilfegesetz oder die Unterstützungsrichtlinien abweichende Bestimmungen vorsehen.<sup>130</sup> Ziff. 8.1 der Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS, welche den Umfang der Nothilfe regelt, äussert sich nicht explizit zur Frage, ob bei einer Ausreisepflicht nur reduzierte Leistungen gewährt werden. Implizit dürfen die Unterstützungsrichtlinien eher dahingehend verstanden werden, dass die Ausreisepflicht keinen unmittelbaren Einfluss auf den Umfang der Leistungen hat (im Gegensatz zu ihrem Einfluss auf die Dauer der gewährten Leistungen). Da eine Begrenzung auf lediglich Rückreisekosten und Essensgeld aber eine bedeutsame Reduktion der Leistungen darstellt und eine Anwendung von Ziff. A. 5 SKOS-RL nicht ganz ausgeschlossen werden kann, soll die Empfehlung nachstehend trotzdem auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden.

### 1.2.3. Würdigung Praxis im Kanton Basel-Stadt

Vor dem Hintergrund der sachlichen, örtlichen und zeitlichen Anspruchsvoraussetzungen werfen sowohl die zeitliche Begrenzung der Nothilfe auf die Zeit bis zur frühestmöglichen Rückreise als auch deren (allfällige) materielle Begrenzung auf Rückreisekosten und Nahrung Fragen in Bezug auf ihre Verfassungsmässigkeit auf.

#### i. Beschränkung der Nothilfeleistungen auf Zeit bis zur frühestmöglichen Ausreise

Das Recht auf Hilfe in Notlagen besteht nur, wenn eine Person nicht in der Lage ist, sich aus eigener Kraft aus der Notlage zu befreien. Die verfassungsmässig zulässige Selbsthilfe betrifft aber nur Massnahmen, die unmittelbar zur Beendigung der Notlage führen.<sup>131</sup> Rein hypothetische oder zukünftige Mittel zur Selbsthilfe fallen nicht unter das Subsidiaritätsprinzip. So wäre die Notlage etwa bei Personen zu verneinen, welche sich in der Schweiz innert nützlicher Frist Zugang zu eigenen Vermögenswerten oder Unterstützungsleistungen Dritter, wie beispielsweise Sozialleistungen des Heimatstaats, verschaffen können. Hingegen kann einer in der Schweiz obdachlosen Person, welche in ihrem Heimatstaat Zugang zu einer Unterkunft hätte, der Zugang zu einer Not schlafstelle nicht mit dem Hinweis auf die mögliche Ausreise abgesprochen werden. Solange sie sich in der Schweiz kein Zugang zu einem Obdach verschaffen kann, befindet sie sich in einer Notlage.

Die Möglichkeit der Ausreise aus der Schweiz kann damit nicht als rechtzeitige und zumutbare Selbsthilfe gelten. Es fehlt an einem sachlichen Zusammenhang zwischen der Ausreise oder der Möglichkeit der Ausreise und der tatsächlichen Beendigung der Notlage.<sup>132</sup> Dies hat das Bundesgericht in einem im Rundschreiben Nothilfe BS (in missverständlicher Art und Weise) zitierten Entscheid ausdrücklich festgehalten:<sup>133</sup>

*«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. Zwar sind sie insofern zweifellos rechtmässig. Sie dienen aber nicht dem Zweck, den von Art. 12 BV geschützten verfassungsmässigen Zustand herbeizuführen.»*

---

<sup>130</sup> Ziff. 2 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS.

<sup>131</sup> Statt vieler WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 353.

<sup>132</sup> Vgl. DERS., Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 353.

<sup>133</sup> BGE 131 I 166, E. 4.5.

*Der Beschwerdeführer bleibt auch dann mittellos und ist weiterhin nicht in der Lage, sich rechtzeitig aus eigener Kraft oder von dritter Seite legal die für ein menschenwürdiges Dasein unentbehrlichen Mittel zu beschaffen, wenn er ausländerrechtlich kooperiert. Vor allem aber gerät er unmittelbar in eine Notlage, wenn ihm das zum Überleben notwendige Minimum – mangels Kooperation – versagt wird. Er fände sich in dieser Notlage ohne Nothilfe, was verfassungswidrig wäre.»*

Dabei spielt es grundsätzlich auch keine Rolle, ob sich die Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält oder als Durchreisende, Stellensuchende oder Touristin und Tourist einen rechtsgültigen Aufenthaltstitel hat. Solange die sachlichen, zeitlichen und örtlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, darf einer Person die Unterstützung nicht verweigert werden. Die Durchsetzung migrationsrechtlicher Entscheide oder Interessen darf nicht über das Nichtgewähren der minimalen für ein menschenwürdiges Leben zwingenden Leistungen nach Art. 12 BV erreicht werden. Eine Person in Not hat folglich Anspruch, wenn sie sich auf schweizerischem Territorium befindet und die Notlage noch besteht. Die basel-städtische Praxis, die Nothilfe auf den Zeitpunkt der frühestmöglichen Ausreise zu beschränken, erweist sich in diesem Gesichtspunkt als verfassungswidrig.

Im Übrigen ergibt sich die Gewährleistungspflicht des Staates bis zur Behebung der Notlage beziehungsweise bis zur tatsächlich erfolgten Ausreise auch aus dem Asylrecht. Demnach haben ausreisepflichtige Personen, folglich Personen mit einem asylrechtlichen Nichteintretensentscheid oder einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid, seit dem revidierten AsylG keinen Anspruch mehr auf Asylsozialhilfe. Stattdessen erhalten sie lediglich Leistungen gestützt auf Art. 12 BV. Diese muss trotz Ausreisepflicht bis zum Zeitpunkt der *tatsächlichen* Ausreise geleistet werden und nicht lediglich bis zum Zeitpunkt der frühestmöglichen Ausreise.<sup>134</sup> Vor dem Hintergrund der Rechtsgleichheit ist kein sachlicher Grund ersichtlich, weshalb ausreisepflichtige Personen, die nicht dem Asylrecht unterstehen, mit Blick auf die Dauer der staatlichen Leistungspflicht schlechter gestellt sein dürften. Ohnehin ergibt sich die staatliche Pflicht, Menschen in Notlagen in ihrer Existenz zu schützen, unmittelbar aus der Menschenwürde. Unterstützungsleistungen dürfen folglich lediglich verweigert werden, wenn die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.<sup>135</sup> Eine zeitliche Beschränkung der Hilfe trotz Fortbestehen der Notlage ist in jedem Fall unzulässig.

ii. Beschränkung der Nothilfeleistungen auf Rückreisekosten und Essensgeld

Gemäss Art. 12 BV haben alle Menschen Anspruch auf diejenigen existenzsichernden Mittel, die ihnen ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Die sachliche Anspruchsvoraussetzung – das Vorliegen einer existenzgefährdenden Notlage – ist dabei nicht nur Voraussetzung für die Feststellung des Anspruchs. Die Ausgestaltung dieser Notlage ist auch ausschlaggebend für die Bestimmung der gebotenen Leistungen.<sup>136</sup> Lehre und Rechtsprechung sind sich denn auch einig, dass sich die konkreten Leistungen stets nach den Umständen im Einzelfall zu richten haben.<sup>137</sup> Mit

<sup>134</sup> SODK, Nothilfeempfehlungen (2012), Ziff. 2.3. Vgl. SCHERTENLEIB, Wird das Grundrecht auf Nothilfe durch den Sozialhilfestopp im Asylbereich verletzt?, S. 82 m.w.H.

<sup>135</sup> Vgl. statt vieler GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV, N. 38.

<sup>136</sup> WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 351. Ferner dazu BGE 138 V 310, E. 5.3.

<sup>137</sup> BGE 131 I 166, E. 8.2. MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 26 m.w.H.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 39 N. 17, welche die auf der Notlage abgestellten gebotenen Leistungen zwar negativ formulieren: «Die Nothilfe beschränkt sich auf jene (Lebens-)Bereiche, in welchen tatsächlich eine Notlage besteht.» Im Umkehrschluss kann daraus aber geschlossen werden, dass sich die Leistungen auf die von der Notlage betroffenen Lebensbereiche beziehen müssen und einzelne Bereiche nicht pauschal ausgeschlossen werden dürfen.

anderen Worten müssen sich die Leistungen immer auf die von der Notlage betroffenen Lebensbereiche beziehen. Daraus folgt, dass einzelne Bereiche nicht pauschal ausgeschlossen werden dürfen.

Darüber hinaus gilt der Anspruch verschuldensunabhängig und – wie oben festgestellt wurde – dürfen gerade ausländerrechtliche Verfehlungen den Nothilfeanspruch nicht schmälern. So hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Weigerung von abgewiesenen Asylsuchenden, an der Vollstreckung der Wegweisung mitzuwirken, sich nicht negativ auf die Anerkennung der Notlage auswirken darf.<sup>138</sup> Zwar bestehen die ausländer- oder asylrechtlichen Pflichten nach wie vor und sie können mit allen Mitteln durchgesetzt werden, die das Ausländerrecht dafür vorsieht. Die Mitwirkung an der Vollstreckung ausländerrechtlicher Pflichten hat aber keinen Einfluss auf die Bedürftigkeit der betroffenen Person, da sie es ihr nicht erlaubt, sich aus eigener Kraft aus der Notlage zu befreien.<sup>139</sup> Als Kerngehaltsgarantie sind darüber hinaus jegliche Einschränkungen unzulässig:<sup>140</sup> Die Würde des Menschen ist absolut und es gilt sie auch dann zu schützen, wenn ein negativer asyl- oder ausländerrechtlicher Entscheid vorliegt. Für die Gewährleistung von Nothilfe muss deshalb auch stets auf den konkreten Umständen und Bedürfnissen abgestellt werden, ungeachtet des Aufenthaltsstatus.<sup>141</sup> Die von den SKOS-Richtlinien empfohlene pauschale Beschränkung der Unterstützungsleistungen auf Reisekosten und Essensgeld ist aus den genannten Gründen nicht mit der Bundesverfassung vereinbar. Das Recht auf Hilfe in Notlagen besteht, auch wenn die Ausreise grundsätzlich möglich und zumutbar ist, solange die Ausreise nicht vorgenommen wurde.

### 1.3. Bedingungslosigkeit des Anspruchs: Unzulässigkeit von sachfremden Bedingungen

#### 1.3.1. Voraussetzung gemäss übergeordnetem Recht

Beim Recht auf Hilfe in Notlagen fallen Schutzbereich und Kerngehalt zusammen. Die Gewährleistung von Leistungen darf deshalb nicht an Auflagen oder Bedingungen geknüpft werden, welche das Grundrecht im Ergebnis einschränken.<sup>142</sup> Auflagen und Bedingungen sind folglich nur beschränkt zulässig – namentlich dann, wenn sie auf die Verwirklichung des Normzwecks ausgerichtet sind und dieses Ziel tatsächlich erreichen.<sup>143</sup> Dazu gehört beispielsweise die Geltendmachung von sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen im Heimatstaat oder der Zugriff auf eigene Vermögenswerte. Auch ist die Bedingung, dass eine hilfeschende ihren Anspruch auf Unterstützungsleistungen mit einem Gesuch geltend machen und damit ihre Notlage darlegen muss, zulässig.<sup>144</sup>

---

<sup>138</sup> BGE 131 I 166, E. 4.5.

<sup>139</sup> BGE 131 I 166, E. 4.5.

<sup>140</sup> Statt vieler MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 34.

<sup>141</sup> DERS., in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 28.

<sup>142</sup> KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Grundrechte, § 39 N. 23; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 41.

<sup>143</sup> BGE 131 I 166, E. 4.4. Dazu MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 777 f.; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 41.

<sup>144</sup> Vgl. MÖCKLI/KIENER, Rechtsgutachten zum Nothilferegime des Kantons Zürich, N. 56 m.w.H. Auch Auflagen, die geeignet sind, die Notlage zu beenden, sind denkbar. Dazu gehört z.B. die Auflage, sozialversicherungsrechtliche Ansprüche geltend zu machen oder eine zumutbare bezahlte Arbeit anzunehmen. Da die hier diskutierten Personengruppen in der Regel keine Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen haben und – mit Ausnahme von EU/EFTA-Staatsangehörigen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts – über keine Arbeitsbewilligung, sind diese Auflagen für die betroffenen Personengruppen nicht relevant.

Eine gewisse Kooperation mit den Behörden mit dem Ziel der Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen darf folglich verlangt werden. Die Behörden dürfen allerdings keine unzumutbaren oder schikanösen Anforderungen an die gesuchstellende Person stellen.<sup>145</sup> Die grundsätzlich zulässige Mitwirkungspflicht an der Feststellung der eigenen Notlage kann sich dann als verfassungsrechtlich problematisch erweisen, wenn die gesuchstellende Person den Nachweis nicht oder nicht leicht erbringen kann. Die Feststellung der Notlage darf deshalb nicht allein von der Mitwirkung abhängig gemacht werden.<sup>146</sup> Mit Blick auf die Kerngehaltsqualität des Anspruchs erscheint zentral, dass die Bedingung nicht zu einem unrechtmässigen Fortbestehen der Notlage führen darf.<sup>147</sup> Ansprüche müssen zudem jederzeit und unabhängig von Fristen geltend gemacht werden können.<sup>148</sup> Bei Dringlichkeit sind Leistungen unter Umständen sofort zu erbringen und die Abklärungen auf später zu verschieben.

Darüber hinaus dürfen auch keine sachfremden Nebenbestimmungen an die Gewährleistung der Nothilfe geknüpft werden. Konkret geht es dabei um Bedingungen, deren Einhaltung nicht zur Behebung der Notlage führt, sondern andere Ziele verfolgen.<sup>149</sup> Dazu gehören auch grundsätzlich legitime öffentliche Interessen wie beispielsweise die Beendigung eines rechtswidrigen Zustandes im Sinne des Migrationsrechts: Hinter Bedingungen und Auflagen dürfen also keine ausländerrechtlichen Ziele stehen.<sup>150</sup> Insbesondere darf die Nothilfe nicht davon abhängig gemacht werden, ob die betroffene Person ihrer Ausreisepflicht nachkommt oder nicht, da die Erfüllung dieser Bedingung nicht geeignet ist, die Notlage tatsächlich zu beheben. Als sachfremde Bedingung ist sie damit unzulässig.<sup>151</sup>

Entsprechende Vorsicht ist auch mit Blick auf Bedingungen geboten, die das persönliche Abholen der Leistungen bei den zuständigen Behörden verlangen. Wenn die persönliche Abholung der Erfüllung des Schutzzwecks von Art. 12 BV dient und zum Beispiel sicherstellt, dass die Leistungen an die richtige Person gelangen, darf sie grundsätzlich verlangt werden.<sup>152</sup> Verfolgt die Bedingung aber stattdessen ein migrationsrechtliches Ziel, muss auch diese Bedingung als verfassungsrechtlich unzulässig betrachtet werden. Konkret wäre dies beispielsweise der Fall, wenn das persönliche Vorsprechen dazu diene, die Ausschaffung der bedürftigen Person zu ermöglichen.<sup>153</sup>

---

<sup>145</sup> Zum abwehrrechtlichen Gehalt des Art. 12 BV vgl. GMÜR, Persönliche Hilfe in Notlagen, N. 207. Vgl. auch BGE 131 I 166, E. 8.4, wobei aber beispielsweise das wöchentliche Vorsprechen vor der Behörde und der damit verbundene physische Bezug der Leistungen nicht als unzumutbar gelten, sofern keine besonderen Gründe wie beispielsweise der Gesundheitszustand dagegensprechen.

<sup>146</sup> BGE 138 I 331, E. 7.3. Vgl. MÖCKLI/KIENER, Rechtsgutachten zum Nothilferegime des Kantons Zürich, N. 56. Insbesondere bei abgewiesenen Asylsuchenden mit einer Wegweisungsverfügung erübrigt sich aufgrund des Arbeitsverbotes die Überprüfung und die Notlage darf vermutet werden. Vgl. beispielsweise GMÜR, Persönliche Hilfe in Notlagen, N. 217.

<sup>147</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 778. Vgl. auch Aufklärungs- und Fürsorgepflichten bezüglich des Bestehens und der Geltendmachung der Ansprüche (BGer 2P 36/2000, E. 2a).

<sup>148</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 37.

<sup>149</sup> Vgl. BGE 131 I 166, E. 4.5; vgl. auch BREINIG-KAUFMANN/WINTSCH, Rechtsfragen zur Beschränkung der Nothilfe, S. 4; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 778.

<sup>150</sup> BGE 131 I 166, E. 4.5; BREINIG-KAUFMANN/WINTSCH, Rechtsfragen zur Beschränkung der Nothilfe, S. 4; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 41.

<sup>151</sup> BGE 131 I 166, E. 4.5.

<sup>152</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 778. Vgl. auch BGE 131 I 166, E. 8.4. Wobei MÜLLER und SCHEFER ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Bedingung, Leistungen persönlich in Empfang zu nehmen, unzulässig ist, sofern damit eigentlich bezweckt wird, dass die Fremdenpolizei dem Gesuchsteller habhaft wird.

<sup>153</sup> BGE 135 I 119, E. 5.4. Vgl. DIES., Grundrechte in der Schweiz, S. 778, mit Hinweis in Fussnote 101.



### 1.3.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Wie aus dem Rundschreiben Nothilfe BS hervorgeht, haben Personen Anspruch auf Nothilfeleistungen, wenn sie «ihre Notlage glaubhaft machen können.»<sup>154</sup> Bedürftige Personen können bei den zuständigen Behörden ein Gesuch um Hilfe in Notlagen stellen und dabei die existenzielle Notlage nachweisen.<sup>155</sup> Wird das Gesuch gutgeheissen, werden Unterstützungsleistungen gewährt, welche in der Regel wöchentlich ausgerichtet werden.<sup>156</sup>

Die geleistete Hilfe besteht aus einer Kombination aus Geld- und Sachleistungen beziehungsweise Kostengutsprachen (siehe Tabelle 1). So beläuft sich die Nothilfe in der Regel auf eine Kostengutsprache für die Notschlafstellen sowie ein Bargeldbetrag über CHF 12.00 für Verpflegung, Hygiene und sonstige Bedürfnisse pro Person und Tag. Den Anspruch auf medizinische Grundversorgung erfüllt der Kanton Basel-Stadt über eine reine Sachleistung: Personen, welche medizinischer Nothilfe bedürfen, werden von den Nothilfebehörden direkt an bezeichnete Praxisgemeinschaft verwiesen und die Abrechnung erfolgt zwischen der Praxis und den Nothilfebehörden.<sup>157</sup>

	<b>Obdach</b>	<b>Medizinische Grundversorgung</b>	<b>Nahrung, Kleidung, Körperpflege, Soziale Kontakte, Informationen, Beratung und Betreuung</b>
Art der Nothilfe	Sachleistung: Kostengutsprache	Sachleistung: Überweisung	Geldleistung CHF 12.00/Tag/Person
Unterstützungsangebote	Staatlich betriebene Notschlafstellen	Bezeichnete Praxisgemeinschaft	Durch Finanzhilfen verbilligte Angebote privater Institutionen
Entgelt	CHF 7.50 (in BS angemeldete Personen) CHF 40.00 (auswärtige Personen)	Kostenloser Zugang bei Meldung durch Sozialhilfebehörde	z.B. CHF 3.00 (Gassenküche BS)

*Tabelle 1: Übersicht Unterstützungsleistungen Basel-Stadt*

Mit Blick auf die grundsätzliche Bedingungslosigkeit des Anspruchs auf Hilfe in Notlagen fallen zwei Aspekte der basel-städtischen Praxis auf: *Erstens* stehen zentrale Unterstützungsangebote nur gegen ein Entgelt zur Verfügung.<sup>158</sup> Aufgrund der Kostenpflicht sind bedürftige Personen in der Praxis für den Zugang zu Nothilfeleistungen an die Schalteröffnungszeiten der zuständigen Sozialhilfebehörde gebunden. Reicht die Zeit vor Ende der Schalteröffnungszeit der Behörde nicht aus,

<sup>154</sup> Rundschreiben Nothilfe BS, Ziff. 2.1

<sup>155</sup> Rundschreiben Nothilfe BS, Ziff. 3, wonach für Personen des Asylbereichs bzw. Personen ohne Aufenthaltsregelung, Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter sowie Durchreisenden je nach Unterstützungswohnsitz oder Aufenthaltsort unterschieden wird. Zur Zuständigkeitsordnung vgl. unten III. 4.

<sup>156</sup> Ziff. 5 Rundschreiben Nothilfe BS. Für vulnerable Personen gelten andere Vorgaben. Zu den Anforderungen an den Umfang der Nothilfe vgl. unten III. 2.

<sup>157</sup> Ziff. 6 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>158</sup> Zu den spezifischen Leistungen in Basel siehe unten III. 2.1.2 und 2.2.2.

um das Gesuch zu prüfen, so werden gemäss Rundschreiben Nothilfe BS Unterstützungsleistungen für die Zeit bis zur nächsten Schalteröffnungszeit gesprochen, ohne dass das Gesuch überprüft wurde. Die Überprüfung findet demnach beim nächstmöglichen Termin statt.<sup>159</sup> Ausserhalb der Schalteröffnungszeiten gibt es für in Not geratene Personen allerdings keine Möglichkeit, formell um Nothilfe zu ersuchen.<sup>160</sup>

*Zweitens* werden die gesuchstellenden Personen aufgefordert, zur Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus beim Migrationsamt vorstellig zu werden.<sup>161</sup> Gemäss Rundschreiben «schicken» die Nothilfebehörden Personen nach ihrer Gesuchstellung zum Migrationsamt und informieren dieses auch vorgängig. Nach der Abklärung wird die Nothilfebehörde über «das geplante Vorgehen bezüglich der Ausreise» informiert.<sup>162</sup> Eine Weigerung der Person, hinsichtlich der Ausreise mit der Migrationsbehörde zu kooperieren hat zwar keine unmittelbare Einstellung der Leistungen zur Folge. Stattdessen wird der fortbestehende Anspruch auf Nothilfeleistungen auch bei mangelnder Kooperation anerkannt – jedoch lediglich bis zum Zeitpunkt der frühestmöglichen Ausreise.<sup>163</sup>

### 1.3.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt

Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Bedingungslosigkeit des Anspruchs auf Hilfe in Notlagen gilt es, die beschriebenen Praxen des Kantons Basel-Stadt auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 12 BV zu prüfen. Die Entgeltlichkeit des Zugangs zu Unterstützungsleistungen erscheint zwar zunächst nicht als unzulässige Bedingung, wenn Kostengutsprachen und Geldleistungen gewährt werden. In der praktischen Umsetzung stellen sich aber dennoch Fragen, insbesondere in Bezug auf die Unzulässigkeit von formellen Hürden an die Gewährleistung der Nothilfe. Deshalb soll die Hilfe in Notlagen gegen Entgelt nachstehend auf ihre Verfassungsmässigkeit untersucht werden (i.). Dass es sich bei der Aufforderung, nach Gesuchstellung bei den Migrationsbehörden vorstellig zu werden, um eine Bedingung handelt, erscheint demgegenüber offensichtlicher. Die Verfassungsmässigkeit dieser Meldepflicht wird anschliessend diskutiert (ii.).

#### i. Hilfe in Notlagen gegen Entgelt

Es steht den Behörden frei, die Art der Leistungen nach Art. 12 BV zu bestimmen und die Hilfe in Notlagen in Sach- oder Geldleistungen zu gewähren. Wird die Hilfe in Form von Geldbeiträgen geleistet, muss aber sichergestellt sein, dass entsprechende Angebote tatsächlich für den gesprochenen Betrag zur Verfügung stehen.<sup>164</sup> Dass der Kanton Basel-Stadt für die Gewährleistung des Obdachs eine Sachleistung in Form einer Kostengutsprache für die von ihm betriebene Notschlafstelle gewählt hat, ist folglich im Grundsatz unproblematisch. Dasselbe gilt für die Geldleistung über CHF 12.00, welche für Nahrung, Hygiene sowie weitere Bedürfnisse gewährt wird, solange dieser Betrag für die Deckung der Bedürfnisse tatsächlich ausreicht.<sup>165</sup>

---

<sup>159</sup> Ziff. 3 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>160</sup> Auskunft Auftraggeberin.

<sup>161</sup> Rundschreiben Nothilfe BS, Ziff. 4. Die Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS äussern sich hingegen nicht zu diesem Thema.

<sup>162</sup> Rundschreiben Nothilfe BS, Ziff. 4.

<sup>163</sup> Ziff. 8.2 URL/BS sowie Rundschreiben Nothilfe BS, Ziff. 4.

<sup>164</sup> Vgl. BGE 131 I 166, E. 8.2 m.w.H. Aus diesem Grund wird sowohl in der Lehre als auch in der Rechtsprechung regelmässig empfohlen, auf Sachleistungen zurückzugreifen: MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 777 m.w.H., wobei die Autoren auf die Gefahr hinweisen, dass die Sachleistung einen unzulässig diskriminierenden Charakter annehmen kann. Vgl. hierzu unten III. 2.

<sup>165</sup> Vgl. hierzu unten III. 2.

Verfassungsrechtlich fraglich erscheint die Entgeltlichkeit erst mit Blick auf das Verfahren in der Praxis. Ansprüche auf Nothilfe müssen jederzeit, unabhängig von Fristen geltend gemacht werden können. Insbesondere die Tatsache, dass nach Schalteröffnungszeit der Sozialbehörde keine Möglichkeit mehr besteht, ein Gesuch auf Nothilfe zu stellen, erweist sich hier als problematisch. Während beispielsweise die Gassenküche mittellose Personen auch unentgeltlich unterstützt und damit zumindest ein Minimum an Unterstützung in jedem Fall gewährleistet ist, ist der Betrag für die Übernachtung in der Notschlafstelle auch bei Mittellosigkeit fällig (wobei sich die Notschlafstellen gemäss Auskunft der Auftraggeberin teilweise nachsichtig zeigten und den Betrag für die erste Nacht erlassen würden – die entsprechende Praxis findet sich aber in keinem offiziellen Dokument<sup>166</sup>). Befindet sich die Person in einer finanziellen Notlage, wird sie kaum für den geforderten Betrag aufkommen können und es muss davon ausgegangen werden, dass sie den Betrag einzig durch Betteln beschaffen kann oder draussen übernachten muss. Damit wird die Unterstützung faktisch an die Bedingung geknüpft, das Gesuch um Unterstützung rechtzeitig, also während der Schalteröffnungszeiten, zu stellen.

Bedingungen sind aber nur zulässig, wenn sie auf die Verwirklichung des Normzwecks von Art. 12 BV ausgerichtet sind.<sup>167</sup> Das beschriebene Verfahren erreicht aber das Gegenteil: Menschen ohne Kostengutsprache werden nicht vor einer Bettelexistenz bewahrt, sondern in eine Situation gebracht, in welcher Betteln das einzige Mittel zur Beschaffung eines Obdachs scheint. Zwar darf von Einzelnen verlangt werden, dass sie für die Gewährleistung von Nothilfe ein Gesuch stellen.<sup>168</sup> Der Zugang zu Leistungen darf aber nicht durch formelle Hürden erschwert werden. Es muss Menschen damit auch ausserhalb von Schalteröffnungszeiten – sogar spät am Abend – noch möglich sein, ein Gesuch zumindest auf die dringlichsten Leistungen zu stellen. Der Zugang zu einer Notunterkunft gehört zweifellos dazu.<sup>169</sup>

Im Ergebnis erweist sich insbesondere die Praxis, dass der Zugang zu Notunterkünften grundsätzlich nur Personen mit einer Kostengutsprache offensteht, ein solches Gesuch aber nicht ausserhalb der Schalteröffnungszeiten gestellt werden kann, als mit Art. 12 BV nicht vereinbar. Personen in Notlagen müssten beispielsweise die Möglichkeit haben, ein (provisorisches) Gesuch direkt bei der Notschlafstelle zu stellen.<sup>170</sup> Auch eine Gewährleistung der Nothilfe in Form von Sachleistungen könnte Abhilfe schaffen, sofern dies klar kommuniziert und konsequent umgesetzt wird: Personen in einer Notlage, welche über keine Kostengutsprache verfügen, könnte so der Zugang zu einer Notunterkunft – zumindest bis zur nächsten Schalteröffnungszeit – kostenlos gewährt werden.

---

<sup>166</sup> Im Rahmen der Diskussion mit den basel-städtischen Behörden nach Erstellung des Gutachtens (November 2022) wurde den Autorinnen mitgeteilt, die Praxis sähe die Aufnahme von mittellosen Personen ohne Kostengutsprache, bis sie die Möglichkeit zur Einholung einer Kostengutsprache hätten, vor. Diese Praxis sei im Rundschreiben Nothilfe bisher nicht kommuniziert worden, die Mitarbeitenden der Notschlafstelle seien aber informiert. Gemäss Auskunft der Auftraggeberin wurde diese Praxis bisher nicht konsequent umgesetzt.

<sup>167</sup> BGE 131 I 166, E. 4.4. Dazu DIES., Grundrechte in der Schweiz, S. 777 f.; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 41.

<sup>168</sup> Vgl. MÖCKLI/KIENER, Rechtsgutachten zum Nothilferegime des Kantons Zürich, N. 56 m.w.H.

<sup>169</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 769.

<sup>170</sup> Für den Fall, dass private Anbieter die Leistung erbringen, müsste die Entschädigung des Anbieters durch den Staat auf nachträglichem Wege erfolgen können. Zu Zuständigkeitsfragen und Leistungserbringern vgl. dazu unten III. 4.

ii. Überprüfung des Aufenthaltsstatus bei Migrationsamt

Die Aufforderung der Sozialbehörde, bei der Migrationsbehörde vorstellig zu werden, darf als Bedingung für die Gewährleistung von Leistungen gemäss Art. 12 BV verstanden werden. Die Gewährleistung der Unterstützung wird namentlich an das Befolgen der Aufforderung geknüpft: Wer sich weigert, erhält zwar Nothilfe, allerdings nur bis zur nächsten Möglichkeit, bei der Migrationsbehörde vorstellig zu werden, bzw. bis zur nächstmöglichen Ausreise. Von einer Gewährleistung von Unterstützungsleistungen, die in zeitlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht den Anforderungen von Art. 12 BV entspricht, wird damit abgesehen: Eine solche würde bedeuten, dass der Person nach Feststellung der Notlage Unterstützung gewährt würde, bis die Notlage nicht mehr besteht. Damit gilt es zu prüfen, ob die Bedingung den verfassungsmässigen Anforderungen gerecht wird.

Bedingungen und Auflagen an die Gewährleistung von Hilfe in Notlagen dürfen keine sachfremden Ziele verfolgen. Insbesondere darf die Ausrichtung von existenzsichernden Mitteln nicht an migrations- und ausländerrechtliche Ziele geknüpft werden, sondern muss sich am Normzweck von Art. 12 BV orientieren.<sup>171</sup> Die Bedingung, an der Feststellung des Aufenthaltsstatus mitzuwirken, dient aber weder der Abklärung der Bedürftigkeit, noch ist sie geeignet, die Notlage der gesuchstellenden Person zu beenden. Sie hat auf die Bedürftigkeit der Person keinerlei Einfluss.<sup>172</sup> Stattdessen zielt sie auf die Durchsetzung des Ausländerrechts, weshalb sie, obschon aus migrationsrechtlicher Sicht rechtmässig, sachfremd ist und mit der Kerngehaltsgarantie von Art. 12 BV nicht vereinbar.<sup>173</sup>

Indem die Gewährleistung von Leistungen zeitlich beschränkt, nämlich nur bis zur nächstmöglichen Ausreise, gewährt wird, wird den Gesuchstellenden zudem indirekt eine zusätzliche unzulässige Bedingung auferlegt: Sofern sie aus migrationsrechtlicher Perspektive ausreisepflichtig sind, müssen sie diese Ausreise wahrnehmen, ansonsten die Unterstützungsleistungen eingestellt werden. Diese Bedingung ist aus denselben Gründen wie die Meldung bei den Migrationsbehörden sachfremd und damit unzulässig. Dabei spielt es keine Rolle, ob sich Drittstaatsangehörige unrechtmässig oder ob sich EU/EFTA-Staatsangehörige bewilligungsfrei in der Schweiz aufhalten. Der aufenthaltsrechtliche Status hat auf den Anspruch auf Nothilfeleistungen keinen Einfluss, weshalb die Ausreise auch nicht indirekt als Bedingung auferlegt werden kann.<sup>174</sup>

Die basel-städtische Praxis ist auch unter einem weiteren Gesichtspunkt verfassungsrechtlich problematisch: Der abwehrrechtliche Gehalt von Art. 12 BV verbietet es, dass unzumutbare oder schikanöse Anforderungen an die Gewährleistung von Unterstützungsleistungen geknüpft werden. In diesem Zusammenhang erscheint insbesondere die Praxis, dass die Sozialbehörden gesuchstellende Personen automatisch bei den Migrationsbehörden melden,<sup>175</sup> als verfassungsrechtlich problematisch. Gerade bei Personen, welche sich illegal in der Schweiz aufhalten, dürfte die Möglichkeit von ausländerrechtlichen Massnahmen dazu führen, dass sie im Falle einer Notlage die Sozialbehörden gar nicht erst aufsuchen – zumal ihnen ohnehin lediglich Nothilfe bis zur nächstmöglichen Ausreise gewährt würde. Die Bedingung der Mitwirkung und die enge Zusammenarbeit

---

<sup>171</sup> BGE 131 I 166, E. 4.5; BREINIG-KAUFMANN/WINTSCH, Rechtsfragen zur Beschränkung der Nothilfe, S. 4; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 41.

<sup>172</sup> Wie schon das Bundesgericht in Bezug auf Mitwirkung bei der Papierbeschaffung oder der Ausreise festgestellt hat: vgl. BGE 131 I 166, E. 4.5.

<sup>173</sup> Gl. M. GMÜR, Persönliche Hilfe in Notlagen, N. 242.

<sup>174</sup> Vgl. hierzu oben III. 1.1.

<sup>175</sup> Ziff. 4, Rundschreiben Nothilfe BS.

von Sozial- und Migrationsbehörden haben folglich eine abschreckende Wirkung auf die Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger.<sup>176</sup> Behördliche Massnahmen, welche einen solchen «chilling effect» zur Folge haben, sind aus verfassungsrechtlicher Sicht unzulässig.<sup>177</sup>

## 2. Minimale Ansprüche nach Art. 12 BV

Im Folgenden soll beantwortet werden, welche materiellen Ansprüche Menschen haben, die Leistungen nach Art. 12 BV in Anspruch nehmen und ob Unterscheidungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus erlaubt sind. Anders als in den vorangehenden Kapiteln geht es um den Inhalt der Leistungen (und nicht um den Zugang).

Wer in der Schweiz in eine Notlage gerät, hat Anspruch auf ein Minimum an Leistungen, das für ein menschenwürdiges Leben unabdingbar ist. Welche Leistungen genau geboten sind, kann nicht abstrakt festgelegt werden.<sup>178</sup> Was im Rahmen der Menschenwürde unerlässlich ist, kann je nach Kontext variieren.<sup>179</sup> Die folgenden Ausführungen stellen deshalb nur Eckwerte dar. Sie stützen sich auf das übergeordnete Recht sowie die in Lehre und Rechtsprechung definierten Standards zu Art. 12 BV. Als Massstab dient der gegenwärtige ökonomisch-kulturelle Standard der schweizerischen Wohnbevölkerung.<sup>180</sup> Die Leistungen nach Art. 12 BV dürfen nicht so tief ausfallen, dass sie im Vergleich zu diesem Standard ein Leben als nicht mehr menschenwürdig erscheinen lassen (relatives Minimum).<sup>181</sup> Unterste Grenze bildet die Respektierung der physischen und der psychischen Integrität (absolutes Minimum).<sup>182</sup>

Nicht nur lassen sich die geforderten Leistungen nicht abstrakt festlegen. Auch im Einzelfall muss differenziert werden (Individualisierungsprinzip). Dabei sind folgende Faktoren zentral:

- a) Persönliche Faktoren wie Alter, Gesundheitszustand, Behinderung etc.<sup>183</sup>
- b) Art, Intensität und absehbare Dauer der Notlage<sup>184</sup>

---

<sup>176</sup> GMÜR, Persönliche Hilfe in Notlagen, N. 207; vgl. auch TRUMMER, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, S. 26.

<sup>177</sup> SCHREIBER/JOSS, Der «Chilling Effect» auf die Grundrechtsausübung, S. 535 mit Hinweis auf BGE 143 I 147, E. 3.3. Zwar geht es in der erwähnten Rechtsprechung regelmässig um Kommunikationsgrundrechte, die Autoren halten aber fest, dass der «chilling effect» auch in Bezug auf andere Grundrechte von Relevanz sein kann, zumal das Bundesgericht in erwähnten Entscheid ausdrücklich schreibt: «Die Ausübung der Grundrechte darf durch negative Begleiterscheinungen nicht derart beschränkt werden, dass von einer Abschreckungswirkung oder einem Einschüchterungseffekt zu sprechen ist.»

<sup>178</sup> GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 24 und 28; AMSTUTZ, Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt, S. 26; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 770.

<sup>179</sup> BGE 131 I 166, E. 8.2; BIAGGINI, BV, N. 6; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 26 und 28; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 145 und 213; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 769; WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 357.

<sup>180</sup> GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 28; WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 356.

<sup>181</sup> GYSIN, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, S. 35 f.

<sup>182</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 27.

<sup>183</sup> BGE 131 I 16, E. 8.2.

<sup>184</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 769. Je länger die Notlage dauert, desto mehr ist den herrschenden Lebensverhältnissen der Wohnbevölkerung Rechnung zu tragen (Entscheid des Regierungsrates Bern-Mittelland vom 12. Mai 2021 vbv 73/2020, E. 5.1.1).

Das Bundesgericht erlaubt auch eine gewisse Unterscheidung nach Aufenthaltsstatus.<sup>185</sup> Begründet wird dies mit dem fehlenden Integrationsbedürfnis und der Vermeidung von Anreizen zum Bleiben bei Personen, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten oder ausreisepflichtig sind.<sup>186</sup> Gemäss der hier vertretenen Meinung darf der Aufenthaltsstatus jedoch nur insofern für Differenzierungen herangezogen werden, als sich daraus tatsächliche Unterschiede in Bezug auf Art und Dauer der Notlage ergeben.<sup>187</sup> Das alleinige Abstellen auf den unterschiedlichen rechtlichen Status ist nicht zulässig.<sup>188</sup> Die Vermeidung von Anreizen zum Bleiben stellt ebenfalls ein unzulässiges Bemessungskriterium dar.<sup>189</sup>

Die gebotenen Leistungen können als Geld- oder Naturalleistung erbracht werden.<sup>190</sup> Beides hat Vor- und Nachteile, die es unter Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts sorgfältig gegeneinander abzuwägen gilt. Bei Geldleistungen muss auf jeden Fall sichergestellt werden, dass mit dem gesprochenen Betrag die gebotene Leistung tatsächlich verfügbar ist.<sup>191</sup> So wäre es etwa nicht mit Art. 12 BV vereinbar, einen Betrag für eine Unterkunft zu sprechen, mit der in der entsprechenden Region keine Übernachtungsmöglichkeit bezahlt werden kann.<sup>192</sup>

## 2.1. Notunterkunft

### 2.1.1. Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht

Der Anspruch auf eine Notunterkunft gehört zu den Kernverpflichtungen des Sozialpakts und den minimalen Leistungen nach Art. 12 BV.<sup>193</sup> Damit eine Notunterkunft Personen erlaubt, ein menschenwürdiges Dasein zu führen, muss sie die Bewohnerinnen und Bewohner vor Kälte, Feuchtigkeit, Hitze, Regen und anderen Naturgefahren schützen.<sup>194</sup> Die klimatischen Gegebenheiten in der

---

<sup>185</sup> BGE 131 I 166, E. 8.2; BGE 139 I 272, E. 3.3; BGE 136 I 254, E. 4.2.

<sup>186</sup> BGE 131 I 166, E. 8.2; BGE 139 I 272, E. 3.3. Vgl. auch MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 28.

<sup>187</sup> Die Autorinnen teilen indes die Ansicht, dass die Rechtslage betreffend Nothilfe für EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger nicht abschliessend geklärt ist. Insbesondere betreffend Umfang des Nothilfeanspruchs besteht hier weiterer Forschungsbedarf.

<sup>188</sup> GI.M. MÜLLER/SCHÉFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 769; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 28; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 51.

<sup>189</sup> GI.M. MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 28; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 35. Die entsprechende Empfehlung der SODK «Die Art und der Umfang der Nothilfe sollen [...] keinen Anreiz zum weiteren Verbleib in der Schweiz schaffen.» (SODK, Nothilfeempfehlungen (2012), Ziff. 4.1) ist deshalb unzulässig.

<sup>190</sup> BGE 135 I 119, E. 6; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 26; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 204.

<sup>191</sup> Höhe des Betrags offen gelassen in BGE 131 I 166, E. 8.3.

<sup>192</sup> Für Argumente für Sachleistungen vgl. etwa BGE 131 I 166, E. 6 und 8.5; MÜLLER/SCHÉFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 777.

<sup>193</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.

<sup>194</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 (1991), Ziff. 7 und 8; Council of Europe, Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights (2018), S. 229; WILSON, Le droit à un logement suffisant au sens du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Pacte I), S. 440; GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 183; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 215 ff.; WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 357; TRUMMER, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, S. 25.

Schweiz verlangen dafür eine nach aussen geschlossene Unterkunft,<sup>195</sup> welche in den kalten Jahreszeiten geheizt werden kann.<sup>196</sup>

Die zur Verfügung gestellte Unterkunft muss sicher sein.<sup>197</sup> In baulicher Hinsicht als sicher gelten in der Schweiz Unterkünfte, die die geltenden gesetzlichen bau- und feuerpolizeilichen Vorschriften einhalten.<sup>198</sup> Die Sicherheit muss aber auch in anderen Bereichen gewährleistet sein. So braucht es etwa spezifische Schutzmassnahmen, um Frauen vor Übergriffen zu schützen. Grundsätzlich sind Schlaf- und Waschmöglichkeiten deshalb nach Geschlechtern zu trennen.<sup>199</sup> Für Kinder und andere besonders verletzbare Personen sind gesonderte Einrichtungen vorzusehen und es braucht spezielle Schutzvorkehrungen.<sup>200</sup>

Obdachlose haben Anspruch darauf, dass der Zugang zu der Unterkunft ganztags gewährt wird.<sup>201</sup> Stehen nachts und tagsüber unterschiedliche Strukturen zur Verfügung, dürfen keine zeitlichen Lücken zwischen den Strukturen bestehen.<sup>202</sup> Dies gilt u.E. auch für die warmen Jahreszeiten, um den Schutz vor Feuchtigkeit und Hitze zu garantieren, den Zugang zu sanitären Einrichtungen zu gewährleisten und grundlegende Sicherheitsbedürfnisse zu befriedigen.

Die Verhältnisse in der Notunterkunft sind so auszugestalten, dass das Grundbedürfnis nach Schlaf ausreichend befriedigt werden kann. Neben Sicherheit und Ruhe sind dabei die Platzverhältnisse entscheidend.<sup>203</sup> Wie viel Raum notwendig ist, hängt massgeblich von der Dauer der Notlage ab. Je länger die Notlage andauert, desto höher sind die Anforderungen an die Platzverhältnisse in den Notunterkünften und desto weniger können Gemeinschaftsunterkünfte die Ansprüche erfüllen.<sup>204</sup>

Zu einer minimalen Infrastruktur gehört, was notwendig ist, um die Gesundheit der Betroffenen zu schützen und die Hygienebedürfnisse zu befriedigen. Erforderlich ist deshalb der Zugang zu sauberem, fliessendem Trinkwasser sowie zu ordentlichen, räumlich abgetrennten Toiletten-, Wasch-

---

<sup>195</sup> GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 182; Amstutz, Grundrecht, S. 215.

<sup>196</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 217 f.; ENGBRUCH, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, S. 210; Council of Europe, Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights (2018), S. 229; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 29; BGE 131 V 256, E. 6.2; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, FN 82; BELSER/BÄCHLER, Unterstützung in wirtschaftlichen Notlagen: Der grundrechtliche Anspruch auf Sozial- und Nothilfe, S. 310; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 53.

<sup>197</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 (1991), Ziff. 8; Council of Europe, Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights (2018), S. 229; WILSON, Le droit à un logement suffisant au sens du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Pacte I) GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 183 ff.; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 215; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 775.

<sup>198</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 215 f.; GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 183.

<sup>199</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 223; GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 186; TRUMMER, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, S. 25.

<sup>200</sup> GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 186; TRUMMER, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, S. 24 f.

<sup>201</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 216. Gl.M. für Winter MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, FN 82.; TRUMMER, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, S. 25 und 27; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 54.

<sup>202</sup> Vgl. den bei AMSTUTZ zitierten deutschen Entscheid, welcher es als mit der Menschenwürde unvereinbar ansah, wenn eine Tagesunterkunft von 9:00 bis 17:00 Uhr offen steht, die Nachtunterkunft jedoch nur von 19:00 bis 7:30 Uhr (AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 216).

<sup>203</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 (1991), Ziff. 8; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 220 ff.

<sup>204</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 220 ff.; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 54; GYSIN, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, S. 234.

und Duschanlagen.<sup>205</sup> Geduscht oder gebadet werden können muss so häufig, wie dies nach der Jahreszeit zur allgemeinen Hygiene nötig ist. Im Sommer dürfte dies täglich sein.<sup>206</sup> Der Verzicht auf Warmwasser ist in der Schweiz nicht zumutbar.<sup>207</sup>

Um eine gewisse Privatsphäre zu garantieren, ist darauf zu achten, dass in den Notunterkünften Raum besteht, um sich ausserhalb des kontrollierenden Blicks des Personals aufzuhalten.<sup>208</sup> Um den Schutz des Eigentums der Untergebrachten zu gewährleisten, braucht es einen Ort zur sicheren Aufbewahrung persönlicher Gegenstände (z.B. Schliessfächer).<sup>209</sup>

### 2.1.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Personen, welche in Basel-Stadt mit Nothilfe unterstützt werden, erhalten eine Kostengutsprache für eine Notschlafstelle.<sup>210</sup> Vulnerable Personen – dazu zählen gemäss dem Rundschreiben Nothilfe BS «unbegleitete Minderjährige, alleinstehende Mütter mit Kind(ern), Familien, alte und gebrechliche Menschen, Menschen mit gravierenden Gesundheitsproblemen und/oder Behinderungen»<sup>211</sup> – werden in besonderen Strukturen der Sozialhilfe untergebracht.<sup>212</sup> Was dies konkret bedeutet, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht abschliessend beurteilt werden.<sup>213</sup> Zugang zu

---

<sup>205</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 (1991), Ziff. 8; Council of Europe, Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights (2018), S. 229; WILSON, Le droit à un logement suffisant au sens du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Pacte I), S. 441; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 222 f.; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 53.

<sup>206</sup> Vgl. hierzu den im Justizvollzug geltende Standard (Ziff. 18 ESV).

<sup>207</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 224; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 53. Vgl. hierzu den im Justizvollzug geltende Standard (Ziff. 18 ESV).

<sup>208</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 228.

<sup>209</sup> DIES., Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 226; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 53.

<sup>210</sup> Ziff. 3 Rundschreiben Nothilfe BS; Ziff. 8.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS.

Gemäss Ziff. 5 Abs. 2 Rundschreiben Nothilfe BS und Ziff. 8.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS können Langzeitnothilfebeziehende in Wohnräumen untergebracht werden, die einen Tagesaufenthalt erlauben. Inwiefern dies (ausserhalb der Fälle von abgewiesenen Asylsuchenden) praktisch umgesetzt wird, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht beurteilt werden.

Abgewiesene Asylsuchende, die länger als sechs Monate Nothilfe beziehen, können einen Unterbringungsplatz in einer Wohnstruktur der Sozialhilfe beziehen, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen, vgl. Regierungsrat Kanton Basel-Stadt, Bericht zur Umsetzung der Motion betreffend Unterbringung von Nothilfe beziehenden Asylsuchenden (2021), S. 4.

<sup>211</sup> Ziff. 5 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>212</sup> Ziff. 5 Rundschreiben Nothilfe BS; Ziff. 8.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS.

<sup>213</sup> Im Rahmen der Diskussion mit den basel-städtischen Behörden nach Erstellung des Gutachtens (November 2022) wurde den Autorinnen mitgeteilt, die Unterbringung vulnerabler Personen erfolge einzelfallorientiert und es gebe keine standardisierte Lösung. Je nach Bedarf könne es sich um ein Hotelzimmer oder um eine auf die entsprechenden Bedürfnisse spezialisierte Institution handeln. Gemäss Auftraggeberin werden die betroffenen Personen in der Notschlafstelle untergebracht, bis eine Lösung gefunden sei, was bei chronisch kranken und/oder betagten Personen erfahrungsgemäss einige Wochen dauern könne.

Ebenso wurde den Autorinnen von den basel-städtischen Behörden im Rahmen der Diskussion (November 2022) mitgeteilt, die Notschlafstelle für Frauen verfüge neu über ein Notfallzimmer für Familien. Dieses stehe Familien, die nach Schalterschluss der Sozialhilfe in die Notschlafstelle kämen, zur Verfügung und sei mit vier Betten und eigenem Badezimmer ausgestattet. Ausserdem sei es barrierefrei zugänglich. Sei das Zimmer bereits belegt, so würde für die Familie eine Unterbringung in einer Jugendherberge oder einem Hotel organisiert. Die Auftraggeberin bestätigte diese Neuerung.



den ca. 150 Notwohnungen, über welche die Sozialhilfe des Kantons verfügt, haben nur Familien mit Kindern, welche seit mindestens zwei Jahren in Basel-Stadt Wohnsitz haben.<sup>214</sup>

Der Kanton Basel-Stadt betreibt zwei Notschlafstellen, eine für Frauen und eine für Männer. Rein rechnerisch gesehen stehen darin genügend Betten zur Verfügung.<sup>215</sup> Die Auslastung der Notschlafstellen beträgt im Durchschnitt nur 53%.<sup>216</sup> Zugang wird unter folgenden Bedingungen gewährt: 1. Mindestalter 18 Jahre, 2. Ausfüllen des Meldezettels und 3. Unterschreiben der Hausordnung.<sup>217</sup> Das Übernachten in den Notschlafstellen ist gegen Barzahlung oder Vorlage einer Kostengutsprache durch die Sozialhilfe möglich. Gemäss der Auftraggeberin besteht eine informelle Regelung, dass Personen, welche keine Möglichkeit hatten, eine Kostengutsprache zu beantragen, die erste Nacht gratis in der Notschlafstelle übernachten können. Diese Regelung findet sich in den offiziellen Dokumenten nicht wieder und wird auch gemäss der Auftraggeberin nicht konsequent umgesetzt.<sup>218</sup> Ohne Kostengutsprache beträgt der Preis pro Nacht für Personen, die im Kanton Basel-Stadt angemeldet sind, CHF 7.50, für alle anderen CHF 40.00.<sup>219</sup>

Die Notschlafstellen sind von Montag bis Samstag von 20:00 bis 8:00 Uhr geöffnet, am Sonntag von 20:00 bis 9:00 Uhr.<sup>220</sup> Gemäss Angaben der Auftraggeberin schliessen die Tagesstrukturen bereits um 17:00 Uhr. Zur Überbrückung dienen die Angebote der Gassenküche und «Soup&Chill». Jedoch bestehen Lücken und Koordinationsprobleme,<sup>221</sup> weshalb nicht von einem durchgehenden Angebot ausgegangen werden kann. Ein zusätzliches Problem besteht darin, dass die Tagesstrukturen bei starker Auslastung den Zugang auf in Basel-Stadt angemeldete Personen bzw. auf Personen mit Lebensmittelpunkt in Basel-Stadt beschränken.<sup>222</sup>

Die Notschlafstelle für Männer bietet ausschliesslich Mehrbettzimmer (in der Regel 4- bzw. 6-Bett-Zimmer). In der Notschlafstelle für Frauen gibt es einzelne Einzelzimmer, die Regel sind jedoch 2- bzw. 3-Bett-Zimmer.<sup>223</sup> In der Notschlafstelle für Männer sind auf jedem Stockwerk Toiletten und Duschkmöglichkeiten vorhanden. In der Notschlafstelle für Frauen gibt es in jedem Zimmer eine Dusche und ein WC.<sup>224</sup> In beiden Notschlafstellen besteht die Möglichkeit, die Wäsche zu waschen.<sup>225</sup> Jeder Gast darf ein Gepäckstück mitbringen. Wertsachen können über Nacht an der Rezeption deponiert oder im Safe aufbewahrt werden.<sup>226</sup> Tagsüber ist kein Zugang zu den Effekten

---

<sup>214</sup> DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, SOZIALES UND UMWELT DES KANTONS BASEL-STADT, Notwohnungen, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/not--und-soziales-wohnen/notwohnungen.html> (24.05.2022); Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 32.

<sup>215</sup> DRILLING/DITTMANN/BISCHOFF, Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres Wohnen, S. 52.

<sup>216</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29.

<sup>217</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29.

<sup>218</sup> Vgl. hierzu oben III. 1.3.3 sowie FN 166.

<sup>219</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29.

<sup>220</sup> DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, SOZIALES UND UMWELT DES KANTONS BASEL-STADT, Notschlafstellen, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/not--und-soziales-wohnen/notschlafstellen.html> (16.05.2022).

<sup>221</sup> DRILLING/DITTMANN/BISCHOFF, Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres Wohnen, S. 54.

<sup>222</sup> Auskunft der Auftraggeberin.

<sup>223</sup> DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, SOZIALES UND UMWELT DES KANTONS BASEL-STADT, Notschlafstellen, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/not--und-soziales-wohnen/notschlafstellen.html> (16.05.2022). Vgl. FN 213 zum neuen Familiennotfallzimmer in der Notschlafstelle für Frauen.

<sup>224</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29.

<sup>225</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29.

<sup>226</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29; DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, SOZIALES UND UMWELT DES KANTONS BASEL-STADT, Notschlafstellen, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/not--und-soziales-wohnen/notschlafstellen.html> (16.05.2022).

oder Wertsachen möglich.<sup>227</sup> Im Tageshaus für Obdachlose, einer privaten, vom Kanton mitfinanzierten Institution, besteht eine Möglichkeit, gegen ein Depot von CHF 5.00 das Gepäck zur Aufbewahrung abzugeben, diese steht aber nur Personen mit Aufenthaltsbewilligung offen.<sup>228</sup> Eine Studie der FHNW verweist auf fehlende Möglichkeiten, persönliche Dinge zu deponieren.<sup>229</sup>

### 2.1.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt

Vor dem Hintergrund der Ansprüche nach Art. 12 BV ist die Situation im Bereich Unterkunft im Kanton Basel-Stadt wie folgt zu würdigen:

- Personen, welche sich in einer Notlage befinden, haben einen bedingungslosen Anspruch auf eine Notunterkunft. Die hohen Kosten, die in Basel-Stadt nicht gemeldete Personen entrichten müssen, erweisen sich vor diesem Hintergrund als sehr problematisch. Zwar werden die Kosten bei Personen, welche sich im Nothilfesystem befinden, durch den Kanton übernommen, womit der Kanton grundsätzlich seiner verfassungsmässigen Pflicht nachkommt. Das System der Kostengutsprachen setzt aber voraus, dass die betroffenen Personen ihren Anspruch kennen, diesen (rechtzeitig) geltend machen (können) und dieser auch korrekt umgesetzt wird. Davon kann im Kanton Basel-Stadt nicht ohne weiteres ausgegangen werden. So gibt es etwa Anzeichen dafür, dass Personen in der Notschlafstelle abgewiesen werden, obwohl sie (noch) keine Möglichkeit hatten, Nothilfe zu beantragen.<sup>230</sup> Aufgrund der bestehenden, verfassungswidrigen Praxis, die Nothilfe bei gewissen Personen zeitlich und ggf. inhaltlich zu beschränken,<sup>231</sup> kommt die Kostengutsprache zudem für gewisse Personen nicht in Betracht. In Basel-Stadt nicht angemeldete Personen sehen sich in diesem Moment mit Kosten konfrontiert, welche diejenige einer Übernachtung in einem Backpacker-Hotel übersteigen.<sup>232</sup>
- Das Recht auf Hilfe in Notlagen umfasst das Recht auf Zugang zu einer Notunterkunft während des ganzen Tages. Das Fehlen eines lückenlosen Zugangs zu einer Unterkunft während 24 Stunden im Kanton Basel-Stadt erweist sich als mit Art. 12 BV unvereinbar.
- Aus dem Schutz des Eigentums ergibt sich, dass obdachlose Personen eine Möglichkeit haben müssen, einzelne persönliche Gegenstände ganztags sicher aufzubewahren. Dass Personen ohne Aufenthaltsbewilligung im Kanton Basel-Stadt tagsüber keine Möglichkeit haben persönliche Gegenstände einzuschliessen bzw. auf eingeschlossene Gegenstände Zugang zu haben, erweist sich als mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar.
- Die Unterbringung in Mehrbettzimmern stellt nicht von Vornherein eine Verletzung des übergeordneten Rechts dar. Dauert die Obdachlosigkeit jedoch längere Zeit an, ist der Achtung des Privat-, Familien- und Intimlebens vermehrt Beachtung zu schenken und es müssen mindestens vorübergehende Rückzugsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

---

<sup>227</sup> DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, SOZIALES UND UMWELT DES KANTONS BASEL-STADT, Notschlafstellen, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/not--und-soziales-wohnen/notschlafstellen.html> (16.05.2022).

<sup>228</sup> Vgl. CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTY-zOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022).

<sup>229</sup> DRILLING/DITTMANN/BISCHOFF, Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres Wohnen, S. 54.

<sup>230</sup> Vgl. hierzu oben III. 1.3.3 sowie FN 166.

<sup>231</sup> Vgl. hierzu oben III. 1.2.3.

<sup>232</sup> Vgl. CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTY-zOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022).

- Ob die Notschlafstellen die übrigen Anforderungen des übergeordneten Rechts erfüllen, kann im vorliegenden Gutachten nicht abschliessend beurteilt werden. So bedeutet das Vorhandensein von Duschen noch nicht, dass diese in der erforderlichen Häufigkeit genützt werden können und den hygienischen Standards entsprechen.
- Nicht genauer beurteilt werden kann auch die Situation von verletzlichen Personen. Namentlich kann nicht beurteilt werden, inwiefern auch Familien mit Kindern ohne Wohnsitz in Basel-Stadt sowie Menschen mit Gesundheitsproblemen oder Behinderungen Zugang zu besonderen Strukturen haben, wie es das übergeordnete Recht fordert.<sup>233</sup> Die getrennte Unterbringung von Frauen und Männern ist, solange spezielle Bedürfnisse von Familien berücksichtigt werden, positiv zu beurteilen.

## 2.2. Nahrung, Kleidung und Körperpflege

### 2.2.1. Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht

Jede Person hat ein Recht auf Wasser und Nahrungsmittel in ausreichender Quantität und Qualität.<sup>234</sup> Dabei ist der individuelle Kontext wie Alter, Geschlecht und gesundheitlicher Zustand zu berücksichtigen.<sup>235</sup> Das Bundesgericht hält etwa fest, es sei «offenkundig, [...] dass ein Säugling nicht die gleichen Anforderungen an die Nahrung hat wie ein Jugendlicher im Wachstumsalter oder wiederum eine betagte Person.»<sup>236</sup> Die offiziellen Empfehlungen des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), welche Säuglinge und Kleinkinder, Schwangere und Stillende sowie Seniorinnen und Senioren betreffen,<sup>237</sup> legen eine entsprechende Differenzierung bei der Ausgestaltung der Nothilfe nahe.

Neben dem individuellen ist auch der kulturelle Kontext des leistungserbringenden Gemeinwesens zu beachten. Häufigkeit, Art, Geschmack und Präsentation der Nahrung darf den herrschenden Standard nicht in einer menschenunwürdigen Art und Weise unterschreiten.<sup>238</sup> In der Schweiz ist ein Minimum an drei Mahlzeiten am Tag sowohl üblich als auch empfohlen.<sup>239</sup> Zwei Mahlzeiten pro Tag erweisen sich deshalb vor den verfassungsrechtlichen Anforderungen als ungenügend.<sup>240</sup> Als Sachleistung erbrachte Nahrung hat den allgemein üblichen Standard an Qualität, Frische und

---

<sup>233</sup> Vgl. hierzu oben FN 213.

<sup>234</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.

<sup>235</sup> ENGBRUCH, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, S. 154.

<sup>236</sup> BGE 131 I 166, E. 8.2.

<sup>237</sup> BGE 131 I 166, E. 8.2.

<sup>238</sup> BLV, Lebensphasen und Ernährungsphasen, <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/empfehlungen-informationen/lebensphasen-und-ernaehrungsformen.html> (09.06.2022).

<sup>239</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 190.

<sup>240</sup> Gemäss einer Studie des BLV aus dem Jahr 2021 nahmen 96% der Befragten ein Abendessen, 92% der Befragten ein Mittagessen und 89% ein Frühstück ein (BLV, Sind Snacks in aller Munde? Einblicke in die Schweizer Zwischenmahlzeiten, <https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/snacks.pdf.download.pdf/6.%20Snacks%20DE.pdf> (09.06.2022) Schweizerische Gesellschaft für Ernährung, Der optimale Teller, [https://www.sge-ssn.ch/media/Merkblatt\\_der\\_optimale\\_Teller.pdf](https://www.sge-ssn.ch/media/Merkblatt_der_optimale_Teller.pdf) (09.06.2022).

<sup>241</sup> GI.M. BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 54.

Abwechslung zu genügen.<sup>241</sup> Im ökonomisch-kulturellen Kontext der Schweiz müsste es als erniedrigend beurteilt werden, Obdachlosen jeden Tag Suppe oder Kartoffeln zu servieren, auch wenn die Mengen ausreichend wären, um das Überleben zu sichern.<sup>242</sup>

Aus dem Recht auf Leben, dem Recht auf Gesundheit und der Glaubens- und Gewissensfreiheit ergibt sich ein gewisser Anspruch auf Sonderkost.<sup>243</sup> Ein Anspruch auf Sonderkost aus medizinischen Gründen besteht, wenn ohne Sonderkost mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Gesundheitsschädigung zu erwarten ist. Ein Arzteugnis ist erforderlich.<sup>244</sup> Ein Anspruch auf Sonderkosten aus religiösen Gründen besteht, wenn die entsprechende Regel für die Betroffenen von existenzieller Bedeutung ist.<sup>245</sup> Grundsätzlich nicht Rücksicht genommen werden muss auf kulturelle Essgewohnheiten.<sup>246</sup>

Zur Menschenwürde gehört eine angemessene Kleidung.<sup>247</sup> Diese muss der Witterung angepasst sein, so dass sie ausreichend vor Kälte, Wind, Regen, aber auch Sonne schützt. Die Kleidung muss hygienisch, intakt und körperlich angepasst sein, sodass Unauffälligkeit und soziale Akzeptanz der Erscheinung möglich sind. Ansonsten sehen sich Betroffene der Gefahr sozialer Demütigung und Isolation ausgesetzt.<sup>248</sup> Erforderlich ist deshalb auch, dass die Möglichkeit besteht, Kleider zu wechseln und zu waschen.<sup>249</sup>

Zu einem menschenwürdigen Dasein gehört auch die Möglichkeit, sich sauber zu halten und ein gepflegtes Äusseres zu wahren. Elementare Hygiene- und Toilettenartikel, für die Zahn-, Haar- und Bartpflege sowie für die Menstruationshygiene gehören deshalb zu den geschützten Ansprüchen.<sup>250</sup>

## 2.2.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Personen, welche in Basel-Stadt mit Nothilfe unterstützt werden, erhalten CHF 12.00 pro Tag und Person, welche u.a. Verpflegung und Hygiene abdecken sollen.<sup>251</sup> In Ausnahmefällen, «insbesondere bei Familien mit minderjährigen Kindern und unbegleiteten Minderjährigen, können die Ansätze der Nothilfe maximal bis zu den Tarifen der Unterstützungsrichtlinien für Asylsuchende (Ziff. 1 URL Asyl) angehoben werden (z.B. spezielle Ausgaben für Kinder)».<sup>252</sup> Dies entspricht einem

<sup>241</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 190 und 195.

<sup>242</sup> DIES., Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 146. Ähnlich WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 357.

<sup>243</sup> BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 55.

<sup>244</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 191 f.; ENGBRUCH, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, S. 154.

<sup>245</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 193; SODK, Nothilfeempfehlungen (2012), Ziff. 4.3.1.

<sup>246</sup> SODK, Nothilfeempfehlungen (2012), Ziff. 4.3.1. A.M. BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 55.

<sup>247</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.

<sup>248</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 770. BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 55.

<sup>249</sup> DIES., Grundrechte in der Schweiz, S. 775; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 205 f.; TRUMMER, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, S. 27; GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 32; Vgl. Ziff. 22 ESV.

<sup>250</sup> MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 775; GORDZIELIK, Sozialhilfe im Asylbereich, S. 189; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 266. Vgl. auch Ziff. 18 ESV. Zu den Anforderungen an sanitäre Einrichtungen vgl. oben III. 2.1.

<sup>251</sup> Ziff. 3 Rundschreiben Nothilfe BS; Ziff. 8.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS.

<sup>252</sup> Ziff. 5 Rundschreiben Nothilfe BS (Hervorhebung durch die Autorinnen). Vgl. auch Ziff. 8.1 Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS.

Maximalbetrag von CHF 18.90 pro Tag und Person (Ziff. 1 URL Asyl). Im Handbuch Sozialhilfe, nicht aber in anderen offiziellen Dokumenten wird erwähnt, dass bei unumgänglichen Bedürfnissen «die sachlich und zeitlich nicht aufschiebbar sind»<sup>253</sup> zusätzliche Geldleistungen zu gewähren sind. Als Beispiele explizit genannt werden etwa ein Kinderwagen für ein Neugeborenes sowie behinderungsbedingte Spezialauslagen.<sup>254</sup> Bezüglich Kleidung hält das Rundschreiben Nothilfe BS fest: «Werden *dringend* Kleider benötigt, *kann* eine angemessene Kostengutschrift abgegeben werden für die SRK-Brockenstube [...]»<sup>255</sup>

Darüber hinaus gewährt der Kanton Basel-Stadt verschiedenen privaten Angeboten, welche Leistungen im Bereich Nahrung, Kleider und Körperpflege erbringen, Finanzhilfen. Diese werden explizit mit dem Hinweis auf das Recht auf Hilfe in Notlagen gerechtfertigt.<sup>256</sup> Im Folgenden wird versucht, einen Überblick über diese privaten Angebote zu vermitteln. Aufgrund der Vielzahl an involvierten Akteuren ist es dem SKMR aber nicht möglich, ein vollständiges Bild zu zeichnen.

Im Kanton Basel-Stadt existieren verschiedene Essensangebote für «Bedürftige».<sup>257</sup> Die zahlenmässig wichtigste, vom Kanton im Rahmen einer Leistungsvereinbarung beauftragte Institution ist die Gassenküche Basel.<sup>258</sup> Sie bietet von Montag bis Freitag ein kostenloses Frühstück sowie ein Abendessen für CHF 3.00 an. Bei Mittellosigkeit werden am Abend Suppe, Salat, Brot und Dessert gratis abgegeben. Gemäss eigenen Angaben steht die Gassenküche allen offen, es wird nicht nach Herkunft der Gäste noch nach Gründen für deren Besuch gefragt.<sup>259</sup> 2018 und 2019 stand die Gassenküche an der Schwelle des Machbaren und hat die Kapazitätsgrenze mehrfach erreicht.<sup>260</sup>

Die Lücke, welche durch die Schliessung der Gassenküche am Wochenende entsteht, wird am Abend durch die Organisation «Soup&Chill» teilweise geschlossen. «Soup&Chill» erhielt bis 2020 jährlich Finanzhilfen des Kantons. Diese wurden aber 2021 nicht mehr erneuert<sup>261</sup>, weshalb sich die Organisation aktuell nur aus privaten Geldern finanziert. «Soup&Chill» gibt im Winter täglich, im Sommer am Wochenende und an Feiertagen Brot, Früchte, Tee, Kaffee und eine Suppe ab.<sup>262</sup> Bis zum 14. Mai 2022 war das Angebot gratis. Auf Druck des Kantons und der Christoph Merian Stiftung wird seither am Wochenende und an Feiertagen von jedem Gast CHF 1.00 verlangt.<sup>263</sup>

Am Mittag, wenn die Gassenküche geschlossen ist, bieten verschiedene kleinere, vom Kanton mitfinanzierte Tageshäuser von Montag bis Sonntag ein Essen an. Gemäss der Auftraggeberin

---

<sup>253</sup> Handbuch Sozialhilfe, Stichwort Unterstützung gemäss Art. 12 Bundesverfassung bzw. Nothilfe, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/handbuch-sozialhilfe.html?detail=unterstuetzung-gemaess-art.-12-bundesverfassung-bzw.-nothilfe> (17.05.2022).

<sup>254</sup> Handbuch Sozialhilfe, Stichwort Unterstützung gemäss Art. 12 Bundesverfassung bzw. Nothilfe, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/handbuch-sozialhilfe.html?detail=unterstuetzung-gemaess-art.-12-bundesverfassung-bzw.-nothilfe> (17.05.2022).

<sup>255</sup> Ziff. 9 Rundschreiben Nothilfe BS (Hervorhebung durch die Autorinnen).

<sup>256</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020).

<sup>257</sup> Für eine Übersicht durch die Auftraggeberin vgl. Anhang I.

<sup>258</sup> Die Gassenküche gibt jährlich 18`787 Morgen- und 31`027 Abendessen aus. Beim Treffpunkt Glaibasel sind es 14`592 Mittagessen, beim Treffpunkt Gundeli 8`060 Mittagessen (vgl. Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 36 ff.).

<sup>259</sup> Gassenküche Basel, <https://www.gassenkueche-basel.ch/> (17.05.2022).

<sup>260</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 21.

<sup>261</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 11 f.

<sup>262</sup> Soup&Chill, <https://www.soupandchill.com/unser-angebot/> (17.05.2022).

<sup>263</sup> Vgl. hierzu unten III. 4.

stehen die Tageshäuser aber nicht (durchgehend) allen Personen offen. So würden gewisse Institutionen das Angebot auf Personen mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz begrenzen.<sup>264</sup> Zudem würden in gewissen Institutionen Durchreisende mit Hinweis auf Kapazitätsengpässe abgewiesen.<sup>265</sup> Die Angebote sind kostenpflichtig. Gratisangebote beschränken sich auf Suppe und Brot.<sup>266</sup> Ganz fehlen im Kanton Basel-Stadt verbilligte Angebote für Frühstück am Wochenende.<sup>267</sup>

Der Kanton Basel-Stadt gewährt verschiedenen Institutionen, welche Abgabestellen für Kleider betreiben, Finanzhilfen.<sup>268</sup> Gemäss Angaben der Auftraggeberin funktioniert die Kleidervergabe grundsätzlich, jedoch sind nicht immer passende Grössen verfügbar. Die Reinigung der Kleider ist in der Notschlafstelle, dem Treffpunkt Gundeli und dem Tageshaus für Obdachlose (dort gegen CHF 2.00), möglich.<sup>269</sup>

Duschmöglichkeiten stehen in den Notschlafstellen sowie in zwei vom Kanton mitfinanzierten Tagesstrukturen zur Verfügung.<sup>270</sup> Hinzu kommt eine Lösung mit Duschgutscheinen für öffentliche Duschen am Bahnhof, welche soziale Institutionen verbilligt erhalten<sup>271</sup> und von diesen an «Bedürftige» abgegeben werden. Die Vergabe dieser Gutscheine an die Institutionen und die Verteilung ist jedoch intransparent. Die Sozialhilfe informierte die Auftraggeberin dahingehend, dass die Gutscheine nicht an Durchreisende abzugeben seien.<sup>272</sup>

### 2.2.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt

Vor dem Hintergrund der Ansprüche nach Art. 12 BV ist die Situation im Bereich Nahrung, Kleidung und Körperpflege im Kanton Basel-Stadt wie folgt zu würdigen:

- Dem Staat steht es frei, seine Verpflichtungen nach Art. 12 BV durch Sach- oder Geldleistungen zu erfüllen. Im Falle von Geldleistungen obliegt es dem Staat sicher zu stellen, dass der Betrag ausreichend ist, um die Leistungen zu erwerben. Ob die im Kanton Basel-Stadt gewährten CHF 12.00 pro Tag und Person genügen, um die Ansprüche im Bereich Nahrung, Kleidung und Körperpflege zu finanzieren, ist zweifelhaft. Der Betrag entspricht etwas mehr als einem Drittel des Grundbedarfs in der Sozialhilfe. Bereits dieser gilt aber als zu

<sup>264</sup> So ist gemäss Abklärung der Auftraggeberin das Angebot im Tageshaus an der Wallstrasse auf Personen mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz beschränkt. Ähnliches gilt für den Treffpunkt Gundeli, vgl. auch Treffpunkt Gundeli, <https://treffpunktgundeli.ch/zutritt.shtml> (14.12.2022).

<sup>265</sup> Auskunft der Auftraggeberin.

<sup>266</sup> Vgl. CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTYzOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022).

<sup>267</sup> Seit dem 6. November 2022 bietet die Gassenküche Basel nach zweieinhalbjähriger Pause wieder einen Sonntagsbrunch an, vgl. Gassenküche Basel, <https://www.gassenkueche-basel.ch/angebot/> (30.11.2022).

<sup>268</sup> So etwa im Treffpunkt Glaibasel (vgl. CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTYzOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022), im Treffpunkt Gundeli sowie im Kleiderladen der Gassenarbeit Schwarzer Peter (Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 19 und 37).

<sup>269</sup> CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTYzOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022; Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 38).

<sup>270</sup> So etwa im Tageshaus für Obdachlose oder dem Treffpunkt Gundeli (vgl. CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTYzOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022). Die Duschmöglichkeit im Treffpunkt Gundeli ist kostenlos (Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 37).

<sup>271</sup> Gemäss Auskunft der Auftraggeberin können die Institutionen bei der Sozialhilfe Gutscheine für CHF 2.00 beziehen, ohne diese Verbilligung beträgt der Preis für einmal Duschen im Hygienecenter am Bahnhof CHF 12.00.

<sup>272</sup> Auskunft der Auftraggeberin.

tief, um die entsprechenden Kosten zu decken. Allein die Kosten für (verbilligte) Mittag- und Abendessen belaufen sich in Basel-Stadt auf CHF 8.00-9.00.<sup>273</sup> Dazu kommen Kosten für Duschen, Waschmaschinen, Gepäckaufbewahrung, Kommunikation mit den nächsten etc. Die bestehenden Angebote von privaten Institutionen decken diese Bereiche nicht vollständig ab (z.B. ist die Abgabe von Monatsbinden nirgends erwähnt) und sind mehrheitlich kostenpflichtig.

- Das Individualisierungsprinzip verlangt, dass die nach Art. 12 BV gebotenen Leistungen den persönlichen Bedürfnissen angepasst werden. Mehrausgaben aufgrund von Krankheit, Behinderung, Schwangerschaft, Geburt und Stillzeit müssen gemäss übergeordnetem Recht zwingend berücksichtigt werden. Es ist deshalb problematisch, dass die bedarfsabhängige Erhöhung der Geldleistung gemäss Ziff. 8.1 Unterstützungsrichtlinien Nothilfe BS und Ziff. 5 Rundschreiben Nothilfe BS nur als Kann-Bestimmung formuliert ist. Damit ist nicht sichergestellt, dass dem Individualisierungsgrundsatz in der Praxis angemessen Rechnung getragen wird und beispielsweise Mehrkosten für Sonderkost aus medizinischen Gründen berücksichtigt werden.
- Der aus Art. 12 BV fließende Anspruch auf drei Mahlzeiten am Tag ist im Kanton Basel-Stadt nicht gewährleistet. In der bestehenden Angebotsstruktur bestehen Lücken (insbesondere am Wochenende und für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung ggf. am Mittag). Gleichzeitig sind die Geldleistungen sehr knapp bemessen, um die Leistungen auf dem freien Markt einzukaufen. Erschwerend kommt hinzu, dass obdachlose Personen häufig keinen Zugang zu Kochgelegenheiten haben. Für Personen, welchen (trotz Anspruch) keine oder zu spät Nothilfe gewährt wird,<sup>274</sup> stehen nur punktuelle Gratisangebote zur Verfügung, welche die Minimalanforderungen an Quantität und Qualität nicht erfüllen. Insbesondere problematisch ist, dass die Gratisangebote sich mehrheitlich auf Suppe und Brot beschränken.
- Zur Menschenwürde gehört eine angemessene Kleidung, welche sauber, intakt und der Körpergrösse angemessen ist und gewechselt werden kann. In dringenden Fällen besteht deshalb für die zuständigen Behörden kein Ermessen bezüglich der Frage, ob Kostengutschriften abgeben werden, weshalb sich die Kann-Bestimmung im Rundschreiben Nothilfe BS als verfassungswidrig erweist.
- Der Zugang zu Dusch- und Waschmöglichkeiten ist für den Schutz der Menschenwürde zentral. Er ist bei Personen, welche eine Kostengutsprache für die Notschlafstelle erhalten, gewährleistet. Zusätzlich bestehen zwei Angebote in Tagesstrukturen, was grundsätzlich ausreicht. Aufgrund des erschwerten Zugangs von nicht gemeldeten Personen zur Nothilfe wären jedoch zusätzliche niederschwellige Angebote (wie die Abgabe von Duschgutscheinen) zu begrüssen.

---

<sup>273</sup> Gratis-Frühstück, Mittagessen für CHF 5.00-6.00 Franken und Abendessen für CHF 3.00.

<sup>274</sup> Vgl. hierzu oben III. 1.

## 2.3. Medizinische Grundversorgung

### 2.3.1. Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht

Zu einem menschenwürdigen Leben gehört der Zugang zu grundlegenden medizinischen Leistungen.<sup>275</sup> Der Umfang hat sich am Leistungskatalog der obligatorischen Krankenversicherung zu orientieren.<sup>276</sup> Das zeigt sich auch darin, dass abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber gemäss Bundesrecht obligatorisch krankenversichert sind (Art. 82a AsylG; Art. 92d KVV). Die Beschränkung auf medizinische Notfälle ist verfassungswidrig.<sup>277</sup> Einschränkungen sind z.B. bezüglich der Behandlungsmethode<sup>278</sup> oder den Leistungserbringern (z.B. Arztwahl)<sup>279</sup> erlaubt. Ebenfalls zum verfassungsrechtlichen Minimum gehört ein Recht auf eine zahnmedizinische Minimalversorgung.<sup>280</sup>

### 2.3.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Die medizinische Nothilfe in Basel-Stadt beschränkt sich bei Personen ausserhalb des Asylbereichs auf die «medizinische Notversorgung».<sup>281</sup> Gewährleistet wird dies über eine durch den Kanton bezeichnete Arztpraxis. Diese leistet ambulante medizinische Nothilfe und leitet in dringlichen Fällen eine Überweisung an weitere Leistungserbringer ein. Eine Voranmeldung durch die zuständigen Sozialbehörden ist zwingend. Sind Behandlungskosten von mehr als CHF 1000 absehbar, muss eine Meldung an die Nothilfestelle erfolgen. Diese schliess für die Betroffenen in diesen Fällen eine Krankenversicherung ab.<sup>282</sup> Gemäss dem Handbuch Sozialhilfe werden auch die Kosten für die Behandlung von akuten Zahnbeschwerden übernommen.<sup>283</sup> Dieser Hinweis findet sich aber z.B. nicht in den Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS oder dem Rundschreiben Nothilfe BS.

### 2.3.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt

Vor dem Hintergrund der Ansprüche nach Art. 12 BV ist die Situation im Bereich medizinische Grundversorgung im Kanton Basel-Stadt wie folgt zu würdigen:

- Art. 12 BV umfasst Zugang zur medizinischen Grundversorgung im Rahmen der obligatorischen Krankversicherung. Indem im Kanton Basel-Stadt – wenn auch erst im Bedarfsfall

---

<sup>275</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.

<sup>276</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 29; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 256; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 55. Nicht relevant hingegen ist, ob eine Person tatsächlich versichert ist oder nicht (AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 240; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 55).

<sup>277</sup> BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 55; GMÜR, Persönliche Hilfe in Notlagen, N. 93.

<sup>278</sup> UEBERSAX, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Recht auf Hilfe in Notlagen Überblick, S. 36; WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 356.

<sup>279</sup> GÄCHTER/WERDER, in: BSK-BV, Art. 12 BV N. 34; SODK, Nothilfeempfehlungen (2012), Ziff. 4.3.3. Differenzierter vgl. AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 250 f.

<sup>280</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 29; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 246.

<sup>281</sup> Ziff. 7.2 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>282</sup> Ziff. 6 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>283</sup> Handbuch Sozialhilfe, Stichwort Unterstützung gemäss Art. 12 Bundesverfassung bzw. Nothilfe, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/handbuch-sozialhilfe.html?detail=unterstuetzung-gemaess-art.-12-bundesverfassung-bzw.-nothilfe> (17.05.2022).



– eine Anmeldung bei der Krankenversicherung vorgenommen wird, wird dieser Zugang erfüllt.

- Als problematisch erweist sich, dass eine Voranmeldung bei der Praxis durch die zuständigen Sozialbehörden notwendig ist. Dadurch besteht die Gefahr, dass medizinisch nicht ausgebildete Personen eine Triage vornehmen.<sup>284</sup>
- Nicht zu beanstanden ist, dass die freie Wahl des Leistungserbringers durch die Bezeichnung einer Praxis eingeschränkt wird.
- Art. 12 BV umfasst auch die zahnmedizinische Notfallversorgung. Ob diese im Kanton Basel-Stadt gewährleistet ist, ist unklar. Im Sinne der Gleichbehandlung und der Transparenz wäre es zentral, in allen offiziellen Dokumenten (Unterstützungsrichtlinien Sozialhilfe BS, Rundschreiben Nothilfe BS, Handbuch Sozialhilfe) darauf zu verweisen, dass Kosten für die Behandlung von akuten Zahnbeschwerden übernommen werden.<sup>285</sup>

## 2.4. Soziale Kontakte, Information, Beratung und Betreuung

### 2.4.1. Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht

Nur innerhalb elementarer Sozialbindung nimmt Menschenwürde Gestalt an und ist für den Einzelnen real erfahrbar.<sup>286</sup> In beschränktem Mass müssen deshalb im Rahmen von Art. 12 BV auch Leistungen gewährt werden, welche soziale Kontakte ermöglichen. Der Umfang ist in der Lehre umstritten. Im Minimum besteht ein Anspruch, mit den Nächsten zu kommunizieren.<sup>287</sup> Dies setzt nach der hier vertretenen Meinung den Zugang zu Telefon<sup>288</sup> und Internet<sup>289</sup> voraus. Bei längerer Dauer der Notlage sind weitere Ansprüche im Bereich gesellschaftlicher Teilhabe zu diskutieren (z.B. Zugang zu Radio und Fernsehen).<sup>290</sup>

Die Menschenwürde erfordert, dass Menschen in Notlage nicht vollständig sich selbst überlassen werden. Art. 12 BV nennt denn auch explizit den Anspruch auf «Hilfe und Betreuung» als Teil der Menschenwürde. Es ist zudem unbestritten, dass auch seelische Notlagen Ansprüche nach Art. 12 BV begründen können,<sup>291</sup> was auch entsprechende Hilfeleistungen (nicht-materieller) Art bedingt.

Hilfe und Betreuung hat nach der hier vertretenen Auffassung drei Ebenen. In einem ersten Schritt ist es die Pflicht des Staates, Betroffene über ihre (potenziellen) Ansprüche nach Art. 12 BV zu

---

<sup>284</sup> GMÜR, Persönliche Hilfe in Notlagen, N. 216.

<sup>285</sup> Handbuch Sozialhilfe, Stichwort Unterstützung gemäss Art. 12 Bundesverfassung bzw. Nothilfe, <https://www.sozialhilfe.bs.ch/handbuch-sozialhilfe.html?detail=unterstuetzung-gemaess-art.-12-bundesverfassung-bzw.-nothilfe> (17.05.2022).

<sup>286</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 64. Urteil des Verwaltungsgerichts Bern vom 15. Mai 2000 i.S. EG Lengnau (VGE 20915), E. 3b.

<sup>287</sup> GI.M. MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 30; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 56; RHINOW/SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, N. 3455; MÖCKLI/KIENER, Hilfe in Notlagen nur bei Anwesenheit in der Notunterkunft? Zum Recht auf Nothilfe von weggewiesenen Asylsuchenden, S. 531; WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, S. 112.

<sup>288</sup> GI.M. AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 273. Vgl. auch der in BGE 135 I 119, E. 7.1 erwähnte kantonale Entscheid.

<sup>289</sup> GI.M. MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N 29.

<sup>290</sup> DERS., in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N 29; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 56; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 274 ff.

<sup>291</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N 17.

informieren und sie bei ihrer Geltendmachung zu unterstützen.<sup>292</sup> Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass sie den Betroffenen beim Ausfüllen von allenfalls verlangten Fragebögen helfen.<sup>293</sup> Wenden sich Betroffene an eine sachlich nicht zuständige Stelle, besteht die Pflicht, sie an die zuständige Stelle weiterzuleiten.<sup>294</sup> In einem zweiten Schritt geht es darum, die Personen im Umgang mit der Notlage zu unterstützen. Dies kann beispielsweise durch den Verweis an die entsprechenden Institutionen erfolgen. In einem dritten Schritt sollen die Betroffenen eine gewisse fachliche Beratung erhalten, welche ihnen im Sinne einer «Hilfe zur Selbsthilfe» ermöglicht, sich aus der Notlage zu befreien.<sup>295</sup> Je nach Kontext gehört dazu etwa Budget-/Schuldenberatung,<sup>296</sup> Hilfe bei der Arbeitssuche,<sup>297</sup> psychologische Unterstützung,<sup>298</sup> Seelsorge<sup>299</sup> oder Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe.<sup>300</sup>

#### 2.4.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Auch hier ist eine Beurteilung der Situation im Kanton Basel-Stadt aufgrund der grossen Anzahl involvierter Akteure schwierig. Die folgende Darstellung erhebt deshalb keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

In beiden Notschlafstellen steht ein Aufenthaltsraum mit Fernseher zur Verfügung.<sup>301</sup> Im durch den Kanton mitfinanzierten Treffpunkt Glaibasel und im Tageshaus für Obdachlose gibt es Zugang zu TV, Zeitungen, Büchern und Gesellschaftsspielen.<sup>302</sup> Internetzugang ist in den vom Kanton finanzierten Treffpunkten Gundeli<sup>303</sup> und im Tageshaus für Obdachlose<sup>304</sup> möglich.

Im Rundschreiben Nothilfe BS wird im Bereich Beratung und Betreuung einzig auf die Rückkehrberatungsstelle der Sozialhilfe verwiesen.<sup>305</sup> Ob die Sozialhilfe auch auf weitere Institutionen verweist, die Personen in Not unterstützen und z.B. entsprechende Broschüren<sup>306</sup> abgibt, ist nicht klar. In den Notschlafstellen können gemäss dem Bericht «Sozialberichterstattung» die anwesenden

<sup>292</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2000 2P.36/2000, E. 2a; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 260; UEBERSAX, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Recht auf Hilfe in Notlagen Überblick, S. 38; WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 358. Vgl. auch Aufklärungs- und Fürsorgepflichten gemäss MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N 37.

<sup>293</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 261.

<sup>294</sup> DIES., Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 259.

<sup>295</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 30 f.; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 257; BELSER/WALDMANN, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, S. 57.

<sup>296</sup> AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 261.

<sup>297</sup> DIES., Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 261.

<sup>298</sup> WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, S. 358; AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, S. 262; MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 32.

<sup>299</sup> MÜLLER, in: SG-Komm BV, Art. 12 BV N. 32.

<sup>300</sup> SODK, Nothilfeempfehlungen (2012), Ziff. 4.3.4.

<sup>301</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29.

<sup>302</sup> CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTYzOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022).

<sup>303</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 37.

<sup>304</sup> CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTYzOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022).

<sup>305</sup> Ziff. 8 Rundschreiben Nothilfe BS.

<sup>306</sup> Vgl. etwa FHNW, Die kostenlose Stadt Basel, [https://www.fhnw.ch/plattformen/obdachlosigkeit/wp-content/uploads/sites/234/Stadtkarte\\_fuer\\_Obdachlose.pdf](https://www.fhnw.ch/plattformen/obdachlosigkeit/wp-content/uploads/sites/234/Stadtkarte_fuer_Obdachlose.pdf) (17.05.2022); CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTYzOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022) oder Römisch-katholische Kirche Basel-Stadt, Wohnen in Not, [https://www.rkk-bs.ch/media/XG68O2J4/Wohin\\_in\\_Not\\_digital.pdf](https://www.rkk-bs.ch/media/XG68O2J4/Wohin_in_Not_digital.pdf) (17.05.2022).

Aufsichtspersonen «[...] bei Bedarf Informationen zu weiteren Hilfsangeboten vermitteln. In beschränktem Mass besteht die Möglichkeit, Unterstützung durch eine Sozialarbeiterin zu bekommen.»<sup>307</sup> Staatlich mitfinanzierte Stellen wie der Treffpunkt Glaibasel<sup>308</sup>, der Verein Schwarzer Peter, die Gassenküche, der Treffpunkt Gundeli, die IG Wohnen und die Budget- und Schuldenberatung Plusminus, bieten unterschiedliche Beratungsangebote an.<sup>309</sup>

#### 2.4.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt

Vor dem Hintergrund der Ansprüche nach Art. 12 BV ist die Situation im Bereich soziale Kontakte, Information, Beratung und Betreuung im Kanton Basel-Stadt wie folgt zu würdigen:

- Art. 12 BV gewährt einen Anspruch darauf, mit seinen Nächsten zu kommunizieren. Dies verlangt, dass Personen, welche sich in einer Notlage befinden, die Möglichkeit haben, über Telefon oder Internet zu kommunizieren. Aufgrund der hohen Kosten von privaten Anbietern,<sup>310</sup> drängt sich ein Angebot in Form einer Sachleistung auf. Im Kanton Basel-Stadt bieten sich die staatlich betriebenen Notschlafstellen an.
- Ob Art. 12 BV auch einen Anspruch auf gesellschaftliche Teilhabe erfasst, ist in der Lehre stark umstritten. Nach der hier vertretenen Meinung ist insbesondere bei lang andauernder Notlage auch eine minimale gesellschaftliche Teilhabe zu fördern. Die entsprechenden vom Kanton Basel-Stadt mitfinanzierten Angebote, wie Radio, Fernsehen, Zeitungen, etc., sind vor diesem Hintergrund zu begrüssen.
- Art. 12 BV erfasst auch minimale Leistungen im Bereich Information, Beratung und Betreuung. Im Kanton Basel-Stadt fällt die persönliche Unterstützung von Menschen in Not durch staatliche Stellen gering aus und beschränkt sich weitgehend auf die Rückkehrhilfe.<sup>311</sup> Die Hilfe zur Selbsthilfe erfolgt v.a. über private Institutionen, welche jedoch durch den Kanton mitfinanziert werden. Solange auch Menschen in Not ohne geregelten Aufenthalt Zugang zu diesen Angeboten haben, ist dies nicht zu beanstanden.

### 3. Gewährleistung der Minimalansprüche während/trotz Pandemiemassnahmen

Im Folgenden wird diskutiert, ob die materiellen Ansprüche nach Art. 12 BV im Rahmen von Pandemien eingeschränkt werden können bzw. ob sie unter Umständen gar erhöht werden müssen.

#### 3.1. Ansprüche gemäss übergeordnetem Recht

Die Menschenrechte gelten auch in Pandemiesituationen. In Pandemiesituationen stehen sich aber häufig unterschiedliche Menschenrechte gegenüber. Die während einer Pandemie zum Schutz des Rechts auf Leben und des Rechts der Gesundheit ergriffenen staatlichen Massnahmen

---

<sup>307</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29.

<sup>308</sup> CARITAS, Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten, <https://www.caritas-beider-basel.ch/dms/file/MTY-zOA%3D%3D/2021-Anlaufstellen-Ueberlebenshilfe-1.pdf> (16.05.2022).

<sup>309</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), diverse Stellen.

<sup>310</sup> Eine Stunde Internet kostet bei privaten Anbietern in Bern CHF 18.00 (telefonische Auskunft an Auftragnehmerin).

<sup>311</sup> Dass diese bei der Sozialhilfe und nicht beim Migrationsamt angehängt ist, ist dabei positiv hervorzuheben.

schränken ebendiese Rechte und andere Rechte, wie das Recht auf Bewegungsfreiheit, auf Versammlungsfreiheit oder die politischen Rechte ein.<sup>312</sup> Quarantänepflichten beispielsweise dienen dem Ziel, die Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern und damit Leben und Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Gleichzeitig schränken sie die Bewegungsfreiheit ein und wirken sich teils negativ auf die psychische Gesundheit der Betroffenen aus. Besonders negativ wirken sich solche Massnahmen dabei auf Personen aus, die bereits vor der Pandemie in prekären Verhältnissen lebten.

Aufrufe, zu Hause zu bleiben, sich zu isolieren und regelmässig die Hände zu waschen beruhen zudem auf der Annahme, dass alle ein Zuhause mit angemessenen sanitären Einrichtungen haben. Die frühere Sonderberichterstatterin für das Recht auf Wohnung hielt fest, dass dies weltweit für 800 Millionen Menschen nicht der Fall ist. Gleichzeitig sind diese Personen mit überdurchschnittlich grossen gesundheitlichen Problemen konfrontiert, wodurch sie durch das Coronavirus besonders gefährdet sind.<sup>313</sup>

Grundrechtskollisionen erfordern komplexe Abwägungen. Dabei geben die Grund- und Menschenrechte selbst vor, wie diese Abwägungen erfolgen müssen. Im Zentrum stehen die Grundsätze der Rechtmässigkeit, der Verhältnismässigkeit,<sup>314</sup> der Nicht-Diskriminierung und dem Schutz vulnerabler Gruppen.<sup>315</sup> Gewisse menschenrechtliche Garantien können jedoch nicht eingeschränkt werden. Zu den sogenannten «notstandsfesten» Garantien gehören die Kernverpflichtungen aus dem Sozialpakt.<sup>316</sup> In diesem notstandsfesten Bereich ist es im Rahmen von Pandemien zwar erlaubt bzw. geboten, die Art der Leistung anzupassen. Der Leistungsumfang muss aber gewahrt bzw. je nach Situation sogar ausgedehnt werden.

Die ehemalige UNO-Sonderberichterstatterin für das Recht auf Wohnung formulierte in der Corona-Pandemie 14 Sofortmassnahmen, welche die Staaten zum Schutz der minimalen Verpflichtungen ergreifen müssen. Als erstes erinnerte sie die Mitgliedstaaten an ihre Pflicht zur sofortigen Bereitstellung von Unterkünften für alle Obdachlosen.<sup>317</sup> Ihren Ausführungen zufolge müssen die Unterkünfte es ermöglichen, die Anforderungen der Weltgesundheitsorganisation bezüglich Social Distancing, Isolation und Quarantäne zu erfüllen.<sup>318</sup> Unterkünfte, welche diese Voraussetzungen nicht erfüllen, dürfen demnach erst geschlossen werden, wenn Alternativen bereitstehen.<sup>319</sup> Auch andere Dienstleistungen für Obdachlose müssen möglichst aufrechterhalten werden.<sup>320</sup> Werden etwa Essensausgaben geschlossen, ohne dass Alternativen zur Verfügung gestellt werden, verstossen die Staaten gegen ihre völkerrechtlichen Pflichten.<sup>321</sup> Alle von Obdachlosigkeit

---

<sup>312</sup> Zum Ganzen vgl. auch EGLI/BISHOP/BELSER/KÜNZLI, Grund- und Menschenrechte als Leitlinien für die Bekämpfung von Pandemien.

<sup>313</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), S. 1.

<sup>314</sup> Die Verhältnismässigkeit der Massnahmen hat auch ins Epidemiengesetz Eingang gefunden (vgl. etwa Art. 30, Art. 31 Abs. 4, Art. 40 Abs. 3 EpG).

<sup>315</sup> OHCHR, Covid-19 and Emergency Measures (2020), S. 1 f.; EGLI/BISHOP/BELSER/KÜNZLI, Grund- und Menschenrechte als Leitlinien für die Bekämpfung von Pandemien.

<sup>316</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.1 sowie UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), S. 1.

<sup>317</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), Ziff. 1.

<sup>318</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), Ziff. 3.

<sup>319</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), Ziff. 10.

<sup>320</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), Ziff. 6 und 11.

<sup>321</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), Ziff. 12.

betroffenen Personen, müssen Zugang zu kostenloser Gesundheitsversorgung und -tests haben.<sup>322</sup> Bei der Durchsetzung von Ausgangssperren oder anderen Massnahmen dürfen Obdachlose nicht kriminalisiert, mit Geldstrafen belegt oder bestraft werden.<sup>323</sup>

Aufgrund seines Kerngehaltscharakters<sup>324</sup> ebenfalls nicht einschränkbar ist das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 36 Abs. 4 BV). Das bedeutet, dass die Ansprüche nach Art. 12 BV auch in ausserordentlichen Lagen gemäss Art. 7 EpG nicht eingeschränkt werden dürfen.<sup>325</sup> Die durch den Staat geschuldete Leistung muss sich im Gegenteil an die herrschenden Verhältnisse anpassen und kann sich deshalb ggf. vergrössern. So hielt die wissenschaftliche Taskforce Covid-19 fest, dass Masken in der herrschenden Lage als essenzielles Gut zu betrachten sind, welche zu den minimalen Leistungen nach Art. 12 BV gehören.<sup>326</sup> In staatlich verantworteten Unterkünften (wie Notunterkünfte für Asylsuchende, Gefängnisse, Notschlafstellen) muss sichergestellt werden, dass die untergebrachten Personen sich an die Social Distancing Regeln des Bundesamts für Gesundheit halten können und die herrschenden Hygieneregeln eingehalten werden.<sup>327</sup> Zur medizinischen Grundversorgung in einer Pandemie gehören u.E. nach auch Leistungen zur Prävention, Erkennung und Bekämpfung der Krankheit (inkl. Tests, Impfungen).<sup>328</sup>

### 3.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Die Beurteilung der Situation in Kanton Basel-Stadt ist schwierig, weil nur wenige Information zur konkreten Praxis vorliegen. Nicht bekannt ist namentlich, wie sichergestellt wurde, dass Personen in Not Zugang zu den Sozialdiensten hatten. Aufgrund der Umstellung auf Homeoffice muss davon ausgegangen werden, dass der Zugang erschwert war.

Bekannt ist, dass die Notschlafstellen während der Covid-19-Pandemie ihre Bettenzahl um ca. die Hälfte reduzierten. Die Reduzierung wurde erst Ende März/Anfang April 2020 und nur teilweise kompensiert, etwa durch Hotelbetten.<sup>329</sup> Gemäss der Auftraggeberin wurde bei Knappheit in Basel-Stadt angemeldeten Personen der Vorzug geben. Welche Anpassungen im Bereich Hygiene vorgenommen wurden sind nicht bekannt. Das Angebot der Gassenküche konnte in allen Phasen aufrechterhalten werden, jedoch wurde während einer gewissen Zeit auf Take-away umgestellt.

### 3.3. Würdigung der Praxis im Kanton Basel-Stadt

Vor dem Hintergrund der Ansprüche nach Art. 12 BV ist die Reaktion auf die Pandemie im Kanton Basel-Stadt wie folgt zu würdigen:

- Die minimalen Ansprüche nach Art. 12 BV müssen auch in Pandemiesituationen sichergestellt werden. Im Kanton Basel-Stadt verlangt dies, dass die für die Ausrichtung der Nothilfe

---

<sup>322</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), Ziff. 5.

<sup>323</sup> UNO-Sonderberichterstatterin, COVID-19 Guidance Note (2020), Ziff. 8. Ähnlich auch OHCHR, Covid-19 and Migrants Rights (2020), S. 2; OHCHR, Covid-19 and Minority Rights (2020), S. 3; OHCHR, Covid-19 and Racial Discrimination (2020), S. 3.

<sup>324</sup> Vgl. hierzu oben II. 1.3.1.

<sup>325</sup> SCHAAD/LEW MEI YI, Abgewiesene Asylsuchende während der COVID-19-Pandemie, N. 66.

<sup>326</sup> Covid-19 Task Force, Masken sind ein essentielles Gut (2021).

<sup>327</sup> Was etwa regelmässiges Reinigen und Zurverfügungstellung von Seife und Desinfektionsmittel verlangt (SCHAAD/LEW MEI YI, Abgewiesene Asylsuchende während der COVID-19-Pandemie, N. 24 und 77).

<sup>328</sup> GI.M. DIES., Abgewiesene Asylsuchende während der COVID-19-Pandemie, N. 29 und 73.

<sup>329</sup> Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29.

zuständigen Sozialdienste erreichbar sind. Damit dies auch gewährleistet ist, wenn die Mitarbeitenden im Homeoffice arbeiten, braucht es spezielle Anstrengungen, z.B. zur Information nicht deutschsprachiger Personen. Dem erschwerten Zugang zu den Behörden ist bei der Zulassung zu den Notschlafstellen und den Essensangeboten Rechnung zu tragen.

- Das Recht auf eine Notunterkunft ist eine Kerngehaltsgarantie, die auch in Pandemiesituationen nicht eingeschränkt werden darf. Die Reduktion der Kapazitäten in den Notschlafstellen des Kantons Basel-Stadt im März 2020 ohne unmittelbar eine Alternative bereitzustellen, erweist sich vor diesem Hintergrund als verfassungswidrig. Inwiefern die Vorkehrungen im Bereich Hygiene den verfassungsmässigen Anforderungen genügten, kann vorliegend nicht beurteilt werden.
- Das Recht auf eine Notunterkunft steht allen Menschen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu. Eine allfällige Bevorzugung von in Basel-Stadt angemeldeten Personen, erweise sich vor diesem Hintergrund als verfassungswidrig. Dies gilt insbesondere für die Phase, als ausländische Personen die Schweiz nicht verlassen konnten.
- Der Anspruch auf quantitativ und qualitativ ausreichende Nahrung darf auch in Pandemiezeiten nicht eingeschränkt werden. Die Art der Leistungserbringung kann aber, sofern dies im öffentlichen Interesse und verhältnismässig ist, angepasst werden. Die Umstellung auf Take-away während der ersten Phase der Pandemie war im öffentlichen Interesse (Schutz der Gesundheit und Verhinderung der weiteren Verbreitung des Coronavirus). Die Massnahme war geeignet, um dieses Ziel zu erreichen und solange keine grösseren Räumlichkeiten und mildere Massnahmen, wie Eingangskontrollen mittels Zertifikate etc., zur Verfügung standen, auch erforderlich. Soweit zeitlich beschränkt erweist sie sich, zumindest in den wärmeren Jahreszeiten, auch als zumutbar. Zwingend zu berücksichtigen sind die besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personen.

#### 4. Zuständigkeit für die Verwirklichung der Ansprüche und Grundrechtsbindung

Das letzte Kapitel widmet sich der Frage, wer für die Verwirklichung der Ansprüche nach Art. 12 BV zuständig ist und welche Akteure an die Grundrechte gebunden sind.

##### 4.1. Grundsätze

Menschenrechtliche Verpflichtungen verpflichten den Staat. Wie dieser sich organisiert, um die Verpflichtungen umzusetzen, ist aus menschenrechtlicher Sicht nicht relevant, solange gesichert ist, dass die Verpflichtungen umgesetzt werden. So steht es der Schweiz aus menschenrechtlicher Sicht z.B. frei zu bestimmen, ob eine Verpflichtung auf Bundesebene, kantonaler oder kommunaler Ebene erfüllt wird. Ebenfalls steht es dem Staat grundsätzlich frei zu entscheiden, ob er die Aufgabe selbst erfüllt oder an Private überträgt. Solange die Zuständigkeit klar und lückenlos ist, sind sehr unterschiedliche Modelle denkbar.

Art. 12 BV vermittelt dem Einzelnen ein Recht auf eine staatliche Leistung. Wer beauftragt ist, diese zu erbringen, ist gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte gebunden. Nehmen private Akteure diese Aufgaben wahr, gilt die Grundrechtsverpflichtung auch für sie. Der Staat soll sich durch die

Auslagerung von Tätigkeiten an Private nicht aus der Verantwortung ziehen können.<sup>330</sup> Im Folgenden wird diskutiert, wie sich der Kanton Basel-Stadt organisiert, um seine aus Art. 12 BV fließenden Verpflichtungen wahrzunehmen und welche der Akteure grundrechtsgebunden sind.

#### 4.2. Praxis im Kanton Basel-Stadt

Die Zuständigkeit für die Sozial- und die Nothilfe liegt im Kanton Basel-Stadt bei den Einwohnergemeinden (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SHG/BS und § 18b Abs. 1 lit. b GG/BS). Dabei setzt sich der Kanton aus den Einwohnergemeinden der Stadt Basel, Bettingen und Riehen zusammen (§ 1 Abs. 1 GG/BS). In der Stadt Basel tritt an die Stelle der Einwohnergemeinde der Kanton (§ 22 Abs. 1 Satz 2 SHG/BS und § 18 GG/BS). Die Zuständigkeit zwischen den drei Einwohnergemeinden bestimmt sich grundsätzlich gemäss dem Zuständigkeitsgesetz des Bundes (ZUG) (§ 23 Abs. 1 SHG/BS). Ist jedoch eine hilfeschuchende Person ausserhalb ihres Unterstützungswohnsitzes auf sofortige Hilfe angewiesen oder hat sie keinen sofort feststellbaren Wohnsitz, so leistet die Sozialhilfe der Stadt Basel Hilfe (§ 23 Abs. 2 SHG/BS).

Die Zuständigkeiten werden im Rundschreiben Nothilfe BS für den Bereich der Nothilfe konkretisiert. Demnach ist die Sozialhilfe Basel-Stadt / Abteilung Unterstützung und Beratung Migration für Personen aus dem Asylbereich zuständig, die Sozialhilfe Basel-Stadt / Abteilung Sozialberatung Intakt für Personen ohne Unterstützungswohnsitz oder Unterstützungswohnsitz in Basel-Stadt und die Sozialhilfe Riehen für Personen mit Unterstützungswohnsitz in Riehen oder Bettingen.

Um den Anspruch auf eine Notunterkunft zu erfüllen, betreibt der Kanton Basel-Stadt selbst zwei Notschlafstellen.<sup>331</sup> Um die Ansprüche im Bereich Nahrung, Kleidung, Körperpflege, soziale Kontakte, Information, Beratung und Betreuung zu gewähren, gewährt er – neben den Geldleistungen an die Betroffenen – Finanzhilfen gemäss Staatsbeitragsgesetz (StGB/BS) an private Institutionen, welche Dienstleistungen im Bereich Armut und Überlebenshilfe anbieten.<sup>332</sup> Mindestens zwei Institutionen sind über eine Leistungsvereinbarung zum Erbringen von Leistungen verpflichtet.<sup>333</sup> Ob weitere Leistungsvereinbarungen bestehen, konnte nicht abschliessend geklärt werden.

Der Verein «Soup&Chill», welcher gewisse Lücken schliesst, die sich durch die Schliessung der Gassenküche am Wochenende ergeben,<sup>334</sup> erhielt bis 2020 ebenfalls Finanzhilfen im Umfang von CHF 50'000 pro Jahr.<sup>335</sup> Diese wurden jedoch 2020 nicht erneuert.<sup>336</sup> Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt begründete dies mit einer aktuell laufenden Betriebsanalyse.<sup>337</sup> Gemäss der Auftraggeberin und Medienberichten führten Meinungsverschiedenheiten über die Zielgruppe und die

---

<sup>330</sup> WALDMANN, in: BSK-BV, Art. 35 BV N 19.

<sup>331</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 5; Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29. Eine Liegenschaft befindet sich im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel, die andere wird von privaten Eigentümern durch die Sozialhilfe angemietet (Statistisches Amt Basel-Stadt, Sozialberichterstattung (2021), S. 29). Vgl. Tabelle 1.

<sup>332</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020). Weitere Institutionen, wie das Tageshaus für Obdachlose, der Verein Multikulturelle Suchtberatungsstelle beider Basel oder die Kontakt- und Anlaufstellen werden vom Gesundheitsdepartement mit Staatsbeiträgen unterstützt (Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 5). Vgl. Tabelle 1.

<sup>333</sup> Und zwar die Gassenküche (vgl. Information unter Gassenküche, Spenden - Gassenküche Basel (gassenkueche-basel.ch) (07.06.2022)) sowie die IG Wohnen (vgl. Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 12).

<sup>334</sup> Vgl. hierzu oben III. 2.2.

<sup>335</sup> BZ Zeitung für die Region Basel, Soup&Chill kürzt Angebot massiv, 20.08.2020.

<sup>336</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 12.

<sup>337</sup> Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag Erneuerung der Staatsbeiträge Armut 2021-2024 (2020), S. 12.

Kostenlosigkeit des Angebots zu der Nicht-Erneuerung.<sup>338</sup> Anfang 2021 beendete die Christoph Merian Stiftung die Unterstützung des Vereins mit dem Hinweis, dass aufgrund mangelnder Zutrittsbeschränkungen und fehlender Mindestbeiträge nicht in erster Linie die beabsichtigte Zielgruppe erreicht werde, sondern «eine breite Sogwirkung» entstehe.<sup>339</sup>

#### 4.3. Würdigung

Die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Nothilfe ist im Rundschreiben Nothilfe BS klar geregelt. Auf dem Papier besteht eine lückenlose Verteilung der Aufgaben. Die für die Abklärung der Ansprüche und die Ausrichtung der Nothilfe zuständigen Sozialdienste gehören zur kantonalen Verwaltung. Sie sind bei der Erfüllung ihrer Aufgabe direkt und vollumfänglich an die Grundrechte gebunden und verpflichtet zur ihrer umfassenden Verwirklichung beizutragen. Verweigern sie einer Person, welche die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 12 BV erfüllt, die verfassungsrechtlich geforderten Leistungen – beispielsweise indem sie den Anspruch auf die Zeit bis zur frühestmöglichen Ausreise begrenzen – begehen sie eine Grundrechtsverletzung.

Indem der Kanton Basel-Stadt die Notschlafstellen selbst betreibt, kann er direkt sicherstellen, dass diese die Anforderungen nach Art. 12 BV erfüllen. Die Notschlafstellen sind, als staatliche Akteure, direkt und vollumfänglich an die Grundrechte gebunden. Verweigern sie einer Person, welche die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 12 BV erfüllt, die verfassungsrechtlich geforderten Leistungen – beispielsweise indem sie den Zugang zur Notschlafstelle einer Person, welche keine Gelegenheit hatte, eine Kostengutsprache zu beantragen, verweigern – begehen sie eine Grundrechtsverletzung.

Die Gassenküche und die IG Wohnen erbringen Leistungen im Rahmen einer Leistungsvereinbarung. Eine Leistungsvereinbarung überträgt die Verantwortung für die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe an eine Person des öffentlichen oder privaten Rechts (Leistungserbringer).<sup>340</sup> Die ausgelagerte Aufgabe bleibt dabei eine Staatsaufgabe.<sup>341</sup> Entsprechend sind die beauftragten Leistungserbringer, hier die Gassenküche und die IG Wohnen, ebenfalls vollumfänglich an die Grundrechte gebunden.<sup>342</sup> Verweigern sie einer Person eine ihr gemäss Art. 12 BV zustehende Leistung, handeln sie verfassungswidrig. Die Letztverantwortung für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung verbleibt auch bei einer Leistungsvereinbarung beim Staat.<sup>343</sup> Es liegt an ihm, die Rahmenbedingungen sicherzustellen, die den Leistungserbringern eine verfassungs- und gesetzeskonforme Erbringung der Leistung ermöglichen. Werden sie durch Bedingungen oder Auflagen zu dem entsprechenden Verhalten gezwungen, stellen die Bedingungen und Auflagen eine Verfassungsverletzung dar. Dies wäre etwa der Fall, wenn von der Gassenküche verlangt würde, ihre Nothilfeleistungen nur gegen Vorweisen einer Bestätigung der Migrationsbehörde abzugeben.<sup>344</sup>

Die Grundrechtsbindung der übrigen privaten Institutionen kann hier nicht beurteilt werden. Festzuhalten ist aber, dass der Kanton Basel-Stadt verpflichtet ist, sicher zu stellen, dass über die

---

<sup>338</sup> Basler Zeitung, Wer hat Anrecht auf Gratisessen bei Soup&Chill?, 18.03.2021.

<sup>339</sup> Christoph Merian Stiftung, Beendigung der Zusammenarbeit mit dem Verein Soup&Chill, Medienmitteilung vom 17.03.2021, <https://www.cms-basel.ch/medien/medienmitteilungen/beendigung-der-zusammenarbeit-mit-dem-verein-soup-chill/> (14.06.2022).

<sup>340</sup> RÜTSCHÉ, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, S. 79

<sup>341</sup> DERS., Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, S. 74.

<sup>342</sup> DERS., Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, S. 84 f.

<sup>343</sup> DERS., Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, S. 81.

<sup>344</sup> Vgl. hierzu oben III. 1.3.



gesprochene Geldleistung (CHF 12.00 pro Tag und Person) in Kombination mit den staatlich verbilligten Angeboten im Bereich Armut und Überlebenshilfe die Ansprüche nach Art. 12 BV gewährleistet sind. Wie in III. 2 gezeigt, bestehen aber in der Aufgabenerfüllung in Basel-Stadt Lücken. Im Bereich Nahrung existiert aktuell etwa am Sonntag am Morgen und Abend kein vom Kanton mitfinanziertes Angebot. Zwar ist der Kanton Basel-Stadt frei zu entscheiden, wen er mit welchen Aufgaben betraut und deshalb auch, wer in Genuss der Finanzhilfen kommt. Streicht er aber der einzigen Institution, die am Sonntag ein Angebot im Bereich Nahrungsversorgung macht, die Finanzhilfe, hat dies indirekt die Konsequenz, dass Personen, die in einer Notlage sind, ihre Ansprüche auf quantitativ und qualitativ ausreichende Nahrung nicht oder zumindest nur schwer befriedigen können. Es ist deshalb zentral, dass der Kanton – etwa durch Finanzhilfen – entsprechende Angebote am Sonntag sicherstellt.

## ANHANG

### Niederschwellige Verpflegungsmöglichkeiten BS (Juni 2022)

	Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag	Samstag	Sonntag
<b>Frühstück</b>	Gassenküche, gratis	Gassenküche, gratis	Gassenküche, gratis	Gassenküche, gratis	Gassenküche, gratis		*
<b>Mittagessen</b>	Treffpunkt Glaibasel  Tageshaus für Obdachlose Wallstrasse  Treffpunkt für Stellenlose  Fr. 5.00 – 6.00	Treffpunkt Glaibasel  Tageshaus für Obdachlose Wallstrasse  Treffpunkt für Stellenlose  Fr. 5.00 – 6.00	Treffpunkt Glaibasel  Tageshaus für Obdachlose Wallstrasse  Treffpunkt für Stellenlose  Fr. 5.00 – 6.00	Treffpunkt Glaibasel  Tageshaus für Obdachlose Wallstrasse  Treffpunkt für Stellenlose  Fr. 5.00 – 6.00	Treffpunkt Glaibasel  Tageshaus für Obdachlose Wallstrasse  Treffpunkt für Stellenlose  Fr. 5.00 – 6.00	Treffpunkt Glaibasel  Tageshaus für Obdachlose Wallstrasse  Treffpunkt für Stellenlose  Fr. 5.00 – 6.00	Tageshaus für Obdachlose Wallstrasse  Fr. 5.00 – 6.00
<b>Abendessen</b>	Gassenküche Fr. 3.00	Gassenküche Fr. 3.00	Gassenküche Fr. 3.00	Gassenküche Fr. 3.00	Gassenküche Fr. 3.00	Soup&Chill Fr. 1.00	Soup&Chill Fr. 1.00
01.11.-31.03.	Soup&Chill gratis	Soup&Chill gratis	Soup&Chill gratis	Soup&Chill gratis	Soup&Chill gratis	Soup&Chill Fr. 1.00	Soup&Chill Fr. 1.00
Snacks (keine richtige Mahlzeit) Café Elim war von 03/20-05/22 wegen Corona komplett geschlossen	Bis 17 Uhr	Bis 22 Uhr		Bis 22 Uhr	Bis 22 Uhr		Jeden 2. Sonntag 14-17 Uhr

\* Seit dem 6. November 2022 bietet die Gassenküche Basel nach zweieinhalbjähriger Pause wieder einen Sonntagsbrunch an, vgl. Gassenküche Basel, <https://www.gassenkueche-basel.ch/angebot/> (30.11.2022).

## LITERATURVERZEICHNIS

- AMSTUTZ KATHRIN, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung, Diss, Bern 2002
- AMSTUTZ KATHRIN, Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt, in: Tschudi Carlo (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekrissen für Arbeitsscheue?, Bern 2005, S. 17 ff.
- BELSER EVA MARIA/BÄCHLER THEA, Unterstützung in wirtschaftlichen Notlagen: Der grundrechtliche Anspruch auf Sozial- und Nothilfe, CHSS 6/2015, S. 307 ff.
- BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Nothilfe, Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, in: Riemer-Kafka Gabriela/Rumo-Jungo Alexandra (Hrsg.), Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit, Festschrift für Erwin Murer zum 65. Geburtstag, Bern 2010, S. 31 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017
- BREINIG-KAUFMANN CHRISTINE/WINTSCH SANDRA, Rechtsfragen zur Beschränkung der Nothilfe, ZBI 106/2005, S. 497 ff.
- DITTMANN JÖRG/DIETRICH SIMONE/STROEDEL HOLGER/DRILLING MATTHIAS, Ausmass, Profil und Erklärung der Obdachlosigkeit in 8 der grössten Städte der Schweiz (OBDACH), Zusammenfassung der SNF-Studie Februar 2022, [https://www.fhnw.ch/plattformen/obdachlosigkeit/wp-content/uploads/sites/234/Zusammenfassung\\_SNF\\_OBDACH\\_Dittmann\\_Dietrich\\_Stroedel\\_Drilling.pdf](https://www.fhnw.ch/plattformen/obdachlosigkeit/wp-content/uploads/sites/234/Zusammenfassung_SNF_OBDACH_Dittmann_Dietrich_Stroedel_Drilling.pdf)
- DRILLING MATTHIAS/DITTMANN JÖRG/BISCHOFF TOBIAS, Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres Wohnen, Ausmass, Profil und Bedarf in der Region Basel, 2019/76, <https://www.centre-lives.ch/fr/bibcite/reference/46>
- EGLI SANDRA/BISHOP KELLY/BELSER EVA MARIA/KÜNZLI JÖRG, Grund- und Menschenrechte als Leitlinien für die Bekämpfung von Pandemien, in: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechte in der Schweiz stärken: Neue Ideen für Politik und Praxis, Kölliken 2022, S. 181 ff.
- ENGBRUCH KATHARINA, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Art. 11 (1) IPWSKR, Diss., Frankfurt am Main 2008
- GÄCHTER THOMAS/WERDER GREGORI, Kommentar zu Art. 12 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015
- GÄCHTER THOMAS/WERDER GREGORI, Kommentar zu Art. 41 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015
- GMÜR DANIEL, Persönliche Hilfe in Notlagen, Umfang von Hilfe und Betreuung gemäss Art. 12 BV für ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs, Zürich 2022
- GORDZIELIK TERESIA, Sozialhilfe im Asylbereich, Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung, Diss., Zürich 2020
- GYSIN CHARLOTTE, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Diss., Basel 1999
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Aufl., Basel 2019
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018

- KÜNZLI JÖRG, Soziale Menschenrechte: Blosser Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche?, Überlegungen zur direkten Anwendbarkeit des UNO-Sozialpaktes in der Schweiz, AJP 1996, S. 527 ff.
- KÜNZLI JÖRG/EUGSTER ANJA/SPRING ALEXANDER, Die Anerkennung justiziabler Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht, Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD, Bern 21.02.2012, [https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141112\\_Studie\\_WSK-Rechte\\_Publikation\\_Okt\\_2014.pdf](https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141112_Studie_WSK-Rechte_Publikation_Okt_2014.pdf)
- MAHON PASCAL/D'AMATO GIANNI/MAILLEFER MARIE/MATTHEY FANNY /SCHÖNENBERGER SILVIA /WICHMANN NICOLE, Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz, Eine Bestandesaufnahme im Bereich Migration 2013, Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, Bern 2013, [https://register.weblaw.ch/boo-kinfo.php?method=download&book\\_id=285&download\\_id=123](https://register.weblaw.ch/boo-kinfo.php?method=download&book_id=285&download_id=123)
- MÖCKLI DANIEL/KIENER REGINA, Rechtsgutachten zum Nothilferegime des Kantons Zürich, August 2017, [http://www.djs-jds.ch/images/Gutachten\\_Nothilferegime.pdf](http://www.djs-jds.ch/images/Gutachten_Nothilferegime.pdf)
- MÖCKLI DANIEL/KIENER REGINA, Hilfe in Notlagen nur bei Anwesenheit in der Notunterkunft? Zum Recht auf Nothilfe von weggewiesenen Asylsuchenden, ZBI 10/2018, S. 507 ff.
- MÜLLER JÖRG PAUL, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Aufl., Bern 1999
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts 1992-1996, Bern 1998
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008
- MÜLLER LUCIEN, Kommentar zu Art. 12 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014
- PRIULI VALERIO, Kommentar zu Art. 5 Anhang 1 FZA, in: Spescha Marc (Hrsg.), Migrationsrecht, Kommentar: Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen, 5. Aufl. 2019
- RHINOW RENÉ A./SCHEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009
- RÜTSCHKE BERNHARD, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, S. 71 ff.
- SAUL BEN/KINLEY DAVID/MOWBRAY JACQUELINE, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Commentary, Cases, and Materials, Oxford 2014
- SCHAAD THOMAS/LEW MEI YI, Abgewiesene Asylsuchende während der COVID-19-Pandemie, Überlegungen zum grundrechtlichen Schutz durch Art. 10 und Art. 12 BV in Notunterkünften vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie, Jusletter vom 18. Mai 2020
- SCHEFER MARKUS, Die Kerngehalte von Grundrechten, Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Habil. Bern, Bern 2001
- SCHEFER MARKUS/ZIEGLER ANDREA, Die Grundrechte der Kantonsverfassung Basel-Stadt, in: Buser Denise (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer in Basel, Basel 2008, S. 57 ff.
- SCHERTENLEIB JÜRIG, Wird das Grundrecht auf Nothilfe durch den Sozialhilfestopp im Asylbereich verletzt?, in: Tschudi Carlo (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhe-kissen für Arbeitsscheue?, Bern 2005, S. 67 ff.

- SCHREIBER MARKUS/JOSS MARA, Der «Chilling Effect» auf die Grundrechtsausübung, ZBI 121/2020, S. 523 ff.
- SPESCHA MARC, Kommentar zu Art. 1 Anhang 1 FZA, in: Spescha Marc (Hrsg.), Migrationsrecht, Kommentar : Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen, 5. Aufl. 2019
- SPESCHA MARC, Kommentar zu Art. 2 Anhang 1 FZA, in: Spescha Marc (Hrsg.), Migrationsrecht, Kommentar : Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen, 5. Aufl. 2019
- SPESCHA MARC/BOLZLI PETER/WECK FANNY de/PRIULI VALERIO, Handbuch zum Migrationsrecht, 4. Aufl., Zürich 2020
- STUDER MELANIE, Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse: zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit, Analyse der schweizerischen Praxis aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht, Diss., Basel 2021
- STUTZ HEIDI/STETTLER PETER/DUBACH PHILIPP, Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien, Schlussbericht im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Bern Dezember 2018, [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/Publikationen/Studien/2019\\_Schlussbericht-Grundbedarf.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/Publikationen/Studien/2019_Schlussbericht-Grundbedarf.pdf)
- TRUMMER MURIEL, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, ASYL 2009, S. 24 ff.
- TSCHUDI CARLO, Nothilfe in Not?, ZESO 2005, S. 29 ff.
- UEBERSAX PETER, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Recht auf Hilfe in Notlagen Überblick, in: Tschudi Carlo (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekekissen für Arbeitsscheue?, Bern 2005, S. 33 ff.
- WALDMANN BERNHARD, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, ZBI 107/2006, S. 341 ff.
- WALDMANN BERNHARD, Kommentar zu Art. 35 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015
- WILSON BARBARA, Le droit à un logement suffisant au sens du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Pacte I), RSDIE 05/2008, S. 441 ff.
- WIZENT GUIDO, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St. Gallen 2014

## MATERIALIENVERZEICHNIS

- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12 (1999): The right to adequate food (article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/1999/5, 12 May 1999
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 (2000): The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2000/4, 11 August 2000
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3 (1990): The nature of States parties' obligations (art. 2 para. 1, of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 14 December 1990
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 (1991): The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 13 December 1991
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15 (2002): The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2002/11, 20 January 2003
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19 (2008): The right to social security (art. 9), E/C.12/GC/19, 4 February 2008
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations of the forty-fifth session, Switzerland, 29.11.2010, Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, 29 November 2010
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the 4th periodic report of Switzerland, 18 November 2019
- Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 June 2017
- Council of Europe, Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights, December 2018, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>
- Initiativkomitee, Umsetzung der Initiative «Recht auf Wohnen», Wohnungsnot erfordert Sofortmassnahmen, Medienmitteilung vom 16. August 2018, <https://www.recht-auf-wohnen.ch/wp-content/uploads/2018/08/UmsetzungRecht-auf-Wohnen-2018.pdf>
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personalen des Asylbereichs (Nothilfeempfehlungen), 29. Juni 2012, [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/91ce3677/4bd1/4c32/b6ec/aae9757e3388/2012.06.29\\_Nothilfeempfehlungen\\_Web\\_d.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/91ce3677/4bd1/4c32/b6ec/aae9757e3388/2012.06.29_Nothilfeempfehlungen_Web_d.pdf)
- Nationale wissenschaftliche Task Force COVID-19, Masken sind ein essentielles Gut, 7. Januar 2021, [https://scienctaskforce.ch/wp-content/uploads/2021/01/52\\_Policy-brief-on-masks-as-an-essential-good\\_Summary\\_DE\\_cdh.pdf](https://scienctaskforce.ch/wp-content/uploads/2021/01/52_Policy-brief-on-masks-as-an-essential-good_Summary_DE_cdh.pdf)
- Office of the High Commissioner for Human Rights, Covid-19 and the Human Rights of Migrants, 7 April 2020, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_Migrants.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants.pdf)

- Office of the High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and COVID-19: Guidance, 27 April 2020, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf)
- Office of the High Commissioner for Human Rights, Covid-19 and Minority Rights: Overview and Promising Practices, 4 June 2020, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_MinoritiesRights.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance_COVID19_MinoritiesRights.pdf)
- Office of the High Commissioner for Human Rights, Racial Discrimination in the Context of the COVID-19 Crisis, 22 June 2020, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/COVID-19\\_and\\_Racial\\_Discrimination.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/COVID-19_and_Racial_Discrimination.pdf)
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Bericht an den Grossen Rat zur Umsetzung der Initiative «Recht auf Wohnen» sowie Ratschlag für ein Gesetz über die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum Basel-Stadt und Ersteinlage in die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum und Errichtung eines Fonds zur Finanzierung von Anteilsscheinen von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbau für finanzschwache Haushalte und Ausgabenbeschluss für eine Rahmenausgabenbewilligung für den Erwerb von Grundstücken zugunsten des gemeinnützigen Wohnraumangebots gemäss § 13 Abs. 2 WRFG oder für den Erwerb von Grundstücken im Verwaltungsvermögen des Kantons für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum, Regierungsratsbeschluss vom 17. März 2020, PD/P200183
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Bericht an den Grossen Rat zur Umsetzung der Motion Oliver Bolliger und Konsorten betreffend «Würdige Unterbringung von Nothilfebeziehenden alleinstehenden Asylsuchenden», Regierungsratsbeschluss vom 30. November 2021, WSU/P205473
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Kantonale Volksinitiative «Recht auf Wohnen» - Bericht an den Grossen Rat über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren Basel, Regierungsratsbeschluss vom 26. September 2017, PD/P170913
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Ratschlag «Erneuerung der Staatsbeiträge an acht Trägerschaften im Bereich Armut und Überlebenshilfe für die Jahre 2021 bis 2024» an den Grossen Rat, Regierungsratsbeschluss vom 18. August 2020, WSU/P200718
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Merkblatt Unterstützung von Personen aus dem EU/EFTA-Raum, Bern 2019, [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/Recht\\_und\\_Beratung/Merkblaetter/2019\\_MB-EU-EFTA.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_MB-EU-EFTA.pdf)
- Special Rapporteur on the right to adequate housing, COVID-19 Guidance Note: Protection those living in homelessness, 28 April 2020, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_guidance\\_homeless.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_homeless.pdf)
- Staatssekretariat für Migration, Weisungen VFP - Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über den freien Personenverkehr, Bern Januar 2022, <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/fza/weisungen-fza-d.pdf.download.pdf/weisungen-fza-d.pdf>
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Sozialberichterstattung - Ausgabe 2021, Juni 2021, <https://www.statistik.bs.ch/dam/jcr:6719cecc-7477-4151-bedb-cfb158058b28/Sozialberichterstattung-2021.pdf>