



Genève, le 12 mars 2025

Le Conseil d'Etat

886-2025

Conseil national
Commission des institutions politiques
(CIP-N)
Madame Greta Gysin
Présidente de la commission
3003 Berne

Concerne : initiative parlementaire 20.451 n lv. Pa. Marti Samira. La pauvreté n'est pas un crime – consultation fédérale

Madame la Présidente de la commission,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 21 octobre 2024 par laquelle vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge et il vous en remercie.

Nous observons que dans notre canton, malgré la situation très difficile dans laquelle elles se trouvent, un nombre encore beaucoup trop important de personnes qui auraient droit à l'aide sociale renoncent à la demander par crainte de se voir retirer leur autorisation de séjour ou d'établissement en cas de recours à l'aide sociale.

Pour cette raison, nous sommes fondamentalement convaincus de la nécessité de modifier la teneur actuelle des art. 62 et 63 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) du 16 décembre 2005. Cela étant, notre Conseil estime que la proposition mentionnée par l'initiative n'est pas assez globale et qu'elle pourrait ainsi potentiellement engendrer d'autres effets non visés.

En conséquence, notre Conseil vous prie de trouver, dans le document annexé à ces lignes, une proposition alternative, ainsi que des observations complémentaires relatives à cette position.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à nos remarques, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la commission, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :

Nathalie Fontanet

Annexe mentionnée

Copie à (format Word et pdf) : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Procédure de consultation relative à l'initiative parlementaire 20.451 n Iv. Pa. Marti Samira. "La pauvreté n'est pas un crime".

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

- La Conseillère nationale Madame Samira Marti a justifié son initiative par les exigences d'intégration introduites en 2016 dans la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), qui ont parfois pour conséquence que des étrangers vivant en Suisse depuis des décennies perdent leur titre de séjour et sont renvoyés de Suisse parce qu'ils dépendent de l'aide sociale. Sachant qu'elles risquent de perdre leur droit de séjour, les personnes concernées renoncent souvent à recourir à ces prestations.
- Notre Conseil souhaite relever que le canton de Genève lutte contre le non-recours et vise à favoriser l'accès aux prestations d'aide sociale pour éviter la précarité sur le long terme. Malgré ses actions, un nombre encore beaucoup trop important de personnes qui auraient droit à l'aide sociale renoncent à la demander par crainte de se voir retirer leur autorisation de séjour ou d'établissement en cas de recours à l'aide sociale. Pour cette raison, notre Conseil soutient le principe d'une modification des art. 62 et 63 (LEI).
- A teneur actuelle de la loi, les ressortissants européens qui perdent leur emploi et qui n'en retrouvent pas à la fin de leur droit au chômage, se voient révoquer, respectivement pas renouveler leur permis. L'autorité cantonale examine alors si les conditions du cas de rigueur sont remplies (art. 20 de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur la libre circulation des personnes (OLCP)). Dès lors que les pays européens offrent le même niveau de sécurité sociale et de soins, il est très rare qu'une autorisation de séjour soit délivrée sous cet aspect. Nous craignons en revanche que la proposition de modification de la LEI permette aux ressortissants européens de se prévaloir du caractère non-fautif de leur situation pour demeurer en Suisse (cf. art. 2 al. 2 LEI) alors même que leur prise en charge pourrait être assurée dans leur Etat d'origine.

Ainsi, il ne nous semble pas judicieux de mettre en avant le seul aspect de "la propre faute". Nous sommes d'avis qu'un principe plus global devrait être ancré dans la loi, regroupant plusieurs volets tels que la situation personnelle, professionnelle, familiale, sociale et médicale.

- Compte tenu de ce qui précède, notre Conseil propose les reformulations suivantes :

Art. 62, al. 1^{bis}:

^{1bis} Lors de l'examen d'une éventuelle révocation fondée sur l'al. 1, let. e, l'autorité compétente tient compte notamment de la situation personnelle et familiale de l'étranger, des motifs du recours à l'aide sociale, de la durée de sa présence en Suisse, de son état de santé, de sa situation professionnelle et des possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance.

Art. 63, al. 1^{bis}:

^{1bis} Lors de l'examen d'une éventuelle révocation fondée sur l'al. 1, let. c, l'autorité compétente tient compte notamment de la situation personnelle et familiale de l'étranger, des motifs du recours à l'aide sociale, de la durée de sa présence en Suisse, de son état de santé, de sa situation professionnelle et des possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance.

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Staatspolitische Kommission des Nationalrats,
Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Liestal, 4. Februar 2025

Vernehmlassung betreffend 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) Stellung nehmen zu können.

Wir unterstützen die beabsichtigte Gesetzesänderung. Sie widerspiegelt die Praxis, wonach bereits nach geltendem Recht und insbesondere der darauf basierenden Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmen und im Rahmen dieser Prüfung das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall zu prüfen ist. Durch die Legiferierung dieser Praxis wird einerseits Rechtssicherheit geschaffen und andererseits dazu beigetragen, dass die heute, teilweise noch unterschiedliche Praxis in den einzelnen Kantonen, vergleichbarer wird.

Hochachtungsvoll



Isaac Reber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

12. Februar 2025

20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vorentwurf der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), mit dem die oben genannte parlamentarische Initiative umgesetzt werden soll, Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich dafür und nimmt die Gelegenheit gerne wahr.

Mit der vorgeschlagenen Teilrevision soll im AIG explizit der Grundsatz verankert werden, dass der Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nur dann möglich ist, wenn die betreffende Person die Sozialhilfeabhängigkeit durch eigenes Verschulden herbeigeführt hat. Wie im erläuternden Bericht treffend dargelegt, gilt dieser Grundsatz bereits heute. Er stützt sich auf das unmittelbar aus der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft abgeleitete Verhältnismässigkeitsprinzip und ist auch gestützt auf die ständige, langjährige Rechtsprechung des Bundesgerichts für die rechtsanwendenden Behörden verbindlich.

Ausserdem verlangt Art. 96 AIG, dass bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu berücksichtigen sind. Dementsprechend wird die Frage des eigenen Verschuldens einer Sozialhilfeabhängigkeit seit Jahren in jedem zu beurteilenden Einzelfall angewendet. Nach Ansicht des Regierungsrats ist der Grundsatz nachhaltig im geltenden Recht verankert und bedarf keiner gesetzlichen Kodifizierung.

Es ist darüber hinaus festzustellen, dass bei der Ermessensausübung und der Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Bewilligungswiderrufs zahlreiche weitere Aspekte zu berücksichtigen sind. Es findet eine vertiefte Abwägung zwischen den öffentlichen und privaten Interessen sowie des Integrationsstands statt. In der neuen gesetzlichen Bestimmung nur einen einzelnen Aspekt hervorzuheben, erscheint nicht zielführend. In der Rechtsanwendung kann dies zu neuen Fragen führen, insbesondere, ob der neue, gesetzlich verankerte Aspekt des Verschuldens im Vergleich zu den anderen, nicht explizit im Gesetz normierten Aspekte speziell gewichtet werden müsste.

Der Regierungsrat lehnt aufgrund der vorstehenden Ausführungen die vorgeschlagene Anpassung des AIG ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Dieter Egli
Landammann



Joana Filippi
Staatsschreiberin

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Nationalrat
Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Glarus, 4. März 2025
Unsere Ref: 2024-278 / SKGEKO.4761

Vernehmlassung i. S. Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländerinnen und Ausländer ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifiziert werden.

Art. 62 und 63 AIG sollen durch einen Absatz *1bis* ergänzt werden, welcher Folgendes festhält: Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs wegen Sozialhilfeabhängigkeit ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat.

Aus dem Bericht der Kommission geht explizit hervor, dass bereits nach geltendem Recht bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Bewilligungswiderrufs die Vorwerfbarkeit resp. das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall geprüft werden muss. Die langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Erfordernis stützt sich auf das verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeitsprinzip. Der Grundsatz der Berücksichtigung des Verschuldens im Einzelfall ist vor diesem Hintergrund nachhaltig verankert und wird in der Praxis konsequent umgesetzt. Vor diesem Hintergrund überzeugt die im Bericht angeführte Begründung für die Vorlage ("Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländerinnen und Ausländer ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden"; S. 7) mangels Notwendigkeit nicht.

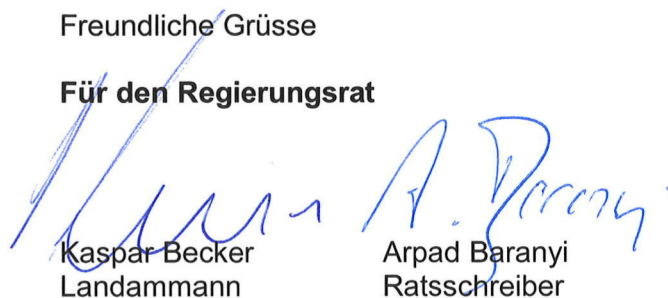
Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die punktuelle Kodifizierung der zwischenzeitlich erarbeiteten Bundesgerichtspraxis im AIG weder zielführend noch sachgerecht ist sowie der Rechtssicherheit nicht zu-, sondern vielmehr abträglich ist. Sowohl für die vollziehenden Behörden wie auch für die rechtsunterworfenen ausländischen Personen wird die vorgesehene

Regelung zu neuen Fragen Anlass geben. Der Nachweis des Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit ist für die Behörden zudem sowieso heute schon schwierig genug zu führen, zumal es sich in der Regel auch um innere Tatsachen bei den betroffenen ausländischen Personen handelt, welche eines direkten bzw. rechtsgenügenden Beweises kaum zugänglich sind. Es sollten daher keine neuen Fronten eröffnet werden. Zudem ist es auch möglich, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts in diesem Kontext auch wieder geändert oder präzisiert werden wird, weshalb es auch vor diesem Hintergrund zu vermeiden gilt, dass das Bundesgericht in seiner Freiheit der Rechtsprechung wegen der Bindung an die Bundesgesetzgebung (Art. 191 BV) unnötigerweise eingeschränkt wird. Demzufolge sei von einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) abzusehen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Kaspar Becker
Landammann

Arpad Baranyi
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version): vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Conseil national
Commission des institutions politiques
Madame Greta Gysin
Présidente
3003 Berne

Courriel : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Fribourg, le 14 janvier 2025

2025-184

20.451 n Iv. Pa. Marti Samira. La pauvreté n'est pas un crime – Procédure de consultation

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,

Par courrier du 21 octobre 2024, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

Malgré le caractère louable de cette initiative parlementaire, nous ne soutenons pas l'avant-projet qui en découle, proposant d'introduire dans la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) une mention explicite de la prise en compte des causes de la dépendance à l'aide sociale et de la part de responsabilité qu'y prend la personne concernée.

Dans ces situations de dépendance de l'aide sociale, les modifications proposées reprennent des éléments de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui sont d'ores et déjà systématiquement pris en compte par les services de migration et les autorités judiciaires de recours lors des examens au cas par cas. Une codification de ces éléments dans la LEI n'apporterait donc aucune plus-value.

En revanche, la limitation de la codification dans la loi de deux éléments seulement tirés du principe fondamental de la proportionnalité laisserait penser que les autres aspects des circonstances d'un cas d'espèce – qui sont aussi pris en compte et susceptibles d'être tout aussi décisifs – seraient moins déterminants. Il en serait ainsi du degré d'intégration, de la durée du séjour en Suisse, l'âge au moment de l'entrée en Suisse, l'évolution financière à long terme ainsi que les préjudices que la personne concernée aurait à subir avec sa famille, de même que la qualité de ses relations sociales et familiales, tant en Suisse que dans son pays d'origine.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Jean-François Steiert

Qualifizierte elektronische Signatur · Schweizer Recht

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée · Droit suisse

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle et le Service de la population et des migrants ;
à la Direction de santé et des affaires sociales ;
à la Chancellerie d'Etat.

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch

Staatspolitische Kommission des
Nationalrates (SPK-NR)

per E-Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Luzern, 18. Februar 2025

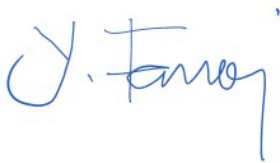
Protokoll-Nr.: 183

20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen: Stellungnahme Kanton Luzern

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates stimmen wir der Vorlage zu und haben keine weiteren Bemerkungen.

Freundliche Grüsse



Ylfete Fanaj
Regierungsrätin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Conseil national
Commission des institutions politiques
A l'att. de Mme Greta Gysin
Présidente de la commission
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Par email à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Delémont, le 28 janvier 2025

20.451 n Iv. Pa. Marti Samira. La pauvreté n'est pas un crime – Ouverture de la procédure de consultation

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des institutions politiques du Conseil national,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a pris connaissance de votre courrier du 21 octobre 2024 relatif à l'objet cité sous rubrique. Il vous remercie de l'avoir consulté.

Le projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) a été élaboré en lien avec l'initiative parlementaire « La pauvreté n'est pas un crime » déposée par la conseillère nationale Samira Marti.

Concrètement, le projet de modification légale consiste à codifier la jurisprudence constante du Tribunal fédéral selon laquelle il convient notamment d'examiner, lors de l'analyse de la proportionnalité de la révocation d'une autorisation de séjour ou d'établissement, les causes de la dépendance à l'aide sociale ainsi que la part de responsabilité de l'intéressé dans sa dépendance à l'assistance publique.

Le Gouvernement constate que la transcription dans une loi formelle de la jurisprudence ne concerne qu'un élément parmi d'autres relevant de l'examen de la proportionnalité. Il observe par ailleurs que ladite codification n'aura vraisemblablement aucune incidence sur la pratique cantonale dans la mesure où celle-ci repose sur l'application des critères établis par la jurisprudence fédérale. Cela étant, le Gouvernement ne s'oppose pas au projet de loi dans la mesure où celui-ci devrait permettre de clarifier plus encore les principes déjà appliqués.

Tout en vous remerciant de prendre note de ce qui précède, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des institutions politiques du Conseil national, à sa considération distinguée.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Martial Courtet
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Staatspolitische Kommission des Nationalrats
CH-3003 Bern

Per E-Mail (in Word und PDF) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

RRB Nr.: 212/2025
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

5. März 2025

Vernehmlassung des Bundes: 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die parlamentarische Initiative bzw. der Gesetzesvorschlag der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrates fordert eine Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Es soll präzisiert werden, was die Migrationsbehörden bei einem Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit genau prüfen müssen. Diese sollen namentlich prüfen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden von der Sozialhilfe abhängig geworden ist. Weiter sollen sie prüfen, ob die betroffene Person ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, um nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat.

Die geltenden Bestimmungen enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe, die in der Rechtsprechung auszulegen sind. Die Migrationsbehörden sind immer an das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit gebunden. Die geltende Rechtsprechung verlangt schon heute, dass die Migrationsbehörden bei den Widerrufsverfahren von Niederlassungsbewilligungen die Prognose der Sozialdienste berücksichtigen müssen. Bei Widerrufsverfahren von Aufenthaltsbewilligungen und insbesondere bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sind nach höchstrichterlicher Rechtsprechung die Ursachen bzw. das Verschulden bei der Sozialhilfeabhängigkeit zu berücksichtigen.

Aufgrund der geltenden und für die Migrationsbehörden verbindlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts erkennt der Regierungsrat im Vorschlag der parlamentarischen Initiative bzw. dem Gesetzesvorschlag der SPK-N keinen Mehrwert. Kommt hinzu, dass neue unbestimmte Rechtsbegriffe wie «nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig werden» und «unzureichend genutzte Möglichkeiten» eingeführt würden. Damit kann die Rechtssicherheit bei der Anwendung nicht erhöht werden.

Der Regierungsrat hält es zudem aus der Optik des effizienten Verwaltungshandelns nicht für unterstützenswert, für die rechtsanwendenden Behörden ohnehin verbindliche bundesgerichtliche Rechtsprechung punktuell durch parlamentarische Initiativen gesetzlich zu verankern.

Der Regierungsrat lehnt die Vorlage entsprechend ab und dankt Ihnen für die Berücksichtigung seines Antrags.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Evi Allemann
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Direktion für Inneres und Justiz
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Staatskanzlei
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62

E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Nationalrat
Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Per Mail
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Basel, 18. März 2025

Präsidentialnummer: P241703

**Regierungsratsbeschluss vom 18. März 2025
Nationalrat; Staatspolitische Kommission; 20.451 n Pa. Iv. Armut ist kein Verbrechen;
Vernehmlassung; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme vom 21. Oktober 2024 und lassen uns zum Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zu einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) gerne wie folgt vernehmen:

Bereits heute prüft das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt im Rahmen der Ermessensausübung gemäss Art. 96 AIG und unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vertieft und in jedem Einzelfall, ob der Sozialhilfebezug von der betroffenen Person verschuldet und ihr somit vorwerfbar ist. Weiter hält die geplante Anpassung des AIG die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts auf Gesetzesebene fest. Die vorliegende Gesetzesänderung hätte somit für den Kanton Basel-Stadt hinsichtlich der Fallbearbeitung und Entscheidungsfindung keine nennenswerten Änderungen zur Folge. Eine Regelung auf Gesetzesstufe trägt jedoch national zur Vereinheitlichung der Entscheidungsprozesse bei, erhöht die Rechtssicherheit und ist darum zu begrüßen.

Inhaltlich haben wir jedoch einen Änderungsantrag: Der im jetzigen Entwurf verwendete Begriff des Verschuldens ist aufgrund der vielschichtigen und starken strukturellen Armutsursachen im Kontext der Sozialhilfe problematisch. In der aktuellen ausländerrechtlichen Praxis bestehen unter den Kantonen zudem grosse Unterschiede bei der Prüfung des Verschuldens: Teilweise wird – sofern keine Gründe wie Krankheit oder tiefes Einkommen trotz Arbeit – ein offensichtliches individuelles Fehlverhalten angenommen. Aus diesem Grund soll der Begriff «eigenes Verschulden» durch den Begriff der «Mutwilligkeit» ersetzt werden. Die Bestimmung von Art. 62 Abs. 1^{bis} AIG ist wie folgt anzupassen:

*«Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch ~~eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **den Bezug von Sozialhilfe mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, ~~unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**»*

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin



Regierungsrat, 9102 Herisau

Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 6. März 2025

Eidg. Konsultation (SPK-N); Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 wurden die Kantonsregierungen von der Staatspolitischen Kommission eingeladen, sich zum Vorentwurf der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes bis 14. März 2025 vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Gemäss langjähriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind bei einem Widerruf einer Bewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall die Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit und die Schwere des Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit, die Integration und die bisherigen Anwesenheitsdauer, das Alter bei der Einreise in die Schweiz, die finanzielle Entwicklung auf längere Sicht sowie die drohenden Nachteile für die betroffene Person und ihre Familie zu prüfen. Demnach muss bereits nach geltendem Recht – wie es im Bericht der SPK erwähnt wird – bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Bewilligungswiderrufs die Vorwerfbarkeit respektive das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall geprüft werden. Das Bundesgericht stützt sich dabei direkt auf das verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeitsprinzip. Aus Sicht des Regierungsrates wird der Grundsatz der Berücksichtigung des Verschuldens im Einzelfall in der Praxis bereits konsequent umgesetzt. Aus diesem Grund erscheint eine gesetzliche Kodifizierung nicht nötig.

Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, welche die Behörden bei jedem Bewilligungswiderruf vorzunehmen haben, werden zahlreiche Aspekte berücksichtigt, und es findet eine vertiefte Abwägung zwischen den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall statt. Im Gesetzesartikel nur einen einzelnen Aspekt hervorzuheben, ist vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht. Aus diesem Grund lehnt der Regierungsrat die vorgeschlagene Anpassung des AIG ab.

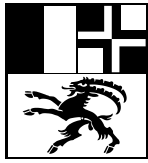


Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Sitzung vom

4. März 2025

Mitgeteilt den

5. März 2025

Protokoll Nr.

143/2025

Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Per E-Mail (PDF- und Wordversion) zustellen an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung Nationalrat Staatspolitische Kommission - 20.451 n Pa. Iv.
Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen - Änderung des Ausländer- und Integ-
rationsgesetzes (AIG)**

StellungnahmeStellungnahme

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu er-
wähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung befürwortet im Grundsatz die geplante Änderung des Ausländer-
und Integrationsgesetz (AIG). Wir halten es jedoch für wichtig, dass die Anpassung
des Gesetzes ohne den Begriff "Sozialhilfeabhängigkeit" erfolgt. Im Gegensatz zu
anderen Sozialleistungen wie den Ergänzungsleistungen oder der Arbeitslosenver-
sicherung impliziert diese Formulierung eine Abhängigkeit, die in keinem anderen
Bereich der Sozialleistungen in vergleichbarer Weise betont wird. Stattdessen
schlagen wir den neutralen Begriff "Sozialhilfebezug" vor.

Im Weiteren schliessen wir uns den Ausführungen der Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 17. Januar 2025 an.

In diesem Sinne werden folgende Änderungen beantragt:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **den Sozialhilfebezug mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotential oder andere Möglichkeiten, ~~nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **den Sozialhilfebezug mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotential oder andere Möglichkeiten, ~~nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat."**

Abschliessend danken wir Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und die Möglichkeit zur Stellungnahme.



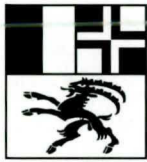
Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin



Sitzung vom

4. März 2025

Mitgeteilt den

5. März 2025

Protokoll Nr.

143/2025

EINGANG GEVER SEM

2025 -03- 07

Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Per E-Mail (PDF- und Wordversion) zustellen an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung Nationalrat Staatspolitische Kommission - 20.451 n Pa. Iv.
Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen - Änderung des Ausländer- und Integ-
rationsgesetzes (AIG)**

StellungnahmeStellungnahme

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu er-
wähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung befürwortet im Grundsatz die geplante Änderung des Ausländer-
und Integrationsgesetz (AIG). Wir halten es jedoch für wichtig, dass die Anpassung
des Gesetzes ohne den Begriff "Sozialhilfeabhängigkeit" erfolgt. Im Gegensatz zu
anderen Sozialleistungen wie den Ergänzungsleistungen oder der Arbeitslosenver-
sicherung impliziert diese Formulierung eine Abhängigkeit, die in keinem anderen
Bereich der Sozialleistungen in vergleichbarer Weise betont wird. Stattdessen
schlagen wir den neutralen Begriff "Sozialhilfebezug" vor.

Im Weiteren schliessen wir uns den Ausführungen der Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 17. Januar 2025 an.

In diesem Sinne werden folgende Änderungen beantragt:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch ~~eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **den Sozialhilfebezug mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, ~~nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch ~~eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **den Sozialhilfebezug mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, ~~nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat."**

Abschliessend danken wir Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

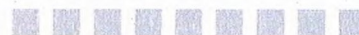
A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Caduff".

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Spadin".

Daniel Spadin



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Appenzell, 20. Februar 2025

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) / 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) / 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen zukommen lassen.

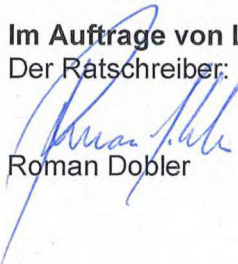
Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft und lehnt die Revision der Vorlage ab.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats betont in ihrem Bericht, dass bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Bewilligungswiderrufs bereits nach geltendem Recht die Vorwerfbarkeit der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall geprüft wird. Die langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Erfordernis stützt sich direkt auf das verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeitsprinzip. Unserer Ansicht nach ist der Grundsatz der Berücksichtigung des Verschuldens im Einzelfall vor diesem Hintergrund fest verankert und wird in der Praxis konsequent umgesetzt, sodass eine gesetzliche Regelung nicht notwendig erscheint. Daher halten wir eine gesetzliche Regelung für unnötig und lehnen die vorgeschlagene Anpassung des AIG ab.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Roman Dobler

Zur Kenntnis an:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique (Word et PDF)

Commission des institutions politiques du
Conseil national
3003 Berne

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation relative à l'avant-projet de 20.451 n Iv. Pa. Marti Samira. La pauvreté n'est pas un crime

Madame la présidente,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Le Canton de Neuchâtel soutient la volonté de codifier dans la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) la jurisprudence du Tribunal fédéral impliquant une analyse détaillée de chaque situation dépendante de l'aide sociale. Cette jurisprudence était déjà appliquée par l'autorité migratoire du canton, qui étudie les raisons de la dépendance et les efforts faits en vue d'y mettre un terme, afin de statuer sur la prolongation ou la révocation des autorisations.

La proposition transmise n'entraînera ainsi pas de changement significatif dans le travail effectué par les autorités mais les précisions envisagées ont le mérite de clarifier ces éléments et de réduire l'insécurité à l'égard des personnes étrangères, générées par le droit actuel. Ainsi, une lecture de la loi pourra permettre d'atténuer les craintes des ressortissant-e-s étrangers-ères de toucher de l'aide sociale, tout en conservant un cadre nécessaire à éviter les situations d'abus, les incitations négatives et la perception d'une inégalité de traitement à l'égard des citoyen-ne-s suisses en situation de précarité mais ne bénéficiant pas d'aide sociale.

Dans la version retenue par votre commission, les termes ont été modifiés par rapport à l'initiative. Celle-ci retenait la formulation « délibérément provoqué ». Selon le Tribunal fédéral, il y a comportement délibéré lorsque la personne étrangère, par intention, malveillance ou légèreté, ne remplit pas ses obligations de droit public ou de droit privé. Cette formulation vise à réduire la possibilité du retrait du permis de séjour aux cas de personnes qui perçoivent l'aide sociale intentionnellement et de manière abusive, tant en ce qui concerne la cause du besoin d'aide sociale que les efforts déployés pour sortir de l'aide sociale. Dans la proposition de l'avant-projet, ces termes ont été remplacés par ceux de « faute propre ». Or cette dernière notion est problématique dans le contexte de la pauvreté. Elle ignore en particulier les

NE

composantes structurelles qui font qu'une personne est touchée par la pauvreté et que ses possibilités d'action individuelle sont limitées.

Une décision aussi radicale que le retrait d'un permis de séjour ou la rétrogradation d'un permis d'établissement est lourde de conséquences et doit être conditionnée à un obstacle plus important qu'une simple faute. Selon le principe de proportionnalité, elle devrait être limitée aux cas où l'aide sociale a été perçue de façon abusive.

Par ailleurs, le Canton de Neuchâtel estime que l'introduction d'un délai de quinze ans au-delà duquel une révocation n'est plus possible sur le seul motif de la dépendance à l'aide sociale non-abusive serait de nature à réduire l'insécurité, de favoriser les possibilités d'intégration et de lutter contre la précarité. Il importe cependant que tous les autres motifs de révocation (atteinte grave à la sécurité et l'ordre publics en Suisse et à l'étranger, menace pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, ou encore lorsque l'étranger-ère a été condamné-e à une peine privative de liberté de longue durée ou a fait l'objet d'une mesure pénale prévue aux articles 59 à 61 ou 64 du code pénal) demeurent ancrés dans la loi.

Sur la base de ces considérations, le Canton de Neuchâtel propose les modifications suivantes :

Art. 62, al. 1bis

Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. e, il convient d'examiner si la personne a ~~par sa propre faute~~ délibérément provoqué ~~sa dépendance à l'aide sociale~~ le recours à l'aide sociale et si elle a insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale ou l'a volontairement maintenu inchangé.

Art. 62, al. 1ter (nouveau)

L'autorisation de séjour d'une personne qui séjourne en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de quinze ans ne peut plus être révoquée pour le motif mentionné à l'al. 1bis.

Art. 63, al. 1bis

Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. c, il convient d'examiner si la personne a ~~par sa propre faute~~ délibérément provoqué ~~sa dépendance à l'aide sociale~~ le recours à l'aide sociale et si elle a insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale ou l'a volontairement maintenu inchangé.

Art. 63, al. 1ter (nouveau)

L'autorisation d'établissement d'une personne qui séjourne en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de quinze ans ne peut plus être révoquée pour le motif mentionné à l'al. 1bis.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de recevoir, Madame la présidente, l'expression de notre plus haute considération.

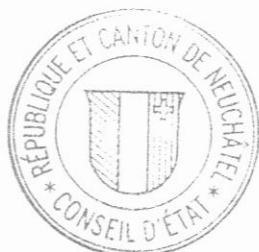
Neuchâtel, le 5 mars 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER



La chancelière,
S. DESPLAND





Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 11. März 2025

**Staatspolitische Kommission des Nationalrates: 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira.
Armut ist kein Verbrechen; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 laden Sie uns zwecks Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.451 n «Armut ist kein Verbrechen» zur Vernehmlassung zu einem von der Kommission erstellten Vorentwurf und erläuternden Bericht auf Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Mit dem Vorentwurf wird vorgeschlagen, die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen bei Sozialhilfebezug zu kodifizieren. Wir unterstützen die Vorlage und die damit geschaffene Rechtssicherheit.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Staatspolitische Kommission des Nationalrates
(SPK-N)
Frau Greta Gysin
Präsidentin
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 18. Februar 2025

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetz 20.451 n Pa. Iv.
Marti Samira «Armut ist kein Verbrechen». Stellungnahme**

Sehr geehrte Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 eröffnete die Staatspolitische Kommission des Nationalrates unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren in Sachen 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira «Armut ist kein Verbrechen» mit der Bitte, bis zum 14. März 2025 eine Stellungnahme abzugeben.

Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und lassen uns wie folgt vernehmen.

1 Einleitung

Mit der geplanten Gesetzesrevision soll sichergestellt werden, dass ausländische Personen ihre Aufenthaltsbewilligung nicht verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden. Die Vorlage beabsichtigt, in solchen Fällen eine verbindliche Klärung der Frage nach Schuld, Mitschuld oder Unschuld vorzusehen und damit die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kodifizieren. Zudem soll die Initiative einige der Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen rückgängig machen, die mit der Revision des AIG im Jahr 2019 eingeführt wurden.

2 Grundsätzliche Haltung: Ablehnung der Gesetzesrevision

2.1 Bereits bestehende Rechtslage ausreichend

Aus Sicht des Regierungsrates des Kantons Nidwalden ist die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht notwendig. Bereits heute müssen die Migrationsbehörden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung nach Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) und Artikel 96 Absatz 1 des AIG die Vorwerfbarkeit bzw. das Verschulden am Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe beurteilen. Diese Praxis ist durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts hinreichend klargestellt.

Die geltende Gesetzeslage und die bisherige Rechtsprechung bieten somit eine ausreichende Grundlage, um unverschuldet eingetretene Sozialhilfeabhängigkeit angemessen zu berücksichtigen. Eine Kodifizierung der bundesgerichtlichen Praxis erachtet der Regierungsrat nicht als zwingend nötig, weil diese bereits von den kantonalen Behörden sorgfältig umgesetzt wird.

2.2 Fehlender Mehrwert der Gesetzesrevision

Die vorgeschlagene Änderung bringt aus Sicht der Nidwaldner Behörden keinen erkennbaren Mehrwert. Das geltende Recht wird in der Praxis konsequent angewandt, und der gesetzgeberische Wille, wonach eine schuldhafte bzw. mutwillige Herbeiführung der Sozialhilfeabhängigkeit widerrufsrelevant ist, wird bereits umgesetzt. Es besteht weder ein Umsetzungs- noch ein Auslegungsproblem, das eine zusätzliche Präzisierung des Gesetzes rechtfertigen würde.

3 Falls Annahme durch das Bundesparlament: Vorschlag für präzisere Formulierung

Sollte das Bundesparlament die Gesetzesänderung dennoch beschliessen, sprechen wir uns dafür aus, dass der relevante Artikel eindeutiger und präziser formuliert wird, um den Interpretationsspielraum zu verringern. Insbesondere die Formulierung „... und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat“ birgt nach unserer Auffassung ein hohes Mass an Interpretationsspielraum.

Daher schlagen wir folgende Präzisierungen vor:

1. Art. 62 Abs. 1bis (neu)

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat.

2. Art. 63 Abs. 1bis (neu)

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat.

Mit diesen Formulierungen wird klargestellt, dass bei einem Widerruf die Frage nach der Verschuldenskomponente (Schuld, Mitschuld oder Unschuld) vorrangig ist. Gleichzeitig sollen die Behörden genau prüfen, inwiefern betroffene Personen aktiv versucht haben, sich aus der Sozialhilfeabhängigkeit zu lösen.

4 Fazit

Der Regierungsrat lehnt die vorgeschlagene Gesetzesänderung ab, da die geltende Rechtslage aus unserer Sicht ausreichend ist und die bundesgerichtliche Praxis bereits konsequent angewendet wird. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist nicht ersichtlich.

Falls das Bundesparlament die Revision dennoch annimmt, ersuchen wir, die oben vorgeschlagenen Anpassungen in den Gesetzestext aufzunehmen, um die Rechtsanwendung für alle Beteiligten – insbesondere für die betroffenen Personen und die zuständigen Behörden – klar und fair zu gestalten.

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme und deren Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Res Schmid
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatspolitische Kommission des
Nationalrates (SPK-N)
Parlamentsgebäude
3003 Bern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

10. März 2025

Vernehmlassung zur 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 eingeladen, zur rubrizierten parlamentarischen Initiative Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Mit dem vorliegenden Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) soll sichergestellt werden, dass für den Widerruf einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung sowohl die Ursachen einer Sozialhilfeabhängigkeit als auch die Schwere des Verschuldens an dieser Abhängigkeit zu prüfen sind. Dazu sollen die beiden Widerrufsgründe zum Sozialhilfebezug dahingehend ergänzt werden, dass die Verschuldensfrage neu bei den objektiven Voraussetzungen berücksichtigt werden muss.

Der Erlass setzt den ursprünglichen Kernanliegen der parlamentarischen Initiative eine differenzierte, aber abgeschwächte Lösung entgegen. Die Formulierung «durch eigenes Verschulden» ist sehr vage und widerspricht letztlich dem Prinzip der Ursachenunabhängigkeit. Die ursprüngliche Formulierung der parlamentarischen Initiative («mutwillig herbeiführen») setzt die Schwelle des Verschuldens höher und würde wohl dazu beitragen, den Nichtbezug etwas zu reduzieren. Der vorliegende Wortlaut ist aus unserer Sicht daher keine Verbesserung der bisherigen Formulierung, im Gegenteil wird damit der Ermessensspielraum eingeschränkt.

Was die Ursachen für einen Sozialhilfebezug sind und insbesondere, ob ein Sozialhilfebezug der betroffenen Person vorwerfbar ist, wird bereits heute ausnahmslos bei jeder Nichtverlängerung bzw. bei jedem Widerruf im Rahmen der Verhältnismässigkeit geprüft. Nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist dabei namentlich relevant, ob und in welchem Ausmass ein Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit besteht, der Grad der Integration bzw. die Dauer der bisherigen Anwesenheit in der Schweiz sowie die der betroffenen Person und ihrer Familie drohenden Nachteile. Keines dieser Elemente ist für sich allein ausschlaggebend. Es ist immer eine Würdigung der gesamten Umstände im Einzelfall vorzunehmen.

Entsprechend stellt sich die Frage, weshalb das geltende Recht abgeändert werden soll bzw. muss. Antworten darauf finden sich im erläuternden Bericht bedauerlicherweise nicht und

ergeben sich auch nicht aus der Praxis. Eine reine Kodifizierung der Rechtsprechung ist offensichtlich nicht erforderlich, zumal keine Erhebung gezeigt hätte, dass die aktuelle Regelung übermässig häufig angewendet wird, Lücken aufweist, unterschiedlich gehandhabt wird oder von der Rechtsprechung nicht überprüft werden kann. Die Anforderungen an die Integration wurden erst per 1. Januar 2019 verbindlich definiert und im Ausländer- und Integrationsgesetz aufgenommen. Es wurde dabei auch die Möglichkeit geschaffen, Niederlassungsbewilligungen von Personen, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen zu können. Die Gegner kritisierten damals, dass eine Abwertung der Niederlassungsbewilligung erfolgen würde und die Rechtssicherheit in Frage gestellt werden könnte. Diese Befürchtungen haben sich in der Folge jedoch nicht bestätigt. Wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen war, ergaben die Umfragen, Erhebungen und Studien vielmehr, dass ausländerrechtliche Massnahmen aufgrund von Sozialhilfeabhängigkeit in den vergangenen Jahren nur zurückhaltend verfügt worden sind (im Durchschnitt rund 150 jährlich). Dabei wurde im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung in jedem Fall geprüft, ob ein Selbstverschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit vorliegt.

Überdies droht praxisgemäss eine effektive Nichtverlängerung bzw. ein Widerruf einer Bewilligung erst im Nachgang an erfolglose (Integrations-)Massnahmen wie eine formlose Ermahnung, eine formelle Verwarnung oder eine Rückstufung, welche es den Behörden ermöglicht, bei Integrationsdefiziten eine Niederlassungsbewilligung (C) durch eine Aufenthaltsbewilligung (B) zu ersetzen. Erst wenn die milderen Massnahmen nicht die erwünschte Wirkung gezeigt haben, erfolgt als ultima ratio eine Aufenthaltsbeendigung. In jedem Fall steht Betroffenen gegen die behördlichen Entscheide der – bei Sozialhilfebezug meist unentgeltliche – Rechtsweg bis ans Bundesgericht offen, so dass sich die Rechtsprechung regelmässig und hinlänglich mit Fragen der Vorwerfbarkeit eines Sozialhilfebezuges auseinandersetzen musste. Noch während eines Beschwerdeverfahrens können die Beschwerdeführenden auf den Verfahrensausgang Einfluss nehmen (z.B. indem sie an Arbeits- oder Integrationsprogrammen teilnehmen, medizinische Unterlagen einreichen oder sich von der Sozialhilfe ablösen). Dadurch aber, dass die Vorwerfbarkeit in die Prüfung des Widerrufsgrunds verlagert werden soll, würden gewisse mildere Massnahmen a priori wegfallen. Namentlich könnte mit dem vorliegenden Entwurf bei betroffenen Personen infolge Nichterfüllens der objektiven Voraussetzungen des Widerrufsgrunds keine Verwarnungen mehr ausgesprochen werden, was gerade bei Grenzfällen stossend wäre. Ausserdem impliziert die im Entwurf vorgesehene Regelung, dass die Vorwerfbarkeit bzw. das Verschulden nur beim Widerruf wegen Sozialhilfebezugs und nicht bei allen Widerrufsgründen bzw. Massnahmen zu prüfen ist. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist indes bei jeder Massnahme angemessen Rechnung zu tragen und gilt beispielsweise auch bei einer Rückstufung. Sodann ist nach diesen Ausführungen auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Verschuldensfrage – wenn eine reine Kodifizierung aus welchen Gründen auch immer unbedingt nötig sein sollte – nicht konsequenterweise bei der Verhältnismässigkeitsprüfung in Art. 96 AIG ergänzt worden ist.

Was im vorliegenden Entwurf ebenfalls zu wenig beachtet wurde, ist der Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe. Mit einer grundsätzlichen Weigerung, an Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen teilzunehmen, sind gemäss Bundesgericht mangels einer Notlage die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Sozialhilfe nicht erfüllt (vgl. dazu statt vieler: BGE 130 I 71). Wird daher die Subsidiarität der Sozialhilfe und deren Prüfung durch die Sozialhilfebehörden vorausgesetzt, könnten per definitionem die neu formulierten Widerrufsgründe von Art. 62 Abs. 1^{bis} und Art. 63 Abs. 1^{bis} gar nie erfüllt sein.

Zusammenfassend wird sich mit dem aktuellen Entwurf in der Praxis kein Mehrwert ergeben, zumal auch der Präzisionsgrad der Bestimmung nicht hoch genug ist, um künftig auf verlässlichere Parameter als die zurzeit von der Rechtsprechung definierten zurückgreifen zu können. Daher empfehlen wir dringend, auf die Einführung von Art. 62 Abs. 1^{bis} und Art. 63 Abs. 1^{bis} AIG zu verzichten.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, diese in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Sandra Kolly
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Staatspolitische Kommission
des Nationalrats (SPK-NR)
3003 Bern

20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

In Umsetzung der nPa Iv. 20.451 Marti Samira «Armut ist kein Verbrechen», die darauf abzielt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen, hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR) am 16. Mai 2024 einen Vorentwurf zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) angenommen. Die SPK-NR unterbreitet nun den Kantonen den Vorentwurf und den erläuternden Bericht im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zur Stellungnahme.

Die SPK-NR beantragt, das AIG so zu ergänzen, dass bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs zwingend zu berücksichtigen ist, ob die betreffende Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit durch eigenes Verschulden herbeigeführt hat und ihr Arbeitspotential oder andere Möglichkeiten, von der Sozialhilfe dauerhaft abhängig zu werden, ungenügend genutzt hat. Durch den Entwurf sollen die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach für den Widerruf einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung sowohl die Ursachen einer Sozialhilfeabhängigkeit als auch die Schwere des Verschuldens an dieser Abhängigkeit zu prüfen sind, kodifiziert werden. Die Kodifizierung im Gesetz schliesst aus, dass die Rechtsprechung in diesem Bereich umgestossen wird.

Sozialhilfebezug gilt dann als selbstverschuldet, wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotential und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg

unzureichend ausgeschöpft werden. Eine selbstverschuldete Arbeitslosigkeit kann zudem dann vorliegen, wenn gemäss einer Entscheidung der Invalidenversicherung (IV) keine Arbeitsunfähigkeit vorliegt und die betroffene Person dennoch während langer Zeit nicht erwerbstätig ist.

Als nicht selbstverschuldet zu betrachten ist die Sozialhilfeabhängigkeit, wenn die betroffene Person versucht hat, sich von der Sozialhilfe zu lösen. Dazu gehört die aktive Bemühung, eine ihrem Gesundheitszustand angepasste Stelle zu suchen oder eine Unterstützung der Sozialversicherungen zu erlangen. Weiter zur Ablösung von der Sozialhilfe beitragen kann die Bereitschaft, bei familiären oder sozialen Verpflichtungen (wie z. B. der Kinderbetreuung) gemeinsam nach Lösungen zu suchen oder Kompromisse einzugehen (z. B. die Annahme einer passenden Stelle, die den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert). Berücksichtigt werden dabei die Einschätzungen der Sozialdienste zur Schwere des Verschuldens. Diese sind aber für den ausländerrechtlichen Entscheid nicht verbindlich.

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, muss nach geltendem Recht bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Bewilligungswiderrufs die Vorwerfbarkeit bzw. das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall geprüft werden. Die langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Erfordernis stützt sich direkt auf das verfassungsrechtliche Verschuldensprinzip. Der Grundsatz der Berücksichtigung des Verschuldens ist im Einzelfall vor diesem Hintergrund nachhaltig verankert und wird in der Praxis konsequent umgesetzt. Eine gesetzliche Kodifizierung erscheint uns deshalb unnötig.

Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, die die Behörden bei jedem Widerruf einer Bewilligung vornehmen, werden zahlreiche Aspekte berücksichtigt und es findet eine vertiefte Abwägung zwischen den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen statt. Im Gesetzesartikel nur einen einzelnen Aspekt hervorzuheben, erachten wir als nicht zielführend. Aus diesem Grund lehnen wir die vorgeschlagene Anpassung des AIG ab.

Sehr geehrte Frau Kommissionpräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Altdorf, 18. Februar 2025



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Christian Arnold

Der Kanzleidirektor

Roman Balli



CH-6061 Sarnen, Postfach, Staatskanzlei

Staatspolitische Kommission des
Nationalrats
3003 Bern

E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.5220
Unser Zeichen: ue

Sarnen, 19. Februar 2025

20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen – Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. November 2024 haben Sie uns die aufgrund der parlamentarischen Initiative von Samira Marti vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG; SR 142.20]) zugestellt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Eine aufenthaltsbeendende ausländerrechtliche Massnahme wie der Widerruf oder die Nichtverlängerung einer Bewilligung muss immer verhältnismässig sein. Der Kanton Obwalden erachtet es deshalb als unerlässlich, dass bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs die Frage der Ursache sowie des Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit abgeklärt wird. Da mit der vorgesehenen Änderung lediglich ein einzelnes Beurteilungskriterium der bereits heute geltenden und von den kantonalen Behörden auch angewandten bundesgerichtlichen Rechtsprechung kodifiziert wird, bringt die geplante Gesetzesänderung aus Sicht des Kantons keinen Mehrwert.

Bereits nach geltendem Recht muss aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit bei einem Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung geprüft werden, ob der ausländischen Person ihre Abhängigkeit von der Sozialhilfe vorzuwerfen ist. Zu prüfen sind einerseits die Ursachen, weshalb eine ausländische Person sozialhilfeabhängig geworden ist, und andererseits ihr Verschulden am Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit, d. h. ob und was unternommen wurde, um sich von der Sozialhilfeabhängigkeit zu lösen. Gemäss bisheriger Praxis des Bundesgerichts sind überdies zahlreiche weitere Aspekte wie Integration, Dauer der bisherigen Anwesenheit, Alter bei der Einreise, finanzielle Entwicklung auf längere Sicht sowie drohende Nachteile für die betroffene Person zu

berücksichtigen, wenn ein Widerruf einer Bewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit geprüft wird. Es finden somit bereits unter geltendem Recht eine vertiefte Abklärung der Ursachen sowie eine umfassende Abwägung zwischen den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen statt. Vor diesem Hintergrund erscheint es dem Kanton als unnötig und insbesondere nicht zweckmässig, im Gesetzesartikel einen einzelnen Prüfungsaspekt – namentlich das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit – explizit hervorzuheben. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Bewilligungswiderrufs sind vielmehr zahlreiche Aspekte zu berücksichtigen und die gesamten Umstände zu würdigen, um dem konkreten Einzelfall gerecht werden zu können.

Aus diesen Gründen wird die vorgeschlagene Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes abgelehnt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Christian Schali
Landammann



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



P.P. CH-1951
Sion

A-PRIORITY Poste CH SA

Commission des institutions politiques
du Conseil national
Madame Greta Gysin
Présidente
3003 Berne



Notre réf. SPM/STI/CMT

Date **26 FEV. 2025**

Consultation : 20.451 n Iv. Pa. Marti Samira. La pauvreté n'est pas un crime

Madame la Présidente,

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté sur la modification prévue des articles 62 et 63 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Les personnes étrangères doivent pouvoir bénéficier d'une sécurité juridique et de l'aide sociale en cas de besoin, sans craindre pour leur droit de séjour. L'aide sociale est le dernier filet de sécurité sociale et joue un rôle central dans le soutien des personnes en situation de détresse et dans la lutte contre la pauvreté.

Les mesures de droit des étrangers ont une influence massive sur la vie des personnes concernées, elles peuvent donc avoir un fort effet dissuasif. En raison de la situation juridique incertaine et des conséquences potentiellement dramatiques, de nombreuses personnes concernées renoncent à l'aide sociale malgré un besoin urgent et se présentent dans les services sociaux uniquement lorsque la situation de précarité est devenue chronique.

Le taux de non-recours à l'aide sociale (23.4% dans notre canton selon le Rapport sur la situation sociale dans le canton du Valais d'octobre 2024) doit interroger ces pratiques qui entraînent une annonce tardive auprès des services sociaux et rendent le travail d'accompagnement des professionnels vers la réinsertion d'autant plus difficile.

Le projet proposé par la Commission codifie la jurisprudence constante du Tribunal fédéral sur l'exigence de l'examen de la proportionnalité lors de la révocation d'un titre de séjour pour dépendance à l'aide sociale.

Le caractère fautif de l'assistance est un des éléments pris en compte par les autorités dans l'analyse de la proportionnalité. D'autres aspects sont également examinés pour effectuer la pesée des intérêts publics et privés en cause. En ce sens, la proposition de modification est utile, mais pas nécessaire.

En outre, la faute est une notion problématique dans le contexte de la pauvreté. En effet, il existe généralement de forts facteurs structurels qui font qu'une personne est touchée par la pauvreté et donc que les possibilités d'action individuelles sont souvent très limitées. Dans le respect du principe de proportionnalité, il convient de prendre en compte la situation globale des personnes concernées et de restreindre la décision de révocation ou de rétrogradation aux seuls cas manifestement abusifs.

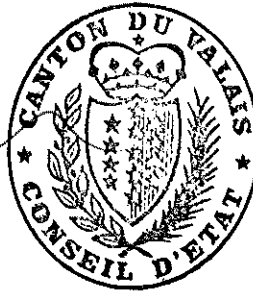
En lien avec cette consultation, nous précisons qu'il est difficile pour les autorités migratoires d'analyser le caractère fautif de la dépendance à l'aide sociale. Pour cette raison, la collaboration et le préavis des autorités en charge des questions sociales, qui suivent et connaissent les personnes concernées, sont importants. Bien que non contraignant, leur avis doit avoir un poids prépondérant dans l'analyse du comportement fautif ou non.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez au présent courrier, nous vous prions d'agrèer, Madame la Présidente, l'expression de nos salutations distinguées.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Franz Ruppen



La chancelière

Monique Albrecht

Copie à vernehmlassungSBRE@sem.admln.ch

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Staatspolitische Kommission
des Nationalrats SPK
Frau Kommissionspräsidentin Greta Gysin
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Zug, 25. Februar 2025 rv

**Vernehmlassung zu 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 14. März 2025 vernehmen zu lassen. Zur Vorlage nehmen wir gerne wie folgt Stellung und stellen dazu im Einzelnen folgenden

Antrag:

Die vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) seien abzulehnen.

Begründung:

Wie die Staatspolitische Kommission des Nationalrats im erläuternden Bericht ausführt, müssen bereits nach geltendem Recht bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Bewilligungswiderrufs die Vorwerfbarkeit respektive das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit und der Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall geprüft werden. Die langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Erfordernis stützt sich direkt auf das in Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) nachhaltig verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit wird für die Migrationsbehörden zudem in Art. 96 Abs. 1 AIG konkretisiert. Da das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall zwingend zu prüfen ist, ist bereits heute ausgeschlossen, dass ein unverschuldeter Sozialhilfebezug ausländerrechtliche Konsequenzen nach sich zieht.

Im Kanton Zug wird dieser Prüfungsmechanismus in der Praxis denn auch konsequent umgesetzt. Bei jedem Bewilligungswiderruf erfolgt eine Verhältnismässigkeitsprüfung, in deren Rahmen zahlreiche Aspekte berücksichtigt werden und eine vertiefte Abwägung zwischen den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen stattfindet. Es erscheint vor diesem Hintergrund nicht zielführend, im Gesetz nur einen einzelnen dieser Aspekte hervorzuheben, wie es die Vor-

lage vorschlägt, unter Ausschluss der übrigen (auch von der Rechtsprechung berücksichtigten) Aspekte. Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind ausserdem zu unpräzise, um Betroffenen, Behörden oder Beratungsstellen Klarheit darüber zu vermitteln, wie das «eigene Verschulden» zu bestimmen ist. Es müsste diesbezüglich also weiterhin auf die Rechtsprechung abgestützt werden. Hinzu kommt, dass die derzeitige Regelung, welche die Berücksichtigung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls ohne «Schutzfrist» kennt, erst seit wenigen Jahren in Kraft ist und eine neuerliche Änderung in die wiederum entgegengesetzte Richtung zu Rechtsunsicherheit führen kann.

Der Kanton Zug lehnt die vorgeschlagene gesetzliche Anpassung des AIG aus diesen Gründen ab.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unseres Antrags.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Andreas Hostettler
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Staatspolitische Kommission des Nationalrats (vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; als PDF- und Word)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.local)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)



Elektronisch an vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



**Kanton Zürich
Regierungsrat**

staatskanzlei@sk.zh.ch
Tel. +41 43 259 20 02
Neumühlequai 10
8090 Zürich
zh.ch

Staatspolitische Kommission des Nationalrates
3003 Bern

26. Februar 2025 (RRB Nr. 186/2024)

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Frauen Nationalrätinnen und Herren Nationalräte

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 haben Sie uns eingeladen, uns zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR 142.20) vernehmen zu lassen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Bereits nach geltendem Recht wird bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Bewilligungswiderrufs das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall geprüft. Die umfangreiche Rechtsprechung der Gerichte zum Begriff des Verschuldens hat zu einer weitgehend einheitlichen Rechtsanwendung geführt. Die Berücksichtigung des Verschuldens im Einzelfall ist somit bereits verankert und wird in der Praxis umgesetzt. Da mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung mehr Klarheit für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer geschaffen wird, begrüssen wir dennoch eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes. Um dem Anliegen der parlamentarischen Initiative 21.451 besser Rechnung zu tragen, schliessen wir uns der Stellungnahme des Vorstands der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren vom 17. Januar 2025 an und beantragen, die ursprüngliche Formulierung der Parlamentarischen Initiative («mutwillig» herbeiführen bzw. «mutwillig unverändert lassen») zu verwenden.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Natalie Rickli

Dr. Kathrin Arioli



Réf. : 25_COU_770

Lausanne, le 5 mars 2025

Consultation fédérale (CE) 20.451 n Iv. Pa. Marti Samira. La pauvreté n'est pas un crime

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat vaudois vous remercie de l'avoir invité à se prononcer dans le cadre de la consultation citée en marge.

Le Conseil d'Etat relève que la modification des articles proposée ne fait que codifier la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral. En effet, actuellement, en application du principe constitutionnel de la proportionnalité, l'autorité migratoire examine déjà le caractère fautif de la dépendance à l'aide sociale lors de chaque éventuelle décision de révocation.

Bien que les exigences juridiques en matière de révocation d'une autorisation de séjour ou d'établissement restent inchangées, le projet permet d'apporter aux autorités compétentes et aux personnes concernées de la clarté quant à l'application du droit.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat accepte la proposition de modification légale faisant l'objet de la présente procédure de consultation.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Conseil d'Etat vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Copies

- OAE
- SG-DEIEP
- SPOP

Numero
1109

sl

0

Bellinzona
12 marzo 2025

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Commissione delle Istituzioni politiche
3003 Berna

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(Word e pdf)

Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) a seguito all'attuazione dell'iniziativa parlamentare "La povertà non è un reato"

Gentili signore, egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 21 ottobre 2024 in merito alla summenzionata procedura di consultazione che propone un completamento della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) con l'introduzione di due nuovi capoversi (1bis) a complemento degli art. 62 e 63 LStrl. In particolare, il progetto di modifica legislativa prevede, nell'ambito di una revoca di un'autorizzazione di soggiorno a seguito di dipendenza dagli aiuti sociali ai sensi dell'art. 62 cpv. 1 lett. e o dell'art. 63 cpv. 1 lett. c LStrl, che in futuro occorrerà obbligatoriamente considerare se la persona interessata abbia causato tale dipendenza per propria colpa e se non abbia sfruttato a sufficienza il proprio potenziale lavorativo o altre possibilità per evitare di gravare sulla pubblica assistenza in maniera durevole. La riforma mira ad evitare che i cittadini stranieri diventati dipendenti dall'aiuto sociale senza colpa propria non debbano temere di perdere il permesso di dimora o di domicilio.

La modifica della menzionata legge federale è stata esaminata dall'Ufficio cantonale della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP), con la collaborazione della Delegata cantonale all'integrazione degli stranieri.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Innanzitutto, giova ricordare l'iter parlamentare che ha avuto l'iniziativa. La stessa è stata presentata il 18 giugno 2020 e, sebbene nel 2021 la Commissione delle Istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) abbia deciso di darvi seguito, essa è stata respinta dalla sua omologa del Consiglio degli Stati (CIP-S). Nello specifico, tale Commissione aveva ritenuto che la normativa relativa alla revoca fosse entrata in vigore

solamente nel 2019 e che non andava modificata già pochi anni dopo, ritenuto che la situazione giuridica escludeva la penalizzazione dei beneficiari di aiuti sociali senza colpa propria. Nel 2022 il Consiglio nazionale ha accolto la proposta della CIP-N, mentre la CIP-S ha nuovamente proposto di non darvi seguito. Il Consiglio degli Stati ha tuttavia deciso di aderirvi.

In secondo luogo, facciamo notare come già durante la stesura del progetto siano emerse diverse problematiche. Nello specifico, il testo dell'iniziativa avrebbe potuto generare ambiguità non conformi all'intento del legislatore ritenuto che il diritto vigente già prevede in sede di esame della proporzionalità un'analisi caso per caso. Sono state inoltre riscontrate delle difficoltà nella definizione di quali regole applicare ai cittadini stranieri che percepiscono aiuto sociale prima del trascorrere di dieci anni al fine di non condurre ad un inasprimento indesiderato della prassi odierna in materia di proporzionalità. Peraltro, nel 2023 la CIP-N, al fine di escludere eventuali problemi d'interpretazione, ha deciso di adottare una nuova formulazione più chiara e appropriata, non menzionando una durata di soggiorno concreta e ritenendo necessario esplicitare che nell'ambito dell'esame di un'eventuale revoca di un permesso di dimora o di domicilio occorra considerare se la persona interessata abbia causato la dipendenza dall'aiuto sociale per propria colpa e se non abbia sfruttato sufficientemente il proprio potenziale lavorativo per non dipendere dall'aiuto sociale. Il progetto è stato infine approvato dalla CIP-N con seduta del 15 novembre 2024.

2. Osservazioni

Nel dettaglio, osserviamo che l'adeguamento legislativo proposto si limita a codificare la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'esame delle cause che hanno portato alla dipendenza dall'aiuto sociale e la colpa che la persona ha nel rimanere dipendente da tali aiuti statali.

A tale proposito, è opportuno sottolineare che il progetto legislativo, oltre ad avere una formulazione imprecisa, nemmeno risulta necessario. Infatti, il concetto di colpa, rispettivamente della responsabilità nella dipendenza dai pubblici aiuti è già sin d'ora sufficientemente ancorato nel diritto vigente. Ribadiamo, altresì, a questo riguardo, che la giurisprudenza del Tribunale federale impone già oggi, allorché allo straniero venga rimproverata una dipendenza dall'aiuto sociale, di verificare, caso per caso, l'entità e le cause di detta dipendenza sulla base del rispetto del principio della proporzionalità. Qualora il provvedimento preso abbia ripercussioni sulla vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU, un analogo esame della proporzionalità, viene svolto anche nell'ottica di tale norma internazionale.

A tale proposito, constatiamo che le Autorità migratorie già attualmente sono tenute ad effettuare un'analisi delle cause che hanno condotto alla dipendenza dall'aiuto sociale e ad esaminare l'eventuale loro imputabilità al cittadino straniero interessato, e questo nell'ambito della valutazione del principio costituzionale della proporzionalità al momento della pronuncia di una revoca dell'autorizzazione di soggiorno ai sensi degli art. 62 cpv. 1 lett. e e 63 cpv. 1 lett. c LStrl. Infatti, i provvedimenti del diritto in materia di stranieri, come la revoca o la mancata proroga di un permesso di soggiorno devono sempre essere proporzionati allo scopo in virtù degli artt. 5 cpv. 2 Cost. e 96 cpv. 1 LStrl.

Inoltre, va rimarcato che la prassi attuale del Tribunale federale nella valutazione della proporzionalità nell'ambito di una revoca o di una mancata proroga di un'autorizzazione di soggiorno prevede, oltre all'esame per ogni singolo caso delle cause della dipendenza dall'aiuto sociale e della gravità della colpa all'origine di tale dipendenza, anche l'analisi del grado d'integrazione, della durata del soggiorno in Svizzera già maturata, dell'età al momento dell'arrivo nel nostro Paese, dell'evoluzione finanziaria a lungo termine e degli svantaggi che la persona interessata e la sua famiglia rischiano di subire. Per di più, essa tiene pure conto anche della qualità delle relazioni sociali e familiari sia in Svizzera che nel Paese d'origine della persona straniera.

Ragione per cui, rileviamo che l'adeguamento della LStrl, mediante l'aggiunta di due nuovi capoversi 62 cpv. 1 *bis* e 63 cpv. 1 *bis* qui in questione, appare limitarsi esclusivamente all'applicazione del diritto, in particolar modo all'aspetto dell'esame delle cause che hanno portato alla dipendenza dall'aiuto sociale e alla colpa che il cittadino straniero ha nel perdurare in tale condizione. Per di più, una codificazione nella legge del concetto di colpa e delle cause che hanno portato al perdurare del percepimento dei pubblici aiuti non permetterà un ribaltamento futuro o un'inversione della giurisprudenza.

Oltre a ciò, osserviamo che nel Rapporto esplicativo (cfr. FF 2024, ad 4, pag. 11) viene indicato che: *“A parte chiarire l'applicazione del diritto, il progetto non comporta altre ripercussioni per le autorità competenti e gli interessati (cfr. n. 2). I requisiti legali in materia di revoca di un permesso di dimora o di domicilio rimangono invariati.”* Tuttavia, è importante evidenziare che, al contrario, l'adeguamento legislativo in esame comporterà delle conseguenze per le Autorità migratorie cantonali. In particolare, implicherà l'impossibilità di revocare permessi di domicilio C e di dimora B anche se la persona è a carico dell'assistenza sociale in maniera durevole considerevole, un incremento dell'aiuto sociale da parte dei Cantoni nonché un rischio di abusi in ambito sociale e di autorizzazioni di soggiorno. Oltre che lanciare un messaggio improprio ai cittadini stranieri, inducendoli ad essere meno inclini ad integrarsi nel mercato del lavoro.

Invero, non va dimenticato che i risultati emersi a seguito di un'indagine svolta dalla SEM su incarico del 12 ottobre 2023 della CIP-N (cfr. rapporto esplicativo, FF 2024, ad 1.5, pag. 6) hanno mostrato che prima di procedere ad una revoca, ad una mancata proroga o ad una commutazione, le Autorità migratorie cantonali si avvalgono di misure meno incisive, quali avvertimenti e ammonimenti. Per giunta, è risultato che la maggior parte dei Cantoni procede ad esaminare la proporzionalità di ogni provvedimento in conformità degli art. 96 cpv. 1 LStrl e 5 cpv. 2 Cost. Per di più, è scaturito che l'esistenza o meno di responsabilità del cittadino straniero a dipendere dagli aiuti sociali, ha un ruolo fondamentale. Infine, è parimenti risultato che negli ultimi anni sono stati adottati provvedimenti del diritto in materia di stranieri a causa della dipendenza dall'aiuto sociale solo con moderazione (in media 150 all'anno) e, nell'ambito dell'esame della proporzionalità si è ogni volta verificato se la persona in questione era responsabile della propria dipendenza dall'aiuto sociale.

Da ultimo riteniamo i testi dei due articoli oggetto di consultazione siano particolarmente vaghi e di difficile attuazione. Infatti, già oggi identificare la colpa del cittadino straniero per essere caduto a carico dei pubblici aiuti non è scontato, ritenuto che occorre tenere conto di ulteriori elementi e valutare caso per caso, come indicato dalla giurisprudenza dell'Alta Corte federale. A tale proposito, ci chiediamo come andrà valutata la sussistenza

o meno degli sforzi intrapresi dal cittadino straniero al fine di sfruttare “*sufficientemente il proprio potenziale lavorativo o altre possibilità per non dipendere dall’aiuto sociale in maniera durevole*”.

3. Conclusione

In conclusione, ribadiamo che il concetto di colpa, o della responsabilità nella dipendenza dai pubblici aiuti, è già sin d’ora sufficientemente ancorato nell’ordinamento giuridico. Ciò che rende superflue la codificazione di tali concetti nella legge. Altresì, in virtù dell’astrattezza del testo posto in consultazione, rileviamo, da un lato, che esso non è in grado di regolare in modo esaustivo la giurisprudenza del Tribunale federale in tale ambito. Mentre, dall’altro lato, va sottolineato che quest’ultima si fonda direttamente sul principio costituzionale della proporzionalità. Inoltre, occorre rammentare che il testo del progetto di adeguamento legislativo è risultato di difficile stesura e che a tale proposito ci si sarebbe aspettati che tali norme fossero completate con delle specifiche in sede di ordinanza federale (OASA), ciò che non è purtroppo avvenuto. Pertanto, nella denegata ipotesi che il testo venga adottato con questo tenore, ci si attende già sin d’ora che la Segreteria di Stato della migrazione precisi e concretizzi in sede di Istruzioni federali i concetti contenuti nel testo posto in consultazione.

Infine, ci teniamo a rimarcare che la messa in discussione delle disposizioni relative alla revoca dei permessi per dipendenza dai pubblici aiuti previste agli art. 62 cpv. 1 lett. e 63 cpv. 1 lett. c LStrl, a pochi anni dalla loro adozione, equivale a mettere in discussione la volontà del legislatore e a compromettere la sicurezza del diritto. Di fatto, rimarchiamo che l’adozione puntuale di ulteriori misure amministrative a disposizione delle Autorità migratorie, quali per esempio le commutazioni, sta producendo risultati utili ad una migliore integrazione degli stranieri.


Ragione per cui, visto quanto esposto sopra, respingiamo la modifica alla LStrl oggetto della presente procedura di consultazione.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Christian Vitta

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Delegata cantonale all’integrazione degli stranieri (michela.trisconi@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates
Frau Greta Gysin
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Frauenfeld, 14. Januar 2025
Nr. 23

20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen – Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes für die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) und teilen Ihnen mit, dass wir die Vorlage als unnötig erachten und daher ablehnen.

Wird ein Bewilligungsentzug infolge Sozialhilfeabhängigkeit geprüft, verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip bereits aufgrund des geltenden Rechtes eine Untersuchung der Vorwerfbarkeit und des Verschuldens.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Kanton Schaffhausen
Regierungsrat

Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen

www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
staatskanzlei@sh.ch



Regierungsrat

Staatspolitische Kommission des
Nationalrates
3003 Bern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.ad-
min.ch

Schaffhausen, 11. März 2025

Vernehmlassung betreffend die parlamentarische Initiative Samira Marti «Armut ist kein Verbrechen» (20.451)

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung in eingangs erwähnter Angelegenheit vom 1. Oktober 2024 danken wir Ihnen und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Die parlamentarische Initiative Samira Marti «Armut ist kein Verbrechen» (20.451) verlangt eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 17. Dezember 2021 (Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG], SR 142.20). Mit der vorgeschlagenen Anpassung des AIG soll verhindert werden, dass Ausländerinnen und Ausländer ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die betreffende Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifiziert werden.

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würde der bereits heute geltende Grundsatz, wonach bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit des Widerrufs einer Bewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit die Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit und die Schwere des Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit zu berücksichtigen sind, kodifiziert. Mittels dieser Kodifizierung liesse sich gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht verhindern, dass die Rechtsprechung in diesem Bereich umgestossen wird. Dadurch würde sowohl für die zuständigen Behörden als auch für die Betroffenen Klarheit bei der Rechtsanwendung geschaffen.

Der Kanton Schaffhausen unterstützt grundsätzlich die mit der parlamentarischen Initiative verfolgten Zielsetzungen. Insbesondere gilt es zu verhindern, dass Ausländerinnen und Ausländer, welche erwiesenermassen unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden und bestrebt sind, wieder von dieser loszukommen, ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verlieren. Auch die beabsichtigte Schaffung von Klarheit bei der Rechtsanwendung ist positiv zu werten. Gleichzeitig erachtet der Kanton Schaffhausen die Anliegen der parlamentarischen Initiative durch die heutige Rechtsprechung des Bundesgerichts bereits als ausreichend gut abgedeckt. So sind gemäss etablierter Praxis beim Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wegen einer Sozialhilfeabhängigkeit die Ursachen für letztere sowie die Schwere des Verschuldens an ebendieser Abhängigkeit bereits heute im Einzelfall zu prüfen. Angesichts der Tatsache, dass die vorgeschlagene Änderung des AIG in erster Linie eine Kodifizierung der einschlägigen, weitgehend gefestigten Rechtsprechung des Bundesgerichts darstellt und insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip und der Grundsatz der Berücksichtigung des Verschuldens im Einzelfall bereits heute in der Rechtsprechung nachhaltig verankert sind und in der Praxis angewandt werden, erachtet der Kanton Schaffhausen die vorgeschlagenen Anpassungen als nicht notwendig. Stattdessen plädiert der Kanton Schaffhausen dafür, das Verhältnismässigkeitsprinzip und den Grundsatz der Berücksichtigung des Verschuldens im Einzelfall weiterhin konsequent anzuwenden. Der Rechtsprechung ist hierbei ein ausreichend grosser Handlungs- und Ermessensspielraum zu belassen, damit diese auf den jeweiligen Einzelfall eingehen und diesen angemessen würdigen kann. Eine allzu starre Kodifizierung der Rechtsprechung würde diesem Anliegen mutmasslich eher im Wege stehen.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



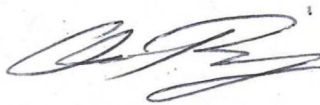
Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:


Martin Kessler

Der Staatsschreiber-Stv.:


Christian Ritzmann





Frau Kommissionspräsidentin
Greta Gysin
Staatspolitische Kommission
CH-3003 BERN

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. März 2025

Vernehmlassung - 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme.

Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2019 gilt eine Verschärfung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) zum Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen bei Sozialhilfebezug. Ursprünglich zielte die Gesetzesänderung darauf ab, Missbrauch von Sozialhilfeleistungen zu bekämpfen. In der Praxis zeigte sich jedoch, dass die Reform weit über tatsächliche Missbrauchsfälle hinaus Auswirkungen hatte. Hilfsorganisationen beobachten, dass betroffene ausländische Personen zunehmend davor zurückschrecken, ihnen zustehende Sozialhilfe zu beanspruchen. Besonders problematisch sind kantonale und kommunale Unterschiede in der Umsetzung, die zusätzliche Unsicherheit schaffen. Der Verzicht auf diese Leistungen führt häufig zu existenziellen Schwierigkeiten, psychischer Belastung und gesundheitlichen Beeinträchtigungen, was die Integration und gesellschaftliche Teilhabe erschwert – insbesondere für Familien und Alleinerziehende. Besonders stark betroffen sind dabei Frauen.

Die parlamentarische Initiative fordert daher eine Anpassung des Bundesgesetzes (AIG), sodass ausländische Staatsangehörige, die seit über zehn Jahren ordnungsgemäss in der Schweiz leben, nicht mehr allein wegen unverschuldeter Sozialhilfeabhängigkeit ihre Bewilligung verlieren.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei entscheidenden Punkten vom Initiativtext abgewichen:

- Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre.
- Zweitens wird der Begriff der *Mutwilligkeit* durch den erheblich schwächeren Begriff des *eigenen Verschuldens* ersetzt.

Stellungnahme der EVP

Die EVP setzt sich dafür ein, Menschen mit Migrationshintergrund mit Respekt zu behandeln und ihre Integration zu fördern. Unsere Gesellschaft erkennt oft nicht genug den wertvollen Beitrag von ausländischen Arbeitskräften in vielen Bereichen wie dem Gesundheitswesen, Baugewerbe, Gastronomie, Landwirtschaft, öffentlichem Verkehr und mehr. Ohne Migration würde die Schweiz nicht so funktionieren, wie wir sie kennen. Diese Erkenntnis sollte uns dazu verpflichten, diesen Menschen gute Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen zu bieten. Es ist daher richtig, dass Personen, die langfristig in der Schweiz leben, arbeiten und Steuern zahlen, in einer unverschuldeten Notlage nicht ihrem Schicksal überlassen werden. Eine Krankheit, Scheidung oder der Verlust des Arbeitsplatzes kann jeden treffen – in solchen Momenten sollte ihnen Unterstützung garantiert werden.

Auch wenn die aktuelle Rechtsprechung im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf bereits anerkennt, dass eine unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit nach langjährigem Aufenthalt keinen ausreichenden Grund für den Entzug der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung darstellt, würde eine gesetzliche Anpassung für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Die EVP ist zutiefst besorgt, dass viele Menschen aufgrund von Unsicherheit und Angst vor aufenthaltsrechtlichen Folgen ihnen zustehende Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen. Dies macht sie besonders anfällig für ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, Menschenhandel und extreme finanzielle Notlagen – mit gravierenden Folgen.

Die parlamentarische Initiative stärkt hingegen das in der Bundesverfassung verankerte Grundrecht auf Unterstützung für ein menschenwürdiges Leben (Art. 12 BV). Die EVP begrüsst daher die Initiative und deren Annahme durch beide Räte als wichtigen Schritt. Allerdings wurde der ursprüngliche Entwurf der zuständigen Kommission durch die Ersetzung des Begriffs „Mutwilligkeit“ durch „Verschulden“ abgeschwächt – eine Korrektur ist hier erforderlich.

Zudem spricht sich die EVP dafür aus, kantonale Unterschiede bei der Prüfung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen zu verringern und die Rechtspraxis zu vereinheitlichen.

Mutwilligkeit besser als eigenes Verschulden

Im Vorentwurf wird festgelegt, dass beim Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung geprüft werden soll, ob die betroffene Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit durch **eigenes Verschulden** verursacht hat und ob sie ihre Unabhängigkeit von Sozialhilfe ausreichend versucht hat. Der Begriff „*eigenes Verschulden*“ lässt jedoch viel Interpretationsspielraum und ist im Kontext von Armut problematisch. Armut entsteht aus multifaktoriellen Gründen, und die Handlungsspielräume der

Betroffenen sind oft begrenzt. Zudem verstärkt diese "Schuldfrage" die gesellschaftliche Stigmatisierung von Sozialhilfebezieherinnen und stellt ausländische Bezieher unter Generalverdacht. In der aktuellen Praxis wird der Begriff sehr weit ausgelegt, und nur bei klar nachweisbaren Gründen wie Krankheit, Erwerbsarmut oder Alleinerziehenden mit Kleinkindern anerkannt.

Die EVP spricht sich daher für den Begriff „**Mutwilligkeit**“ aus, wie er in der parlamentarischen Initiative vorgesehen war. Dieser Begriff schützt besser vor ungerechter Behandlung, da er bewusstes Handeln voraussetzt, und vermeidet Stigmatisierung. Dies ist besonders wichtig, da die Kommission auf eine Schutzfrist verzichtet hat, weil sie diese als kontraproduktiv ansieht.

Art. 62 Abs. 1Bis

*Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.***

Art. 63 Abs. 1bis

*Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.***

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Studer
Präsidentin EVP Schweiz



Alex Würzler
Generalsekretär EVP Schweiz



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Frau Kommissionspräsidentin
Greta Gysin
Staatspolitische Kommission des
Nationalrates
CH-3003 Bern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 8. März 2025

Parlamentarische Initiative: Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zum Vorentwurf der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) in Umsetzung der parlamentarischen Initiative (20.451) «Armut ist kein Verbrechen» aus Sicht der rund 1500 dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) angeschlossenen Gemeinden äussern zu können.

Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» verlangt, dass bei Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 10 Jahren ohne Unterbrechung und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, der unverschuldete Sozialhilfebezug nicht den Widerruf ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung zu Folge hat. Der Widerruf soll nur dann zulässig sein, wenn die betreffende Person die Situation, die zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat. Artikel 62 und 63 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sollen entsprechend angepasst werden.

Der SGV unterstützt das Anliegen der Parlamentarischen Initiative und den nun vorliegenden Umsetzungsvorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) im Grundsatz. Mit dieser Änderung wird die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) ins Gesetz geschrieben. Darin wird festgehalten, dass bei der Prüfung eines Widerrufs zu berücksichtigen ist, ob die betreffende Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit aus eigenem Verschulden herbeigeführt und ihr Potential, von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, ungenügend genutzt hat. Auf eine konkrete Nennung der Aufenthaltsdauer wird allerdings verzichtet. Der SGV begrüsst den Vorschlag der Kommission, weil damit die Rechtssicherheit erhöht wird. Dies ist im Interesse vieler Gemeinden, die nicht nur für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig sind, sondern sowohl beim Widerruf als auch beim Nicht-Bezug von Sozialhilfe (aus Angst vor dem Widerruf) die langfristigen finanziellen und sozialen Kosten von unverhältnismässigen Härtefällen mittragen.

Der SGV regt allerdings an, die ursprüngliche Formulierung der Parlamentarischen Initiative («mutwillig herbeiführen») aufzunehmen. Nur auf das «eigene Verschulden» abzustellen, ist zu wenig klar und bedeutet in der heutigen Praxis, dass wer nicht hinreichend belegen kann, die eigene Schuld an der Sozialhilfeabhängigkeit trägt. Der SGV schlägt daher vor, die Artikel 62 und 63 wie folgt zu ändern:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktorin



Mathias Zopfi
Ständerat

Claudia Kratochvil

Kopie: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Schweizerischer Städteverband SSV

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Eidgenössisches Parlament

Bern, 6. März 2025 / SO
20250314_VL_Armut_d

Elektronischer Versand: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Parlamentarische Initiative. Armut ist kein Verbrechen **Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Wir lehnen die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich ab. Die Kantone wenden in der Praxis bereits seit der Revision 2019 das neue Recht an, wonach ein Widerruf oder eine Rückstufung der Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung nur dann möglich ist, wenn eine Person dauerhaft und in erheblichem Masse auf Sozialhilfe angewiesen ist. Die vorhandenen Bestimmungen – insbesondere die Kann-Bestimmungen, welche das Verhältnismässigkeitsprinzip in den Mittelpunkt stellen – gewährleisten, dass im Einzelfall der Schutz des Privat- und Familienlebens sowie alle relevanten Integrationsaspekte angemessen berücksichtigt werden. Die Praxis, die unter anderem durch 313 rechtskräftige Rückstufungen in den Jahren 2019 und 2020 belegt wird, zeigt, dass die bestehenden Regelungen flexibel und differenziert angewandt werden.

Die Möglichkeit, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen bei einem dauerhaft und in erheblichem Masse bestehenden Sozialhilfebezug zu widerrufen, ist ein wichtiges Instrument zur Vermeidung eines Missbrauchs des Sozialhilfesystems. Ein uneingeschränkter Schutz vor einem solchen Eingriff würde den Anreiz zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit verringern und könnte dazu führen, dass Betroffene sich in ihrer Eigenverantwortung unterminiert fühlen. Wir sind überzeugt, dass der Erhalt eines gewissen Anreizes zur Überwindung von Sozialhilfebezug und zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit essenziell für die langfristige Integration ist. Ein genereller, formaler Schutz vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen würde den Anreiz zur aktiven Integration schwächen. Die bestehenden Regelungen signalisieren vielmehr, dass ein Bewilligungswiderruf nur in Fällen erfolgen kann, in denen eine Person ihre Situation tatsächlich in vorwerfbarer Weise verschuldet hat – ohne dabei strukturelle Probleme auszublenden.

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Person in Sozialhilfeabhängigkeit verschuldet ist, liegt – wie bisher – im Ermessen der zuständigen Migrationsbehörden und der Gerichte. Dies gewährleistet, dass individuelle Härtefälle sowie die konkrete Lebenssituation der betroffenen Personen in den Entscheid einbezogen werden. Eine weitere Konkretisierung im Gesetz würde lediglich den Status quo formalisieren, ohne einen zusätzlichen Mehrwert zu schaffen.

Aus den oben genannten Gründen sehen wir keinen Handlungsbedarf für eine Gesetzesänderung. Die bestehenden Regelungen bieten einen angemessenen rechtlichen Rahmen, der sowohl den Schutz der öffentlichen Interessen als auch die individuellen Rechte und die Integrationsleistung der betroffenen Personen wahrt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen

Der Präsident



Thierry Burkart
Ständerat

Der Generalsekretär



Jonas Projer

Per Mail an

Staatspolitische Kommission des Nationalrats
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. März 2025

Stellungnahme zu 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Umsetzung der oben erwähnten parlamentarischen Initiative Stellung nehmen zu können. Gerne nimmt Travail.Suisse zur Vorlage wie folgt Stellung:

Die staatspolitische Kommission schlägt vor, zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Marti das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration in zwei Artikeln anzupassen, um auf gesetzlicher Ebene explizit auszuschliessen, dass Personen, die unverschuldet Sozialhilfe beziehen, das Aufenthaltsrecht aberkannt wird

Travail.Suisse begrüsst diese Vorlage, bedauert allerdings, dass im Entwurf der SPK-N die Formulierung «durch eigenes Verschulden» gewählt wurde, obwohl die parlamentarische Initiative den Begriff «mutwillig» vorsah. Die Möglichkeit eines Entzugs des Aufenthaltsrechts sollte mit dem Begriff «mutwillig» auf jene Fälle beschränkt werden, in denen mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe bezogen wurde. Der Vorschlag der SPK-N lässt den kantonalen Behörden für die Entscheidung, ab wann eigenes Verschulden vorliegt, zu viel Interpretationsspielraum offen. Es ist fraglich, ob damit das Problem, dass zahlreiche Betroffene trotz dringendem Bedarf aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf ihren Anspruch auf Sozialhilfe verzichten, damit entschärft werden kann.

Aus diesen Gründen fordert Travail.Suisse den Vorschlag der SPK-N im Sinne des ursprünglichen Wortlauts der parlamentarischen Initiative Marti anzupassen:

Art. 62 Abs. 1bis

1bis Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt und ihr

~~Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

Art. 63 Abs. 1bis

1bis Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

Damit soll sichergestellt werden, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird, dass die Praxis der kantonalen Migrationsbehörden schweizweit vereinheitlicht und die Prüfung der Sozialhilfeabhängigkeit nur in nachweislichen Missbrauchsfällen durchgeführt wird.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Adrian Wüthrich
Präsident



Edith Siegenthaler
Leiterin Sozialpolitik

Bern, 23. Dezember 2024

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Der migrantische Verein Fabbrica di Zurigo begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

2 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den der Verein Fabbrica di Zurigo unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüßen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem

rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Der Verein Fabbrica di Zurigo bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2.2 Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweiszügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Der Verein Fabbrica di Zurigo betont hierbei, dass das Verschulden

² Vgl. u.a. BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2

³ Erläuternder Bericht, S. 9

im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht der Verein Fabbrica di Zurigo ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Verein Fabbrica di Zurigo

Das Präsidium

Alessandra Cesari



Mattia Lento





Staatspolitische Kommission des Nationalrats

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 06.03.2025

20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Die parlamentarische Initiative verlangt, dass der Widerruf einer Aufenthalts- respektive einer Niederlassungsbewilligung aufgrund von Sozialhilfe nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr zulässig ist. Nur wenn die Person die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat, wäre der Widerruf aufgrund von Sozialhilfebezug weiterhin zulässig. Artikel 62 und 63 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) sollen dahingehend geändert werden.

Der Städteverband unterstützt das Anliegen der Initiative, weil damit eine Verschärfung des AIG aus dem Jahr 2019 teilweise rückgängig gemacht würde, die aus Sicht der Städte problematische Folgen hat. So führt die aktuelle Regelung zu unverhältnismässigen Härtefällen, wenn damit Personen bestraft werden, die unter Umständen viele Jahre in der Schweiz gearbeitet und Steuern bezahlt haben und gut integriert sind.

Noch stärker ins Gewicht fallen allerdings die finanziell und gesellschaftlich negativen Folgen des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen. Nichtbezug von Sozialhilfe erschwert die Integration, verhindert eine angemessene Gesundheitsversorgung und erhöht das Risiko, dass die Armut an die Kinder vererbt wird. Eine Studie belegt, dass Fachpersonen aus dem Sozialbereich seit der Verschärfung der Gesetzgebung 2019 vermehrt Unsicherheit und Angst um das Bleiberecht sowie verstärkt Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen bei Ausländerinnen und Ausländern beobachten¹. Die Sozialhilfe unterstützt

¹ BASS 2022. [Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz](#). Studie im Auftrag der Charta Sozialhilfe Schweiz.

nicht nur finanziell, sondern stellt auch Anforderungen an die Integration und berät Ausländerinnen und Ausländer bei der Erarbeitung nachhaltiger Zukunftsperspektiven. Das ist längerfristig kostengünstiger als der faktische Ausschluss dieser Personen aus der Sozialhilfe. Mangelnde Integration, Armut und insbesondere Familienarmut verursachen den Städten hohe finanzielle und gesellschaftliche Folgekosten. Es ist deshalb im Interesse der Städte, dass Ausländerinnen und Ausländer ihren Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen können, ohne mit einem Widerruf der Bewilligung rechnen zu müssen.

Mit dem nun vorliegenden Umsetzungsvorschlag will die SPK-N erreichen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet Sozialhilfe beziehen, nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen. Vorgeschlagen wird, die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) im Gesetz festzuschreiben mittels einer zusätzlichen Bestimmung in den Artikeln 62 und 63. Darin wird festgehalten, dass bei der Prüfung eines Widerrufs zu berücksichtigen ist, ob die Sozialhilfeabhängigkeit aus eigenem Verschulden herbeigeführt bzw. aufrechterhalten wurde. Auf eine unterschiedliche Regelung nach zehn Jahren Aufenthalt verzichtet die SPK-N allerdings, um zu verhindern, dass Personen mit einem kürzeren Aufenthalt je nachdem sogar schlechter gestellt werden als heute.

Der Städteverband begrüsst den Vorschlag der Kommission als wichtigen und guten Schritt in die richtige Richtung. Indem die Rechtsprechung des Bundesgerichts ins Gesetz geschrieben wird, kann sichergestellt werden, dass sie nicht umgestossen wird. Zudem kann damit mehr Rechtssicherheit erreicht werden, denn es dürfte eine schweizweit einheitlichere und verbindlichere Anwendung des Verschuldenskriteriums bei der Prüfung des Widerrufsgrunds «Sozialhilfebezug» fördern.

Allerdings wird aus Sicht der Städte der zu Grunde liegenden parlamentarischen Initiative nicht zur Genüge Rechnung getragen. Der Städteverband fordert deshalb Anpassungen bei den vorgeschlagenen neuen Bestimmungen (vgl. nächsten Abschnitt).

Anliegen zu einzelnen Bestimmungen

Der Städteverband schlägt vor, die neu vorgeschlagenen Artikel 62 Abs. 1^{bis} und 63 Abs. 1^{bis} wie folgt umzuformulieren:

| Vorschlag SPK-N: | Vorschlag Städteverband: |
|---|---|
| Art. 62 Abs. 1 ^{bis} : 1 ^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat. | Art. 62 Abs. 1 ^{bis} : 1 ^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe in rechtsmissbräuchlicher Weise verhindert hat. |
| Art. 63 Abs. 1 ^{bis} : 1 ^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes | Art. 63 Abs. 1 ^{bis} : 1 ^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes |



Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat.

Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und **ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe in rechtsmissbräuchlicher Weise verhindert** hat.

Die parlamentarische Initiative spricht von Mutwilligkeit. Die Mutwilligkeit stellt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zum ausländerrechtlichen Widerrufsgrund «Schulden/Betreibungen» ein qualifiziertes Verschulden dar: Vorausgesetzt ist eine Mutwilligkeit, d.h. die Situation muss qualifiziert vorwerfbar sein, wovon nicht leichthin ausgegangen werden soll. Ein mutwilliges Verhalten liegt vor, wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit [qualifizierte Fahrlässigkeit] ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt (Urteil BGer 2C_490/2023, E.5.2). Wenn der Gesetzestext nur auf den Term des eigenen Verschuldens abstellt, wird er dem Wortlaut und dem Ziel der Initiative nicht gerecht. Denn aufgrund der heutigen Gesetzgebung gehen die Rechtsprechung und die Migrationsbehörden davon aus, dass das Verschulden in der Regel gegeben ist, wenn die betroffenen Personen keine sehr eng definierten entschuldigen Gründe vorbringen können (u.a. medizinisch attestierte Krankheit, Erwerbsarmut (working poor), alleinerziehende Personen mit Kindern im Vorschulalter). Alle Personen, die Sozialhilfe beziehen und diese wenigen Ausnahmetatbestände nicht erfüllen oder auch nur nicht hinreichend belegen können, tragen nach der heutigen Praxis in der Regel die eigene Schuld daran, dass sie auf Sozialhilfe angewiesen sind. Deshalb plädiert der Städteverband dafür, den Term «mutwillig» aufzunehmen.

Auch in Bezug auf Personen, welche bereits von der Sozialhilfe unterstützt werden, beantragen die Städte, näher an der Absicht der Initiative zu bleiben. Der Vorwurf beispielsweise, dass eine an sich verfügbare Stelle nicht angetreten wurde, muss immer auch im Lichte der gesamten Situation einer Person beurteilt werden. Das vorwerfbare Verhalten muss gravierend und in der konkreten Situation in keiner Weise nachvollziehbar sein, einfache Pflichtverletzungen dürfen angesichts der Tragweite der Folgen für die Betroffenen nicht ausreichend sein. Die grosse Mehrheit der Städte beantragt deshalb, hier den Begriff des Rechtsmissbrauchs zu verwenden. Rechtsmissbräuchliches Verhalten kann bereits heute zum Ausschluss aus der Sozialhilfe führen. Zudem gibt es zum Rechtsmissbrauch eine umfassende und langjährige Gerichtspraxis. Mit dieser Umschreibung wird Klarheit und Rechtssicherheit gewonnen. Klar ist, dass rechtsmissbräuchliches Verhalten nicht sehr oft vorkommt. Wenn es aber vorkommt, kann mit diesem Ansatz auch für eine angemessene Reaktion des Rechtsstaats gesorgt werden. Einige Städte weichen von der Mehrheitsmeinung ab und würden durchgehend, also auch in Bezug auf Personen, die bereits Sozialhilfe beziehen, auf den Begriff der Mutwilligkeit abstellen. Einerseits weil zum Begriff der Mutwilligkeit ausländerrechtlich schon eine gefestigte Rechtsprechung und Praxis besteht. Andererseits kann die Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen (mutwillig und rechtsmissbräuchlich) im gleichen Gesetzesartikel zu Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis führen.

Der Städteverband regt an, die vorgeschlagenen Formulierungsanpassungen unabhängig von der Dauer des Aufenthalts festzulegen, wie es die SPK-N für ihren Vorschlag auch vorsieht. Tatsächlich ist die fixe Grenze von zehn Jahren nicht klar begründbar. Allerdings sind die Konsequenzen eines Widerrufs für die Betroffenen besonders schwerwiegend und ungerechtfertigt hart, wenn eine Person schon sehr lange in der Schweiz lebt und ansonsten gut integriert ist. Deshalb sind die vorgeschlagenen Anpassungsanträge des Städteverbands für Personen mit langem Aufenthalt von besonderer Bedeutung.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktorin

Monika Litscher

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband



GRÜNE Schweiz

Lucie Jakob

Waisenhausplatz 21

lucie.jakob@gruene.ch

031 511 93 21

Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK)

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14.03.2025

Vernehmlassung zur Pa. Iv. 20.451 Marti Samira «Armut ist kein Verbrechen», Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel genannten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Einladung und äussern uns im Folgenden zu den für uns wichtigsten Punkten.

Allgemeine Anmerkungen

Die GRÜNEN sind erfreut, dass die parlamentarische Initiative 20.451 «Armut ist kein Verbrechen» von der Kommission angenommen wurde. Wir begrüssen sie als einen Schritt in die richtige Richtung, da sie die Verknüpfung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsstatus, die wir generell als problematisch erachten, zu verringern sucht. Die Sozialhilfe soll kein Instrument zur Migrationssteuerung sein, sondern ist dazu da, Menschen in prekären Situationen ein würdiges Leben zu ermöglichen. Diesen Grundgedanken nimmt die parlamentarische Initiative auf. Allerdings wurde die Grundidee der parlamentarischen Initiative von der Kommission in zentralen Punkten abgeschwächt. Einerseits wurde die Schutzfrist von zehn Jahren gestrichen, andererseits der Begriff der Mutwilligkeit mit demjenigen des eigenen Verschuldens ersetzt. Ursprünglich hätte die parlamentarische Initiative die Aufenthaltssicherheit insbesondere für seit langem in der Schweiz lebende Ausländer*innen verbessern und die Prekarisierung aufgrund eines Nichtbezugs stoppen sollen, doch aufgrund dieser beiden Änderungen wird nun lediglich der vom Bundesgericht etablierte Status quo festgeschrieben. Das Ziel der parlamentarischen Initiative für eine grössere Rechtssicherheit für armutsbetroffene Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft wird so nicht erreicht. Die GRÜNEN bedauern dies und beantragen der Kommission

entsprechend, die Vorlage gemäss den nachfolgend aufgeführten Bemerkungen zu überarbeiten.

Nichtbezug durch «Chilling Effect»

Die 2019 eingeführten Verschärfungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sollten den Missbrauch beim Sozialhilfebezug einschränken. Daher wurden die ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug verschärft: Einerseits kann neu einfacher eine Nichtverlängerung oder ein Widerruf der Aufenthaltsbewilligung angeordnet werden, andererseits kann eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung erfolgen. Von der Kommissionsmehrheit wurde damals festgehalten, dass dies nur für klare Missbrauchsfälle gelte. In der Praxis aber gehen die Ämter häufig weit über diesen intendierten Rahmen der Norm hinaus, so erhält in einigen Kantonen generell jede ausländische Person, die Sozialhilfe bezieht, unverzüglich eine Verwarnung. Der Überprüfung der individuellen Situation der Betroffenen wird dabei wenig Gewicht beigemessen. Dies führt dazu, dass armutsbetroffene Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft pauschal unter Verdacht geraten. Zudem wirkt die unterschiedliche Handhabung der Kantone verunsichernd auf Betroffene – beispielsweise hat nicht jeder Sozialdienst dieselben Vorgaben, wann er Personen beim Migrationsdienst melden muss.

Wie die Beratungsstellen berichten und Studien belegen, vergrössern diese Massnahmen die bereits bestehenden Hemmnisse als ausländische Person trotz dringenden Bedarfs die Leistungen des Sozialdienstes in Anspruch zu nehmen.¹ Durch die pauschalisierende Behandlung von ausländischen Personen, die Rechtsunsicherheit und die gravierenden ausländerrechtlichen Konsequenzen entsteht ein sogenannter «Chilling-Effect»: Nicht nur die von der Gesetzesänderung angestrebten Missbräuche werden verhindert, sondern auch berechnete Personen verzichten darauf, das ihnen zustehende Recht in Anspruch zu nehmen. Ein Nichtbezug von Sozialhilfe hat meist drastische und langfristige Folgen für die Betroffenen. Psychische und physische Erkrankungen werden nicht behandelt oder brechen vermehrt aus, die berufliche und gesellschaftliche Integration ist erschwert und es droht im Extremfall der Verlust der Wohnung. Besonders gravierend ist die hohe Zahl an Kindern, die von Nichtbezug und dessen negativen Auswirkungen betroffen sind. Familien sind generell vulnerabler als Alleinstehende oder kinderlose Paare – umso zentraler ist, dass ihrer Ansprüche auf Unterstützung gewährleistet sind. Um die Nichtbezugsrate generell zu senken, muss das Ziel bei der Umsetzung der parlamentarischen Initiative sein, dass sich die Prüfung durch das Migrationsamt ausschliesslich auf die tatsächlichen Missbrauchsfälle konzentriert und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann erreicht werden, dass die Betroffenen das Vertrauen haben, ihren rechtmässigen Anspruch auf Sozialhilfe ohne ausländerrechtliche Konsequenzen geltend machen zu können. Die GRÜNEN beantragen der Kommission, die Vorlage dahingehend anzupassen.

Zur Streichung der Schutzfrist von zehn Jahren

Im Initiativtext wurde eine Schutzfrist von zehn Jahren gefordert, nach der einer ausländischen Person auch bei Sozialhilfebezug die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nicht widerrufen oder rückgestuft werden kann, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder aufrechterhalten. Dies hätte eine erhebliche Verbesserung der Aufenthaltssicherheit für langjährig in der Schweiz lebende Ausländer*innen bewirkt. Gerade für diese Personengruppe sind die Konsequenzen einer ausländerrechtlichen Massnahme jedoch besonders gravierend. Sie sind häufig bereits stark in der Schweiz verankert und sie

¹ Meier, Gisela, Mey, Eva und Rahel Strohmeier Navarro 2021: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. S.30 und vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#).

selbst oder ihre Kinder sind in der Schweiz geboren – eine Rückkehr ins Herkunftsland ist in diesen Fällen also weit schwieriger bis unzumutbar.

Im erläuternden Bericht wird von der Kommission allerdings darauf hingewiesen, dass dieser Teilsatz dahingehend interpretiert werden könne, dass bei Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, dieser besondere Schutz gerade nicht gelte.² Dieses Argument widerspricht jedoch dem Ziel der von der parlamentarischen Initiative geforderten Gesetzesanpassung und würde somit im Widerspruch zu einer teleologischen Auslegung stehen. Die GRÜNEN weisen deshalb darauf hin, dass dieser Abschnitt des Gesetzestextes nicht missverstanden werden darf und auch vor Ablauf der Schutzfrist von zehn Jahren die bisherige Pflicht zur Abwägung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall bestehen bleibt. Dabei ist ebenfalls das Prinzip der Mutwilligkeit und nicht der Begriff des eigenen Verschuldens anzuwenden.

Mutwilligkeit statt eigenem Verschulden

Für die Rechtssicherheit entscheidender ist jedoch die zweite von der Kommission vorgenommene Änderung am Text der parlamentarischen Initiative, die Ersetzung des Begriffs der Mutwilligkeit mit demjenigen des eigenen Verschuldens. Dadurch wurde der Vorstoss entscheidend abgeschwächt und zu einer Festschreibung der Rechtsprechung des Bundesgerichts anstatt einer tatsächlichen Verbesserung der Situation von armutsbetroffenen Personen ohne Schweizer Pass. Können die Behörden auf das eigene Verschulden abstellen, verfügen sie nämlich über einen weit grösseren Spielraum als im Falle der Mutwilligkeit. Letztere setzt voraus, dass eine Person «aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren [...] Verpflichtungen nicht nachkommt»³, während es beim eigenen Verschulden ausreicht, dass «in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuermöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».⁴ Bei einer Niederlassungsbewilligung kann ein eigenes Verschulden beispielsweise bereits erfüllt sein, wenn der Bezug von Sozialhilfe «hauptsächlich» durch Passivität und fehlende Motivation zur Erwerbstätigkeit verursacht ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung kommt hinzu, dass bereits ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise» ausreichend ist. Es ist aus dieser Gegenüberstellung klar ersichtlich, dass die Begrifflichkeiten beim eigenen Verschulden (hauptsächlich, in vorwerfbarer/relevanter Weise, unzureichend ausgeschöpft) weit schwammiger sind und daher auch mehr Interpretationsspielraum für die Behörden lassen.

Im Kontext von Armut auf das Verschulden abzustellen, erachten die GRÜNEN als problematisch. Die strukturellen Faktoren, die zu einem Sozialhilfebezug führen sind für gewöhnlich weitaus stärker als der individuelle Handlungsspielraum der Betroffenen. Zusätzlich problematisch ist, dass für die Beurteilung dafür, ob alles Zumutbare unternommen wurde, nicht die Sozialdienste, sondern die Migrationsbehörden zuständig sind. Diese stehen nicht in direktem Kontakt mit den Betroffenen und können sich über Einschätzungen der Sozialdienste hinwegsetzen. In der Praxis der Migrationsbehörden wird das Verschulden denn auch häufig sehr eng definiert und von einzelnen Umständen wie Krankheiten oder einer alleinigen Erziehungsverantwortung abhängig gemacht. Personen, die aus weniger offensichtlichen Gründen Sozialhilfe beziehen müssen, werden dadurch pauschal unter Verdacht gestellt.

² Erläuternder Bericht, S. 4.

³ Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.](#)

⁴ Erläuternder Bericht, S. 9.

Die GRÜNEN beantragen deshalb die Ersetzung des Begriffs des eigenen Verschuldens mit demjenigen der Mutwilligkeit:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

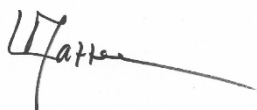
1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch ~~eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat**.

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch ~~eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat**.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lisa Mazzone
Präsidentin



Lucie Jakob
Fachsekretärin

Commission des institutions politiques du
Conseil national CIP-CN
Madame la présidente Greta Gysin
CH-3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 18 février 2025

20.451 n lv. pa. La pauvreté n'est pas un crime

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC Suisse rejette fermement l'avant-projet qui n'apporte aucune clarification et se borne à inscrire dans la loi une pratique actuelle du Tribunal fédéral. Dans le cas où une modification réelle de la pratique devait être défendue, il conviendrait au contraire de ne plus analyser l'existence ou non d'une faute, mais uniquement les efforts consentis pour sortir de l'aide sociale.

L'avant-projet complète la loi sur les étrangers et l'intégration de manière que, lors de l'examen d'une éventuelle révocation, il faille impérativement examiner si la personne concernée a par sa propre faute provoqué sa dépendance à l'aide sociale et si elle a insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale. Cette modification ne fait que codifier la jurisprudence du Tribunal fédéral.

L'UDC Suisse rappelle que la législation actuelle prévoit d'ores et déjà un examen de la proportionnalité lors de la révocation d'une autorisation. Le caractère répréhensible ou fautif de la dépendance à l'aide sociale est ainsi analysé selon la pratique actuelle, et cela indépendamment de la durée du séjour en Suisse de la personne concernée. Cette situation permet d'ores et déjà d'éviter les cas qui pourraient apparaître comme « choquants ».

Alors que la plus-value d'une modification légale n'apparaît pour le moins pas comme évidente, l'avant-projet pourrait même avoir l'effet inverse et conduire à de nouveaux questionnements juridiques. Plutôt que d'ancrer une pratique jurisprudentielle, il pourrait mener à de nouvelles interprétations de celle-ci, notamment en ce qui concerne les notions indéterminées telles que les mots « insuffisamment » ou « durablement » qui, repris hors du contexte jurisprudentiel du Tribunal fédéral, pourraient mener à diverses interprétations futures hasardeuses.

L'UDC souhaite aussi rappeler qu'il s'agit ici d'une discussion concernant quelques cas théoriques, partant que la loi est appliquée de manière restrictive et que les rares cas dans lesquelles une autorisation est retirée pour un motif lié à l'aide sociale concernent

généralement des personnes qui ont touché des sommes très importantes de manière passive. La question qui se pose est plutôt celle d'une application trop laxiste de la norme légale.

Si un projet devait malgré tout être maintenu, il conviendrait au contraire de revoir la formulation de manière à appliquer plus largement la norme légale. En effet, une exploitation insuffisante du potentiel de travail ou des autres possibilités de s'affranchir de l'aide sociale constitue, au sens de l'art. 62, al. 1, let. c et e LEI, un motif suffisant de révocation. Cela, indépendamment de toute faute : quand bien même une personne ne s'est pas retrouvée à l'aide sociale par sa faute, un comportement oisif durable et subséquent ayant pour conséquence de ne pas s'en affranchir semble remplir les conditions prévues par le législateur à l'art. 62, al. 1, let. c et e.

Dans le cas où il ne serait pas renoncé à modifier la loi, l'UDC proposerait le texte suivant :

Art. 62, al. 1bis

Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. e, il convient d'examiner si la personne ~~a par sa propre faute provoqué sa dépendance à l'aide sociale et si elle a~~ insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale.

Art. 63, al. 1bis

Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. c, il convient d'examiner si la personne ~~a par sa propre faute provoqué sa dépendance à l'aide sociale et si elle a~~ insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti

Le secrétaire général



Marcel Dettling

Henrique Schneider

Conseiller national



Secrétariat d'État aux migrations SEM
3003 Bern

Berne, le 14 mars 2025 - sgv-Ss/zh

Réponse à la consultation : 20.451 n Iv. pa. La pauvreté n'est pas un crime - Ouverture de la procédure de consultation

Madame, Monsieur

Plus grande organisation faïtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et plus de 600 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faïtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Par courrier du 21 octobre 2024, Madame la Présidente de la Commission des institutions politiques du Conseil national, Greta Gysin, nous a invités à prendre position sur l'avant-projet visant à mettre en œuvre l'initiative parlementaire mentionnée en objet. Nous la remercions pour cette opportunité.

L'initiative parlementaire 20.451 vise à modifier la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) afin que les autorisations de séjour ou d'établissement ne puissent plus être révoquées en raison d'une dépendance à l'aide sociale, sauf en cas de faute avérée. Le projet de mise en œuvre élaboré par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) formalise une jurisprudence déjà bien établie.

Le cadre juridique actuel assure un équilibre approprié entre l'intégration des étrangers et la protection des intérêts publics. Il permet d'évaluer individuellement la situation des personnes concernées en tenant compte du principe de proportionnalité. La jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) stipule clairement que la révocation d'une autorisation ne peut intervenir qu'en cas de faute avérée, garantissant ainsi une application juste et mesurée des règles en vigueur. De plus, les cas de révocation pour cause de dépendance à l'aide sociale sont rares et font systématiquement l'objet d'un examen approfondi. La situation actuelle reflète donc la volonté du législateur et ne nécessite aucune modification.

Le projet présenté ne ferait que codifier des principes déjà appliqués, sans apporter de changement substantiel. Au contraire, il risquerait d'alourdir inutilement les procédures administratives, alors que les autorités cantonales appliquent déjà une approche individualisée et proportionnée. Une telle modification pourrait également générer des interprétations contradictoires et introduire des ambiguïtés juridiques, allant à l'encontre du principe de clarté et de simplicité du droit.

Pour ces raisons, nous recommandons le rejet de ce projet et le maintien du cadre juridique actuel, qui a fait ses preuves et correspond aux attentes du législateur ainsi qu'aux besoins des autorités compétentes.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre prise de position.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Union suisse des arts et métiers usam



Urs Furrer
Directeur



Simon Schnyder
Responsable du dossier

Staatspolitische Kommission des Nationalrats
Frau Kommissionspräsidentin Greta Gysin
3003 Bern

per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13.02.2025

Vernehmlassungsantwort zum Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats zur Parl. Iv. Samira Marti «Armut ist kein Verbrechen»

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Besten Dank für die Einladung zur Vernehmlassung.

Ausgangspunkt der geplanten Gesetzesänderung ist die Pa. Iv. Armut ist kein Verbrechen. Diese fordert, dass Ausländerinnen und Ausländer die nötige Rechtssicherheit erhalten, damit sie im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne deswegen um ihr Aufenthaltsrecht fürchten zu müssen. Nachdem beide Räte beschlossen haben, auf die Initiative einzutreten, hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) folgenden Entwurf ausgearbeitet.

Artikel 62 und 63 im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sollen so ergänzt werden, dass bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aufgrund von Sozialhilfeabhängigkeit abgeklärt werden muss, ob die betroffene Person den Sozialhilfebezug «durch eigenes Verschulden» herbeigeführt wurde und «ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat».

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) begrüsst, dass das Parlament gesetzgeberisch tätig werden will. Er bedauert allerdings, dass der Entwurf der SPK-N in zwei wichtigen Punkten vom ausformulierten Initiativtext abweicht und diesen damit bedeutend schwächt.

Anstelle der Formulierung «durch eigenes Verschulden» verwendete die Initiative den Begriff «mutwillig». Die Möglichkeit der Wegweisung (oder Herabstufung) sollte damit auf jene Fälle beschränkt werden, in denen mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe bezogen wurde. Der Vorschlag der SPK-N bedeutet hingegen lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts und lässt den kantonalen Behörden für die Entscheidung, ab wann eigenes Verschulden vorliegt, viel Interpretationsspielraum offen. Es ist fraglich, ob so das Problem entschärft werden kann, dass zahlreiche Betroffene – trotz dringendem Bedarf – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf ihren Anspruch auf Sozialhilfe verzichten. Zahlreiche Migrant:innen arbeiten in Tieflohnbranchen, nicht selten in systemrelevanten Berufen, die lebensnotwendige Dienstleistungen garantieren, jedoch oft kaum existenzsichernd sind. Gewerkschaften stellen regelmässig fest,

dass Migrant:innen, die trotz Arbeit oder nach einem Stellenverlust arm sind, auf Sozialhilfe verzichten, weil sie ihr Aufenthaltsrecht auf keinen Fall aufs Spiel setzen möchten. Der Nicht-Bezug von Sozialhilfe geht mit diversen Folgeproblemen einher und betrifft insbesondere Kinder: Verzicht auf notwendige ärztliche Behandlungen, gesellschaftliche Isolation, Gefährdung der psychischen Gesundheit, etc.

Ausserdem verschleiert die Formulierung «durch eigenes Verschulden», dass strukturelle Bedingungen die individuellen Handlungsmöglichkeiten von Armutsbetroffenen stark einschränken. Nicht selten entscheidet die Invaliditätsversicherung, dass zum Beispiel ein Migrant aus dem Bau-sektor, der unter starken Rückenschmerzen leidet, eine angepasste Tätigkeit ausüben könnte. Auf dem Arbeitsmarkt findet er aber keine solche Stelle und gerät in Armut.

Aus diesen Gründen fordert der SGB den Vorschlag der SPK-N im Sinne des ursprünglichen Wort-lauts anzupassen.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unab-hängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unab-hängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Damit soll sichergestellt werden, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird, dass die Praxis der kantonalen Migrationsbehörden schweizweit vereinheitlicht und die Prüfung der Sozialhilfeabhängigkeit nur in nachweislichen Missbrauchsfällen durchgeführt wird.

In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichts forderte die Initiative zudem die Einführung einer Schutzfrist. Nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz soll der Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit nicht mehr möglich sein, «es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen». Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz fest verwurzelt sind, sollen damit deutlich mehr Rechtssicherheit erhalten. Besonders ältere Arbeitnehmende haben ein grösseres Risiko aufgrund von Arbeitsplatzverlust oder Krankheit auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Der SGB befürwortet die Einführung einer Schutzfrist, wenn dabei ausgeschlossen ist, dass die Frage der Mutwilligkeit für kürzer Anwesende nicht weniger Gewicht erhält.

Zusammengefasst fordert der SGB eine Änderung des AIG, die sich so stark wie möglich an der ursprünglichen Formulierung der Initiative orientiert. Die Einführung des Begriffs der Mutwilligkeit und der Schutzfrist hätten eine grosse Wirkung. Darüber hinaus tritt der SGB dafür ein, die Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht grundsätzlich zu überdenken.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat
und Chefökonom

Bern, 23. Dezember 2024

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden.

Die SP Schweiz begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

2 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den die SP Schweiz unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüßen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für Personen, welche seit langem in der Schweiz leben, massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungsauf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben,

verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Die SP Schweiz bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird der Schutz für Personen, die sich länger als 10 Jahre in der Schweiz aufhalten, erheblich gestärkt. Die SP Schweiz empfiehlt deshalb, die Schutzfrist von 10 Jahren, wie sie dem Anliegen der Pa. Iv. entspricht, beizubehalten. Sollte dieser Empfehlung nicht gefolgt werden, braucht es, um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2.2 Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Die SP Schweiz betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Dazu ist auch auszuführen, dass bereits heute eine Verschuldensprüfung durchgeführt wird, nur ist die Schwelle, was als verschuldet gilt, sehr tief. Es hat sich gezeigt, dass die Migrationsämter und auch das Bundesgericht das Verhalten der Betroffenen fast immer als verschuldet einstufen. Deshalb hat die parlamentarische Initiative den Begriff der Mutwilligkeit eingeführt. **Die parlamentarische Initiative hatte zum Ziel, die Ausweisung auf Missbrauchsfälle zu beschränken, was mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird und entsprechend korrigiert werden muss.**

² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

³ Erläuternder Bericht, S. 9

Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht der SP Schweiz ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Jessica Gauch
Politische Fachreferentin



Nationalrat
Staatspolitische Kommission SPK
CH-3003 Bern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

12.03.2025

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Die Alternative Liste begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung.

Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

2 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den die Alternative Liste unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung

gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüßen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Die Alternative Liste bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2.2 Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt». Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden». Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Die Alternative Liste§ betont hierbei, dass das Verschulden im Armutkontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht der Alternativen Liste ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen
Alternative Liste



AGATHU

ARBEITSGRUPPE FÜR ASYLSUCHENDE THURGAU

Staatspolitische
Kommission SPK
3003 Bern

Bern, 23. Dezember 2024

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Der Verein AGATHU (Arbeitsgruppe für Asylsuchende TG) begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

2 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den der Verein AGATHU unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüßen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib

in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Der Verein AGATHU bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2.2 Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Der Verein AGATHU betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen

² Vgl. u.a. [BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

³ Erläuternder Bericht, S. 9

Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht des Vereins AGATHU ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Verein AGATHU, Daniel Klein, Präsident

Kreuzlingen, 11. Februar 2025





Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 26. Februar 2025

Vernehmlassungsantwort von Arbeitsintegration Schweiz zur

Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Sehr geehrte Damen und Herren

Arbeitsintegration Schweiz (AIS) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für ihn wichtigsten Punkten.

AIS ist erfreut über die Annahme der parlamentarischen Initiative durch den National- und Ständerat. Damit erkennt das Parlament an, dass die zunehmende Verknüpfung von Sozialhilfe mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und dringend angegangen werden muss. Sozialhilfe hat die Aufgabe, Menschen, die von Armut bedroht sind, ein Existenzminimum und ein würdevolles Leben zu gewährleisten. Soziale Sicherungssysteme dürfen nicht als Mittel zur Steuerung von Migration Die Initiative «Armut ist kein Verbrechen» greift diesen zentralen Grundsatz auf und stellt sicher, dass die Sozialhilfe als Schutznetz für alle armutsbetroffenen Menschen dient – unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltsstatus.

Die Position von AIS

- **AIS unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»**, die Rechtssicherheit von Ausländerinnen und Ausländern zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz fürchten zu müssen.
- **AIS erachtet die Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch.** Weil ausländerrechtliche Massnahmen, insbesondere der drohende Verlust des Aufenthaltsrechts, einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung haben, haben sie eine stark abschreckende Wirkung. Die Angst vor solchen Konsequenzen führt in der Praxis erwiesenermassen dazu, dass armutsbetroffene Personen, darunter viele Familien mit Kindern, auf ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verzichten und unter dem Existenzminimum leben müssen. Mit dem Nichtbezug gehen oft Folgeprobleme einher: Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet.
- Aus diesem Grund erachtet AIS den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zwar als **Schritt in die richtige Richtung. Um deren anvisiertes Ziel und eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu erreichen, braucht es aber Anpassungen.**

Schutzfrist: Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht von AIS müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. AIS bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hatte, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

Begriff der «Mutwilligkeit» anstelle des «eigenen Verschuldens»

AIS fordert, anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der «Mutwilligkeit» ins Gesetz aufzunehmen. Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit

fürte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat. Mutwilligkeit ist dann gegeben, wenn der Bezug von Sozialhilfe durch absichtliche, bewusste, vorsätzliche Boshaftigkeit oder Leichtfertigkeit verursacht wird.

Wir danken Ihnen für die Einladung, uns an der Vernehmlassung zu beteiligen und für die gebührende Berücksichtigung unserer Stellungnahme im Rahmen Ihrer weiteren Bearbeitung dieses Geschäfts.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Sepala Megert', written in a cursive style.

Sepala Megert
Geschäftsleiter
Arbeitsintegration Schweiz

Kontakt für Rückfragen:
Sepala Megert
Tel. +41 31 552 30 51

Daniel Furrer
Geschäftsleiter
Telefon direkt: 041 368 52 53
E-Mail: daniel.furrer@caritas-zentralschweiz.ch

Schweizerischer Nationalrat
Staatspolitische Kommission
Greta Gysin, Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Luzern, 14. März 2025

Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)

Sehr geehrte Frau Gysin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 21. November 2024 ein Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen gestartet. Als Non-Profit-Organisation unterstützen wir Menschen in schwierigen Lebenssituationen und engagieren uns gegen Armut in der Zentralschweiz.

Seit dem Inkrafttreten des Ausländer- und Integrationsgesetzes von 2019 wenden viele Kantone die sogenannte "Integrationskontrolle" gegenüber Ausländerinnen und Ausländern an. Dies führt dazu, dass ausländische Personen, welche seit langer Zeit in der Schweiz integriert sind, aufgrund einer persönlichen Notlage auf Sozialhilfe angewiesen sind und wegen Sozialhilfebezug aus der Schweiz wegweisen werden können. Mit der parlamentarischen Initiative sollen Ausländerinnen und Ausländer Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Wir freuen uns sehr darüber, dass diese Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen worden ist. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und in der Bekämpfung von Armut. **Caritas Zentralschweiz unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative und ist der Meinung, dass eine Wegweisung ausschliesslich aufgrund von Sozialhilfebezug nicht mehr möglich sein darf.**

In unserer Sozial- und Schuldenberatung machen wir immer wieder die Erfahrung, dass Armutsbetroffene aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen Sozialhilfeleistungen nicht beziehen. Oftmals sind es Schicksalsschläge wie Arbeitsplatzverlust, Krankheit oder Unfall, Trennung vom Ehepartner und weitere Gründe, die dazu führen, dass jemand in finanzielle Not gerät. Ausländerrechtliche Massnahmen haben einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung von Betroffenen.

wir helfen menschen

SPENDEN:
IBAN CH84 0900 0000 6000 4141 0

Caritas Zentralschweiz
Grossmatte Ost 10
6014 Luzern

caritas-zentralschweiz.ch
041 368 51 00
info@caritas-zentralschweiz.ch



Ein drohender Verlust des Aufenthaltsrechts führt immer wieder zu schwerwiegenden Härtefällen. Für Menschen, die in der Schweiz leben und arbeiten und ihren Teil an die Gesellschaft leisten, darf ein Schicksalsschlag, der in eine finanzielle Not führt, nicht eine dauerhafte Einschränkung in die Lebensgestaltung bedeuten. Ausländische Personen geraten so pauschal unter Verdacht. Die Rechtsunsicherheit, die diese Regelung bei Personen ohne Schweizer Pass auslöst, führt zu einer abschreckenden Wirkung. Aus Angst vor möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten Betroffene trotz dringendem Bedarf auf Sozialhilfe. Mit dem Verzicht auf notwendige Unterstützung gehen Folgeprobleme einher, was wir dann in unserer Sozial- und Schuldenberatung sehen. Betroffene verschulden sich zum Beispiel so stark, dass eine Sanierung kaum möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Die berufliche Integration wird erschwert oder gehemmt und die gesellschaftliche Integration gefährdet. Auch hat dies immer wieder eine Gefährdung der psychischen Gesundheit zur Folge. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung.¹

Zur Vorgeschlagenen Gesetzesvorlage im Detail:

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats, die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Caritas Zentralschweiz unterstützt die Übernahme der Rechtsprechung des Bundesgerichts ins Gesetz durch eine Kodifizierung. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird.

Zehn-Jahre-Frist

Caritas unterstützt die Absicht der Staatspolitische Kommission des Nationalrats, dass eine Verschlechterung der Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Für die Betroffenen steht enorm viel auf dem Spiel und sie werden die notwendige Unterstützung durch die Sozialhilfe nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sich sicher sein können, dass damit ihr Aufenthaltsrecht nicht gefährdet ist. Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, gibt es möglicherweise etwas mehr Sicherheit, wenn keine Anzahl von Jahren im Gesetz steht. Hingegen würde eine explizite Nennung von zehn Jahren länger anwesenden Betroffenen eine grosse Sicherheit vermitteln. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Da das Erlangen einer Niederlassung viel Zeit in Anspruch nimmt, betrifft dies meist Menschen, die länger als zehn Jahre in der Schweiz wohnen. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung besonders fatal. Aber auch eine Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung bedeutet einen starken Einschnitt in die Lebenssituation. So sind sie wieder konfrontiert mit den Unsicherheiten, die eine Aufenthaltsbewilligung mit sich bringt.

¹ Vgl. [Büro Bass 2024](#)

Zudem werden sie in ihrem Prozess zu einer möglichen Einbürgerung über viele Jahre zurückgeworfen. Entsprechend würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländerinnen und Ausländern die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Wird darauf verzichtet und stattdessen die Formulierung des eigenen Verschuldens benutzt, hängt es von den zuständigen Behörden ab und Entscheidungen werden willkürlicher. Eine Schutzfrist von zehn Jahren würde Armutsbetroffenen klar signalisieren, dass sie im Bedarfsfall Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.

Caritas Zentralschweiz bedauert deshalb, dass auf die Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll.

Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens:

Eigenes Verschulden versus Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen.

Die aktuelle Praxis zeigt, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Wir meinen, dass Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. In der Regel sind strukturelle Faktoren ursächlich für die Armutsbetroffenheit. Die Definition von Verschulden wird oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelterneinzelhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen. **Caritas Zentralschweiz vertritt die Haltung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss ein solcher Entscheid auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. In diesem Sinne ist aus unserer Sicht der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.**

Deshalb fordert Caritas Zentralschweiz, den Begriff des eigenen Verschuldens im Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats wie folgt zu ändern.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

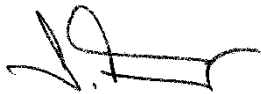
1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

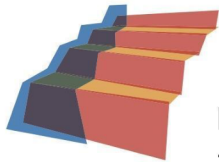
1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Besten Dank für Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Daniel Furrer
Geschäftsleiter



**Bildung für alle
– jetzt!**

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. März 2025

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

«Bildung für alle – jetzt!» bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir schliessen uns der Stellungnahme der Allianz «Armut ist kein Verbrechen» wie folgt an:

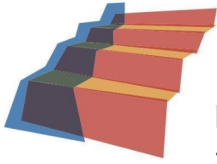
Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. «Bildung für alle – jetzt!» begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden.

Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)



**Bildung für alle
– jetzt!**

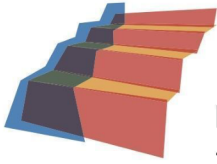
beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den «Bildung für alle – jetzt!» unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüessen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet



Bildung für alle – jetzt!

sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

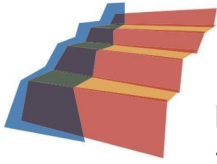
«Bildung für alle – jetzt!» bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». «Bildung für alle – jetzt!» betont hierbei, dass das Verschulden

² Vgl. u.a. [BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

³ Erläuternder Bericht, S. 9



Bildung für alle – jetzt!

im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht von «Bildung für alle – jetzt!» Bern ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Bildung für alle – jetzt!

Michael Egli
Bereich Grundlagen und Politik
Fachstelle Migrationspolitik
Tel. direkt: +41 41 419 22 03
E-Mail: meegli@caritas.ch

Staatssekretariat für Migration
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Luzern, 6. März 2025

Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 21. November 2024 ein Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen gestartet.

Caritas Schweiz verhindert, lindert und bekämpft Armut in der Schweiz und weltweit in rund 20 Ländern. Gemeinsam mit dem Netz der Regionalen Caritas-Organisationen setzt sie sich mit ihren Projekten und Beratungsangeboten für Menschen ein, die in der Schweiz von Armut betroffen oder bedroht sind oder sich in einer schwierigen Lebenslage befinden. Caritas Schweiz äussert sich regelmässig zu sozial-, migrations-, klima- und entwicklungspolitischen Fragen.

Allgemeine Bemerkungen:

Caritas Schweiz ist sehr erfreut darüber, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde.

Die parlamentarische Initiative zielt darauf ab, Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländerinnen und Ausländer sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut.

Caritas unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich. Aus unseren Beratungsangeboten wissen wir, wie wichtig diese Gesetzesvorlage ist und welche grosse Auswirkung die AIG-Reform von 2019 für die Betroffenen hat. Wie wir gleich ausführen werden, geht sie weit über die intendierte Wirkung hinaus, führt zu grosser Verunsicherung in der ausländischen Bevölkerung und verhindert, dass Menschen auch nach vielen Jahren Aufenthalt in der Schweiz dringend benötigte Hilfe in Anspruch nehmen.

Die AIG-Reform von 2019 fokussierte auf Sozialhilfemissbrauch

Als die AIG-Reform von 2019 im Parlament diskutiert wurde, stand die Bekämpfung von sogenanntem Sozialhilfemissbrauch im Zentrum der Debatte. Diesen Fällen sollte mit dem Entzug, der Nichtverlängerung oder der Rückstufung des Aufenthaltsrechts entgegnet werden. Ausländische Sozialhilfebeziehende sollten aber nicht generell unter Verdacht stehen. So hielt die damalige Kommissionssprecherin und spätere Bundesrätin Doris Leuthard fest: «Gemeint sind aber Fälle, in denen sich zum Beispiel jemand weigert, eine Stelle anzutreten. Da ist es nach Kommissionsmehrheit eben richtig, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung angeschaut wird.»¹

Trotz der Absicht, mit dieser Massnahme ausschliesslich Missbrauch zu bekämpfen, zeigt sich in der Praxis, dass kantonale Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzen und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben sehr stark voneinander abweichende Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der Migrationsämter unterscheidet sich stark, wann und mit welchen Massnahmen interveniert wird. So verschicken einige Kantone bereits eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Entsprechend sind längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen. Vielmehr gelangen armutsbetroffene Personen ohne Schweizer Pass pauschal in Verdacht.

Nicht-Bezug aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen

Die Angst und die Rechtsunsicherheit, die diese Regelung bei ausländischen Personen auslöst, ist ein grosses Problem. Denn betroffen sind nicht nur Personen, die effektiv ausgewiesen oder zurückgestuft werden oder denen dies angedroht wird. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Dieses Phänomen gab es schon vor der Gesetzesrevision von 2019. Die Reform hat dies aber nochmals deutlich verstärkt. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.²

Für die Hilfswerke ist der Effekt in den Beratungen deutlich spürbar: Viele Menschen möchten nicht aufs Sozialamt gehen, obwohl sie Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Mit dem Verzicht auf die dringend benötigte Unterstützung gehen allerdings diverse Folgeprobleme einher. Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung.³ Mit anderen Worten: Die Sozialhilfe, die die Bekämpfung von Armut und die gesellschaftliche Integration gewährleisten soll, verfehlt ihr Ziel, wenn sie die Betroffenen nicht erreicht oder diese ausschliesst.

Widersprüchliche Handlungen der verschiedenen Behörden

Die Verunsicherung ist bei der ausländischen Bevölkerung auch deshalb gross, weil sie von verschiedenen Behörden, namentlich von den Sozialdiensten und Migrationsämtern, widersprüchliche Aussagen hören. So gibt es Fälle, in denen die Sozialhilfebehörde den Bezug als unverschuldet

¹ Vgl. [Parlament.ch 02.024](#)

² Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

³ Vgl. [Büro Bass 2024](#)

bezeichnet und bestätigt, dass die betroffene Person ihre sozialhilferechtliche Schadenminderungspflicht vollumfänglich erfüllt, das Migrationsamt desselben Kantons jedoch eine «Integrationsüberprüfung» anordnet. Die Verschränkung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsfragen führt dabei zu neuen Dilemmata bei den Mitarbeitenden und zu Aufgabenverschiebungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden, die weder einer nachhaltigen Stabilisierung noch einer gesellschaftlichen sowie beruflichen Integration dienlich sind.⁴

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Die vorgeschlagene Gesetzesvorlage im Detail:

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den Caritas unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Im Folgenden gehen wir auf die beiden Abweichungen ein und ordnen ein, was diese für die Betroffenen bedeuten.

Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist, mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Im vorliegenden Vorschlag der SPK-N wird deshalb anstelle der zeitlichen Abstufung ein anderer Passus vorgeschlagen. Im Gesetz soll explizit die Berücksichtigung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit ergänzt werden und dies unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden.

⁴ [Achermann et al. 2022](#)

Die SPK-N betont im erläuternden Bericht aber auch die Wichtigkeit der Rechtssicherheit für die Betroffenen, wenn sie schreibt: «Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, sollen nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen.» Mit dem vorliegenden Vorschlag ist diese Rechtssicherheit jedoch vor allem für lange Anwesende deutlich reduziert. Gerade für sie ist eine Verbesserung sehr wichtig. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Da das Erlangen einer Niederlassung viel Zeit in Anspruch nimmt, betrifft dies meist Menschen, die länger als zehn Jahre in der Schweiz wohnen. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung besonders fatal. Aber auch eine Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung bedeutet einen starken Einschnitt in die Lebenssituation. So sind sie wieder konfrontiert mit den Unsicherheiten, die eine Aufenthaltsbewilligung mit sich bringt. Zudem werden sie in ihrem Prozess zu einer möglichen Einbürgerung über viele Jahre zurückgeworfen. In den Sozialberatungen von Nichtregierungsorganisationen zeigen sich der drohende Ausweisverlust wie auch die mögliche Rückstufung als die zentralen Gründe, warum trotz Anspruch auf Sozialhilfe verzichtet wird. Entsprechend würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländerinnen und Ausländern die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Wird darauf verzichtet und stattdessen die Formulierung des eigenen Verschuldens benutzt, hängt es von den zuständigen Behörden ab, ob das Vertrauen aufgebaut werden kann. Kommt es weiterhin zu Massnahmen wie flächendeckenden Ermahnungen oder sehr weitgehenden Überprüfungen von Menschen, die in Armut geraten, wird dies auch weiterhin das Sicherheitsempfinden der Betroffenen belasten und diese dazu bewegen, trotz Notlage auf den Bezug von Sozialhilfe zu verzichten.

Caritas unterstützt die Absicht der SPK-N, dass eine Verschlechterung der Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist aus Sicht von Caritas die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung. Für die Betroffenen steht enorm viel auf dem Spiel und sie werden die notwendige Unterstützung durch die Sozialhilfe nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sich sicher sein können, dass damit ihr Aufenthaltsrecht nicht gefährdet ist. Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, gibt es möglicherweise etwas mehr Sicherheit, wenn keine Anzahl von Jahren im Gesetz steht. Hingegen würde eine explizite Nennung von zehn Jahren länger anwesenden Betroffenen eine grosse Sicherheit vermitteln. Caritas ist der festen Überzeugung, dass es nicht angebracht ist, Personen nach einem Aufenthalt von zehn Jahren einzig wegen Sozialhilfebezug auszuweisen. Einerseits, kann nach einer so langen Aufenthaltszeit von einer Verwurzelung in der Schweiz ausgegangen werden. Andererseits bestehen für diese Personengruppe dieselben sozialhilferechtlichen Sanktionsmöglichkeiten wie für alle andern. Eine Beschränkung auf zehn Jahre würde Armutsbetroffenen signalisieren, dass sie im Bedarfsfall Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.

Ob die Gesetzesänderung mehr Rechtssicherheit gewährleistet, hängt wesentlich davon ab, wie sich die Praxis der Kantone ändert. Da es sich beim SPK-N Vorschlag um eine Übernahme der bestehenden Rechtsprechung handelt, ist dies nur in geringem Ausmass zu erwarten. Die Debatte im Vorfeld der AIG-Revision von 2019 zeigte, dass auch damals nur Personen, die missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, im Fokus der Verschärfung standen. In der Umsetzung wurde jedoch offensichtlich, dass die Praxis der Kantone deutlich darüber hinaus geht, was Betroffene verunsichert

und zu mehr Nichtbezug von Sozialhilfe führt. Auch wenn das Bundesgericht Entscheide der Kantone im Einzelfall korrigiert, wird die abschreckende Wirkung auf den berechtigten Sozialhilfebezug bleiben.

Caritas bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens.

Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».⁵ Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».⁶ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise».

Caritas betont, dass das Verschulden im Armutkontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Dazu kommt, dass der Bezug von Sozialleistungen stigmatisierend ist. In der heutigen Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind grundsätzlich unter Verdacht stehen. Caritas ist der festen Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss ein solcher Entscheid auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht der Caritas ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

⁵ Vgl. u.a. [BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

⁶ Erläuternder Bericht, S. 9

Deshalb fordert Caritas, den Begriff des eigenen Verschuldens im Vorschlag der SPK-N wie folgt zu ändern.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Caritas Schweiz



Andreas Lustenberger
Leiter Bereich Grundlagen und Politik
Mitglied der Geschäftsleitung



Michael Egli
Leiter Fachstelle Migrationspolitik

Brava
Standstrasse 42, 3014 Bern
+41 31 311 38 79, info@brava-ngo.ch

Ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates (SPK)
3003 Bern
per E-Mail: vernehmlassung-SBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. März 2025

Vernehmlassung 2025/03 – Vorentwurf zur Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20

Stellungnahme von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf zur Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG Stellung zu nehmen.

Diese Stellungnahme basiert auf der Expertise und den langjährigen Erfahrungen von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt. Dabei setzen wir ein besonderes Augenmerk auf Personen in besonders prekären Strukturen, wie Flucht und Asyl. Durch unsere tägliche Arbeit mit Migrantinnen, welche oftmals auf Sozialhilfe angewiesen sind, wie auch durch Rückmeldungen von geflüchteten Frauen aus unserem Projekt Stimmen geflüchteter Frauen ergibt sich unsere Position.

1/6

Gemeinsam gegen
Gewalt an Frauen



Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen und unterstützen entschieden die vorgeschlagene Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetz. Grundsätzlich erachten wir die Verbindung von Sozialhilfebezug mit negativen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch. Die vorgeschlagene Änderung führt aber immerhin dazu, dass Ausländer_innen eher die Möglichkeit erhalten, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen. Die Änderungen sind ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, um Rechtssicherheit sowie die Rechte von Betroffenen zu garantieren.

Die AIG-Reform von 2019 hat in der Praxis Auswirkungen, welche wir als problematisch erachten. Die Reform sollte Missbrauch verhindern, führt jedoch dazu, dass auch Personen, die unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen sind, unter Generalverdacht geraten. (Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2024: Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. November 2024, S.10–11.). Die vorgeschlagene Änderung würde diese Situation für Betroffene verbessern.

Die Praxis der kantonalen Migrationsämter ist sehr unterschiedlich. In einigen Fällen leiten Migrationsämter eigenständig Verfahren ein, ohne dass eine Meldung der Sozialämter vorliegt. Diese uneinheitliche Handhabung schafft Unsicherheit für die Betroffenen und macht eine gesetzliche Korrektur dringend erforderlich (Vgl. Achermann et al. 2022: Was geschieht, wenn sich Migrationskontrolle und Sozialhilfe verschränken?). Die vorliegende Änderung kodifiziert die geltende Rechtsprechung des Bundesgerichts. Dadurch kann die kantonale Praxis vereinheitlicht werden und Rechtssicherheit gewährleistet werden.

Verbesserungsvorschläge

- **Brava fordert eine explizite Schutzfrist von zehn Jahren**, um Rechtssicherheit für langjährig anwesende Migrant_innen zu schaffen und die kantonale Praxis zu vereinheitlichen.
- **Brava spricht sich klar für den Begriff „Mutwilligkeit“ aus**, da dieser eine höhere Schutzwelle gewährleistet und strukturelle Ursachen von Armut besser berücksichtigt.



Stimmen von geflüchteten Frauen zur Thematik

Frauen aus unserem Projekt «Stimmen für geflüchtete Frauen» haben uns an einer Sitzung vom 22. Februar 2025 eindrücklich geschildert, wie unverschuldeter Sozialhilfebezug in der Praxis entsteht – unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder dem Grund ihrer Migration. Viele von ihnen sind von **strukturellen Hürden** betroffen, die ihnen den Weg in die finanzielle Unabhängigkeit erschweren. Besonders Frauen, die lange in Asylstrukturen leben, haben oft Schwierigkeiten, eine Anstellung zu finden. Selbst wenn sie das Recht haben, eine eigene Wohnung zu suchen, bleibt dies ohne Arbeitsvertrag fast unmöglich. Arbeitgeber_innen diskriminieren Bewerber_innen, die eine Asylunterkunft als Wohnadresse angeben müssen. Dadurch entsteht ein Teufelskreis, der kaum durchbrochen werden kann.

Auch genannt wurden Begründungen die nicht nur Frauen im Asylwesen, sondern auch weitere migrierte Frauen betreffen. Eine fehlende Anerkennung der heimatlichen Diplome und Abschlüsse zwingt auch gut gebildete Frauen dazu, in Niedriglohnbereichen eine Anstellung zu suchen. Sprachbarrieren und rassistische Diskriminierung verstärken vorhandene Problematiken zusätzlich. Viele Frauen sprechen gut Deutsch und bemühen sich intensiv, Arbeit zu finden – dennoch bleibt ihnen der Arbeitsmarkt oft verschlossen. Auch Frauen aus der LGTBQ+ Community berichten von zusätzlichen Hürden, beispielsweise bei der Stellensuche oder bei der Wohnungsfindung. Diskriminierung auf mehreren Ebenen erschwert ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit.

Besonders für Frauen mit Kindern gestaltet sich der Weg in die finanzielle Unabhängigkeit schwierig. Fehlende oder teure Kinderbetreuung zwingt viele dazu, nur in Teilzeit oder gar nicht zu arbeiten, was den Bezug von Sozialhilfe herbeiführt oder weiter verlängert. Das betrifft insbesondere alleinerziehende Frauen wie auch Betroffene von häuslicher Gewalt, die sich nur mit Unterstützung der Sozialhilfe trennen können.

Gerade Betroffene von häuslicher Gewalt bleiben aus Angst, den Aufenthaltsstatus zu verlieren, oftmals in gewaltvollen Beziehungen, um den Bezug von Sozialhilfe zu verhindern. Dies führt zu einer grossen Abhängigkeit zur Tatperson, wodurch häusliche Gewalt verstärkt wird. Um Betroffene von häuslicher Gewalt zu schützen, braucht es die Rechtssicherheit, welche durch die vorgeschlagene Änderung geschaffen wird.



Viele migrierte Frauen, verzichten aus Angst bewusst auf Sozialhilfe – selbst, wenn sie Anspruch darauf hätten. Besonders betroffen sind Frauen in niedrig bezahlten Teilzeitjobs, die auf finanzielle Unterstützung angewiesen wären, aber aus Unsicherheit oder Angst vor einem Verlust ihres Aufenthaltsstatus darauf verzichten.

Es kann nicht sein, dass das Aufenthaltsrecht Frauen dazu zwingt, in toxischen oder gefährlichen Beziehungen zu verharren oder unter der Armutsgrenze zu leben. Die Aussagen der Frauen aus unserem Projekt bestätigen sich zusätzlich auch in einer Studie der ZHAW von 2021 (Meier, Gisela, Mey, Eva und Rahel Strohmeier Navarro 2021: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. S.30.).

Bravas Position zur Schutzfrist und zur Begrifflichkeit der Mutwilligkeit

Brava setzt sich für eine migrationspolitische Regelung ein, die insbesondere Frauen in prekären Situationen schützt und strukturelle Benachteiligungen abbaut. Zwei zentrale Punkte, die im ursprünglichen **Initiativtext** vorgesehen waren, wurden im Entwurf der **Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N)** verändert: Die **explizite Schutzfrist von zehn Jahren wurde entfernt**, und die **Verwendung des Begriffs „Mutwilligkeit“ wurde durch „eigenes Verschulden“ ersetzt**. Dies stellt aus unserer Sicht eine problematische Abschwächung dar.

Frist von zehn Jahren: Brava unterstützt die Forderung nach einer Schutzfrist von zehn Jahren, wie sie in der parlamentarischen Initiative vorgesehen war. Gemäss Rechtsprechung (BGE 149 I 66, S. 67) können sich Personen nach zehn Jahren Aufenthalt grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib berufen. Die explizite Nennung dieser Frist im Gesetz würde die kantonale Praxis vereinheitlichen und verhindern, dass gut integrierte Personen trotz langjährigem Aufenthalt ihren Status verlieren. Betroffene von häuslicher Gewalt geraten oft in Sozialhilfeabhängigkeit, da sie sich aus einer wirtschaftlichen Abhängigkeit befreien müssen. Ohne eine Schutzfrist besteht die Gefahr, dass sie sich gezwungen sehen, in gewaltvolle Situationen zurückzukehren, um ihren Aufenthalt nicht zu gefährden.



Die gesetzliche Verankerung einer Zehnjahresfrist darf jedoch nicht dazu führen, dass die Situation von Personen mit einem Aufenthalt von weniger als zehn Jahren keine faire und verhältnismässige Beurteilung erhalten. Auch für sie bedeutet ein Verlust des Aufenthaltsstatus eine existenzielle Bedrohung. Brava fordert deshalb klare Leitlinien, um sicherzustellen, dass die Praxis vereinheitlicht wird und Rechtsicherheit garantiert wird. Gerade für Frauen, die über Jahre hinweg Integrationsleistungen erbracht haben, aber aufgrund struktureller Hürden (z. B. Betreuungsarbeit, Lohnungleichheit) zeitweise auf Sozialhilfe angewiesen sind, ist dies elementar.

Begrifflichkeit Eigenes Verschulden anstatt Mutwillig: Die SPK-N hat den Begriff „Mutwilligkeit“ durch „eigenes Verschulden“ ersetzt, was eine problematische Verschiebung bedeutet. Die Begrifflichkeit „Eigenes Verschulden“ wird oft zu eng ausgelegt. In der Praxis werden strukturelle Ursachen von Armut – wie Care-Arbeit, Gesundheitsprobleme oder Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt – häufig nicht ausreichend berücksichtigt. Frauen, die sich um Kinder oder pflegebedürftige Angehörige kümmern, geraten so unter Generalverdacht, sich nicht genug um eine Erwerbstätigkeit zu bemühen. Die Begrifflichkeit „Mutwilligkeit“ stellt eine höhere Hürde dar und schützt vor willkürlichen Entscheidungen.

Mutwilligkeit bedeutet gemäss Bundesgericht, dass jemand absichtlich oder grob fahrlässig (Vgl. u.a. BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.) Sozialhilfe bezieht. Dadurch wird sichergestellt, dass nur tatsächlich missbräuchliches Verhalten sanktioniert wird – nicht aber Menschen, die aufgrund unverschuldeter Notlagen Unterstützung benötigen. Eine höhere Schutzwelle ist notwendig. Die Einführung des Begriffs „eigenes Verschulden“ könnte dazu führen, dass insbesondere Frauen mit prekären Arbeitsbedingungen, gesundheitlichen Einschränkungen oder Care-Verpflichtungen benachteiligt werden. Um zu gewährleisten, dass nur missbräuchlicher Sozialhilfebezug sanktioniert wird, muss der Begriff „Mutwilligkeit“ beibehalten werden.



Deshalb unterstützt Brava folgende Änderungen:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ oder **mutwillig unverändert gelassen hat**.

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ oder **mutwillig unverändert gelassen hat**.

Wir bedanken uns und verbleiben mit freundlichen Grüssen



Alexandra Gnägi

Verantwortliche Politische Arbeit

Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz



Julia Meier

Verantwortliche Politische Arbeit

Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

Eingereicht an die folgende E-Mail-Adresse:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 19.02.2025

Stellungnahme von AvenirSocial zur Parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren,

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen rund 4'000 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeanimation, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitsagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir engagieren uns für die Verwirklichung der Menschenrechte sowie der Chancengerechtigkeit. Aus diesem Grund nehmen wir auch an der vorliegenden Vernehmlassung teil.

Unsere Stellungnahme stützt sich auf die Rückmeldungen der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen.

Allgemeine Rückmeldungen

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) soll verhindert werden, dass Ausländer*innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet Sozialhilfe beziehen müssen. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer*innen sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und bei der Bekämpfung von Armut. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019 in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer angesetzt und der individuellen Prüfung weniger Gewicht beigemessen wird. Weiter sind die

Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den AvenirSocial unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Text der Initiative ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüssen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist.

Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz

¹ Vgl. [Humbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer*innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer*innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

AvenirSocial bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Ablösung von der Sozialhilfe liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer

² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

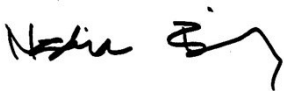
³ Erläuternder Bericht, S. 9

Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjähriger Bezug Sozialhilfe «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise».

AvenirSocial betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht von AvenirSocial ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage. Bei Fragen steht Ihnen Nadia Bisang, Co-Geschäftsleiterin, gerne unter folgender E-Mail-Adresse zur Verfügung: n.bisang@avenirsocial.ch.

Mit freundlichen Grüßen,



Nadia Bisang
Co-Geschäftsleiterin



Camille Naef
Verantwortliche Fachliche Grundlagen



Nationalrat
Staatspolitische Kommission SPK
CH-3003 Bern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

12.03.2025

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Die Alternative Liste begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung.

Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

2 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den die Alternative Liste unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung

gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüßen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Die Alternative Liste bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2.2 Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt». Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden». Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Die Alternative Liste§ betont hierbei, dass das Verschulden im Armutkontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht der Alternativen Liste ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen
Alternative Liste

Brava
Standstrasse 42, 3014 Bern
+41 31 311 38 79, info@brava-ngo.ch

Ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates (SPK)
3003 Bern
per E-Mail: [vernehmlassung-
SBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassung-SBRE@sem.admin.ch)

Bern, 14. März 2025

Vernehmlassung 2025/03 – Vorentwurf zur Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20

Stellungnahme von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf zur Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG Stellung zu nehmen.

Diese Stellungnahme basiert auf der Expertise und den langjährigen Erfahrungen von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt. Dabei setzen wir ein besonderes Augenmerk auf Personen in besonders prekären Strukturen, wie Flucht und Asyl. Durch unsere tägliche Arbeit mit Migrantinnen, welche oftmals auf Sozialhilfe angewiesen sind, wie auch durch Rückmeldungen von geflüchteten Frauen aus unserem Projekt Stimmen geflüchteter Frauen ergibt sich unsere Position.

1/6

Gemeinsam gegen
Gewalt an Frauen



Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen und unterstützen entschieden die vorgeschlagene Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetz. Grundsätzlich erachten wir die Verbindung von Sozialhilfebezug mit negativen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch. Die vorgeschlagene Änderung führt aber immerhin dazu, dass Ausländer_innen eher die Möglichkeit erhalten, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen. Die Änderungen sind ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, um Rechtssicherheit sowie die Rechte von Betroffenen zu garantieren.

Die AIG-Reform von 2019 hat in der Praxis Auswirkungen, welche wir als problematisch erachten. Die Reform sollte Missbrauch verhindern, führt jedoch dazu, dass auch Personen, die unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen sind, unter Generalverdacht geraten. (Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2024: Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. November 2024, S.10–11.). Die vorgeschlagene Änderung würde diese Situation für Betroffene verbessern.

Die Praxis der kantonalen Migrationsämter ist sehr unterschiedlich. In einigen Fällen leiten Migrationsämter eigenständig Verfahren ein, ohne dass eine Meldung der Sozialämter vorliegt. Diese uneinheitliche Handhabung schafft Unsicherheit für die Betroffenen und macht eine gesetzliche Korrektur dringend erforderlich (Vgl. Achermann et al. 2022: Was geschieht, wenn sich Migrationskontrolle und Sozialhilfe verschränken?). Die vorliegende Änderung kodifiziert die geltende Rechtsprechung des Bundesgerichts. Dadurch kann die kantonale Praxis vereinheitlicht werden und Rechtssicherheit gewährleistet werden.

Verbesserungsvorschläge

- **Brava fordert eine explizite Schutzfrist von zehn Jahren**, um Rechtssicherheit für langjährig anwesende Migrant_innen zu schaffen und die kantonale Praxis zu vereinheitlichen.
- **Brava spricht sich klar für den Begriff „Mutwilligkeit“ aus**, da dieser eine höhere Schutzwelle gewährleistet und strukturelle Ursachen von Armut besser berücksichtigt.



Stimmen von geflüchteten Frauen zur Thematik

Frauen aus unserem Projekt «Stimmen für geflüchtete Frauen» haben uns an einer Sitzung vom 22. Februar 2025 eindrücklich geschildert, wie unverschuldeter Sozialhilfebezug in der Praxis entsteht – unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder dem Grund ihrer Migration. Viele von ihnen sind von **strukturellen Hürden** betroffen, die ihnen den Weg in die finanzielle Unabhängigkeit erschweren. Besonders Frauen, die lange in Asylstrukturen leben, haben oft Schwierigkeiten, eine Anstellung zu finden. Selbst wenn sie das Recht haben, eine eigene Wohnung zu suchen, bleibt dies ohne Arbeitsvertrag fast unmöglich. Arbeitgeber_innen diskriminieren Bewerber_innen, die eine Asylunterkunft als Wohnadresse angeben müssen. Dadurch entsteht ein Teufelskreis, der kaum durchbrochen werden kann.

Auch genannt wurden Begründungen die nicht nur Frauen im Asylwesen, sondern auch weitere migrierte Frauen betreffen. Eine fehlende Anerkennung der heimatlichen Diplome und Abschlüsse zwingt auch gut gebildete Frauen dazu, in Niedriglohnbereichen eine Anstellung zu suchen. Sprachbarrieren und rassistische Diskriminierung verstärken vorhandene Problematiken zusätzlich. Viele Frauen sprechen gut Deutsch und bemühen sich intensiv, Arbeit zu finden – dennoch bleibt ihnen der Arbeitsmarkt oft verschlossen. Auch Frauen aus der LGTBQ+ Community berichten von zusätzlichen Hürden, beispielsweise bei der Stellensuche oder bei der Wohnungsfindung. Diskriminierung auf mehreren Ebenen erschwert ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit.

Besonders für Frauen mit Kindern gestaltet sich der Weg in die finanzielle Unabhängigkeit schwierig. Fehlende oder teure Kinderbetreuung zwingt viele dazu, nur in Teilzeit oder gar nicht zu arbeiten, was den Bezug von Sozialhilfe herbeiführt oder weiter verlängert. Das betrifft insbesondere alleinerziehende Frauen wie auch Betroffene von häuslicher Gewalt, die sich nur mit Unterstützung der Sozialhilfe trennen können.

Gerade Betroffene von häuslicher Gewalt bleiben aus Angst, den Aufenthaltsstatus zu verlieren, oftmals in gewaltvollen Beziehungen, um den Bezug von Sozialhilfe zu verhindern. Dies führt zu einer grossen Abhängigkeit zur Tatperson, wodurch häusliche Gewalt verstärkt wird. Um Betroffene von häuslicher Gewalt zu schützen, braucht es die Rechtssicherheit, welche durch die vorgeschlagene Änderung geschaffen wird.



Viele migrierte Frauen, verzichten aus Angst bewusst auf Sozialhilfe – selbst, wenn sie Anspruch darauf hätten. Besonders betroffen sind Frauen in niedrig bezahlten Teilzeitjobs, die auf finanzielle Unterstützung angewiesen wären, aber aus Unsicherheit oder Angst vor einem Verlust ihres Aufenthaltsstatus darauf verzichten.

Es kann nicht sein, dass das Aufenthaltsrecht Frauen dazu zwingt, in toxischen oder gefährlichen Beziehungen zu verharren oder unter der Armutsgrenze zu leben. Die Aussagen der Frauen aus unserem Projekt bestätigen sich zusätzlich auch in einer Studie der ZHAW von 2021 (Meier, Gisela, Mey, Eva und Rahel Strohmeier Navarro 2021: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. S.30.).

Bravas Position zur Schutzfrist und zur Begrifflichkeit der Mutwilligkeit

Brava setzt sich für eine migrationspolitische Regelung ein, die insbesondere Frauen in prekären Situationen schützt und strukturelle Benachteiligungen abbaut. Zwei zentrale Punkte, die im ursprünglichen **Initiativtext** vorgesehen waren, wurden im Entwurf der **Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N)** verändert: Die **explizite Schutzfrist von zehn Jahren wurde entfernt**, und die **Verwendung des Begriffs „Mutwilligkeit“ wurde durch „eigenes Verschulden“ ersetzt**. Dies stellt aus unserer Sicht eine problematische Abschwächung dar.

Frist von zehn Jahren: Brava unterstützt die Forderung nach einer Schutzfrist von zehn Jahren, wie sie in der parlamentarischen Initiative vorgesehen war. Gemäss Rechtsprechung (BGE 149 I 66, S. 67) können sich Personen nach zehn Jahren Aufenthalt grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib berufen. Die explizite Nennung dieser Frist im Gesetz würde die kantonale Praxis vereinheitlichen und verhindern, dass gut integrierte Personen trotz langjährigem Aufenthalt ihren Status verlieren. Betroffene von häuslicher Gewalt geraten oft in Sozialhilfeabhängigkeit, da sie sich aus einer wirtschaftlichen Abhängigkeit befreien müssen. Ohne eine Schutzfrist besteht die Gefahr, dass sie sich gezwungen sehen, in gewaltvolle Situationen zurückzukehren, um ihren Aufenthalt nicht zu gefährden.



Die gesetzliche Verankerung einer Zehnjahresfrist darf jedoch nicht dazu führen, dass die Situation von Personen mit einem Aufenthalt von weniger als zehn Jahren keine faire und verhältnismässige Beurteilung erhalten. Auch für sie bedeutet ein Verlust des Aufenthaltsstatus eine existenzielle Bedrohung. Brava fordert deshalb klare Leitlinien, um sicherzustellen, dass die Praxis vereinheitlicht wird und Rechtsicherheit garantiert wird. Gerade für Frauen, die über Jahre hinweg Integrationsleistungen erbracht haben, aber aufgrund struktureller Hürden (z. B. Betreuungsarbeit, Lohnungleichheit) zeitweise auf Sozialhilfe angewiesen sind, ist dies elementar.

Begrifflichkeit Eigenes Verschulden anstatt Mutwillig: Die SPK-N hat den Begriff „Mutwilligkeit“ durch „eigenes Verschulden“ ersetzt, was eine problematische Verschiebung bedeutet. Die Begrifflichkeit „Eigenes Verschulden“ wird oft zu eng ausgelegt. In der Praxis werden strukturelle Ursachen von Armut – wie Care-Arbeit, Gesundheitsprobleme oder Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt – häufig nicht ausreichend berücksichtigt. Frauen, die sich um Kinder oder pflegebedürftige Angehörige kümmern, geraten so unter Generalverdacht, sich nicht genug um eine Erwerbstätigkeit zu bemühen. Die Begrifflichkeit „Mutwilligkeit“ stellt eine höhere Hürde dar und schützt vor willkürlichen Entscheidungen.

Mutwilligkeit bedeutet gemäss Bundesgericht, dass jemand absichtlich oder grob fahrlässig (Vgl. u.a. BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.) Sozialhilfe bezieht. Dadurch wird sichergestellt, dass nur tatsächlich missbräuchliches Verhalten sanktioniert wird – nicht aber Menschen, die aufgrund unverschuldeter Notlagen Unterstützung benötigen. Eine höhere Schutzwelle ist notwendig. Die Einführung des Begriffs „eigenes Verschulden“ könnte dazu führen, dass insbesondere Frauen mit prekären Arbeitsbedingungen, gesundheitlichen Einschränkungen oder Care-Verpflichtungen benachteiligt werden. Um zu gewährleisten, dass nur missbräuchlicher Sozialhilfebezug sanktioniert wird, muss der Begriff „Mutwilligkeit“ beibehalten werden.



Deshalb unterstützt Brava folgende Änderungen:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ oder **mutwillig unverändert gelassen hat**.

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ oder **mutwillig unverändert gelassen hat**.

Wir bedanken uns und verbleiben mit freundlichen Grüßen



Alexandra Gnägi

Verantwortliche Politische Arbeit

Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz



Julia Meier

Verantwortliche Politische Arbeit

Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

Eingereicht an die folgende E-Mail-Adresse:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 19.02.2025

Stellungnahme von AvenirSocial zur Parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren,

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen rund 4'000 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeanimation, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitsagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir engagieren uns für die Verwirklichung der Menschenrechte sowie der Chancengerechtigkeit. Aus diesem Grund nehmen wir auch an der vorliegenden Vernehmlassung teil.

Unsere Stellungnahme stützt sich auf die Rückmeldungen der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen.

Allgemeine Rückmeldungen

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) soll verhindert werden, dass Ausländer*innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet Sozialhilfe beziehen müssen. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer*innen sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und bei der Bekämpfung von Armut. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019 in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer angesetzt und der individuellen Prüfung weniger Gewicht beigemessen wird. Weiter sind die

Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den AvenirSocial unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Text der Initiative ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüssen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist.

Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer*innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer*innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

AvenirSocial bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Ablösung von der Sozialhilfe liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer

² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

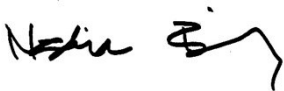
³ Erläuternder Bericht, S. 9

Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjähriger Bezug Sozialhilfe «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise».

AvenirSocial betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht von AvenirSocial ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage. Bei Fragen steht Ihnen Nadia Bisang, Co-Geschäftsleiterin, gerne unter folgender E-Mail-Adresse zur Verfügung: n.bisang@avenirsocial.ch.

Mit freundlichen Grüßen,



Nadia Bisang
Co-Geschäftsleiterin



Camille Naef
Verantwortliche Fachliche Grundlagen



Commission des institutions politiques
du Conseil national

À l'attention de Greta Gysin, présidente
de la Commission

Par e-mail à

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 20.451 n de Marti Samira *La pauvreté n'est pas un crime*

Prise de position de l'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP.CH)

Madame la Présidente de la Commission,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation citée en titre, modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration.

Préambule

L'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP.CH) regroupe les quatre CSP de Genève (depuis 1954), Vaud (1961), Neuchâtel (1964) et Berne-Jura (1966). Elle permet de fédérer l'action sociale des CSP constitués indépendamment les uns des autres, avec des statuts juridiques et des modalités d'organisation et de fonctionnement différents, mais une mission, des objectifs et un état d'esprit similaires.

Issus de l'action sociale des Églises protestantes romandes, les Centres sociaux protestants (ci-après les CSP) sont des institutions privées d'action sociale à but non lucratif qui développent des prestations professionnelles avec des collaboratrices et collaborateurs salariés. Ils sont indépendants des services sociaux cantonaux et communaux.

Leur objectif est de tout mettre en œuvre pour atténuer les difficultés des personnes qui s'adressent à eux en offrant écoute, soutien, conseils et aide dans leurs démarches, prodigués par des professionnel-le-s (travailleuses et travailleurs sociaux, juristes, conseillères et conseillers conjugaux).

Les CSP prennent régulièrement position face aux problèmes de notre société, dans le souci d'une plus grande justice sociale. Ils fondent leurs positions sur leur expérience des situations concrètes rencontrées par les personnes s'adressant à leurs services.

Cette expérience s'est développée notamment sur une variété de questions en lien avec les différentes législations touchant aux problématiques de la migration, dans le domaine de l'asile comme dans celui du droit des étrangers, et de l'intégration. Outre les consultations individuelles offertes à leurs usagères et usagers dans ces domaines, les CSP contribuent également à la production des connaissances liées à ce champ par des informations vulgarisées diffusées dans

l'espace public, des guides juridiques, des résultats de recherches, ainsi qu'en conseillant et/ou formant d'autres professionnel-le-s.

C'est donc sur la base d'une expérience solide et en connaissance de cause que les Centres sociaux protestants se prononcent aujourd'hui sur l'objet soumis à consultation.

Introduction

CSP.ch est très critique vis-à-vis des mesures de restriction en matière de prestations sociales déjà adoptées et mises en œuvre lors des dernières révisions de droit des étrangers en date. En effet, ces dernières ont pour conséquences d'accroître la complexité du dispositif, d'augmenter sensiblement le climat d'insécurité vécu par les personnes visées, et de produire du non-recours en matière de prestations sociales, comme nous pouvons le constater dans nos consultations et ainsi que l'étude de Charte Aide Sociale Suisse l'a démontré il y a peu¹.

Ce mouvement de durcissement a donc un lourd impact en termes de non-recours et d'augmentation de la précarité : les menaces pesant sur les titres de séjour des personnes les dissuadent de demander des prestations sociales même lorsqu'elles se trouvent en situation problématique et qu'elles vivent en Suisse depuis de très nombreuses années.

Nous estimons aujourd'hui que l'avant-projet soumis ne correspond plus à l'esprit et à la visée de l'initiative parlementaire 20.451 de Marti Samira *La pauvreté n'est pas un crime*. Cette initiative visait à protéger des personnes durablement installées en Suisse. L'avant-projet s'en éloigne considérablement.

De façon globale, nous nous inscrivons en faux contre toutes les mesures qui visent à précariser encore davantage les personnes de nationalité étrangère en les discriminant en matière d'aide sociale ou en matière d'accès à des prestations sociales. Nous estimons que le renforcement des mesures visant à limiter l'accès des personnes de nationalité étrangère aux prestations sociales n'atteindra pas les objectifs annoncés, s'avère dangereux pour la cohésion sociale et va à l'encontre de dispositions constitutionnelles fondamentales.

Prise de position sur l'avant-projet

CSP.ch a pris connaissance avec intérêt mais déception de ce projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration.

En effet, CSP.ch avait soutenu cette initiative qui visait à protéger les personnes installées en Suisse depuis plus de dix ans d'une révocation de leur permis de séjour en cas de dépendance de l'aide sociale. Nous rappelons que le texte de l'initiative avait pour objectif de protéger les personnes d'une révocation après un séjour ininterrompu de plus de dix ans, et ce quelles que soient les raisons qui les ont conduites à requérir l'aide sociale. Deux précisions étaient apportées : il fallait que cette situation n'ait pas été provoquée délibérément, ni que la personne n'ait délibérément rien fait pour en sortir. Dès dix ans de séjour, la révocation ne devait donc en principe plus être possible pour un motif d'aide sociale sauf attitude manifestement abusive. Cela n'impliquait évidemment pas qu'en deçà, le principe de proportionnalité, fondement de toute décision administrative, n'aurait plus trouvé application.

¹ Bureau BASS 2022 : Étude du non-recours à l'aide sociale des étrangers avec autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse, sur mandat de Charte Aide Sociale Suisse et de la Commission fédérale des migrations.

Nous constatons aujourd'hui que le projet de mise en œuvre s'éloigne considérablement de la visée de cette initiative, mais également de son esprit, en renversant le fardeau de la preuve. La dépendance à l'aide sociale reste un motif de révocation en principe valide quelle que soit la durée du séjour sauf si la personne réussit à démontrer l'existence de raisons particulières qui pourraient excuser une perception d'aide pensée comme fondamentalement problématique. La suppression complète de la notion de durée et la centration sur la notion de faute ont pour conséquence que ces dispositions n'amènent selon nous aucune amélioration fondamentale. Pire, cet avant-projet introduirait dans la loi une mention explicite de la prise en compte des causes du recours à l'aide sociale et de la part de responsabilité qu'y prend la personne concernée.

Nous ne pouvons pas souscrire à cela. Nous nous inscrivons en faux contre cette réinterprétation de l'initiative qui la fait d'ailleurs basculer dans une visée de contrôle renforcé des comportements des personnes qui bénéficient de l'aide sociale.

Le projet renonce en effet à considérer la durée du séjour et se concentre sur l'introduction explicite de l'examen de la faute éventuelle de la personne et sur l'examen de l'ampleur (ou de l'intensité) de ses efforts pour s'affranchir de l'aide sociale, et ce quel que soit le titre de séjour concerné.

Nous rappelons que l'aide sociale repose sur le principe de l'indépendance des causes pour se concentrer sur sa mission de pourvoir aux besoins élémentaires des personnes qui en sont privées. Comme le relève le comité de la CDAS dans sa prise de position, la formulation « par sa propre faute » contredit ce principe de l'indépendance des causes. Elle réinterprète la formulation initiale de l'initiative « provoqué délibérément », qui place le seuil de la faute plus haut et contribuerait à lutter contre le non-recours.

La jurisprudence actuelle, en application du principe de proportionnalité, implique déjà la prise en compte (par les services de migration et les autorités judiciaires de recours), en cas de dépendance à l'aide sociale, de différents aspects codifiés par ce nouveau projet. C'est d'ailleurs ce qui semble ressortir du rapport explicatif où l'on peut lire que « ces dernières années, le nombre de cas où une mesure relevant du droit des étrangers a été prise pour cause de dépendance à l'aide sociale est resté modeste (environ 150 par an en moyenne) et, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité, il a été vérifié dans chaque cas si la personne concernée s'était rendue dépendante à l'aide sociale par sa propre faute » (page 6).

La pratique doit être améliorée² mais le projet n'amène selon nous guère de plus-value.

En revanche, les autres aspects actuellement pris en compte – degré d'intégration, durée du séjour, âge à l'entrée en Suisse, l'évolution de la situation financière de la personne, qualité des relations sociales et familiales, préjudices que la personne concernée et sa famille auraient à subir, semblent devenir moins déterminants, ce qui est pour le moins questionnant.

CSP.ch est extrêmement sceptique face aux nouveaux développements posés dans le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national à propos de l'appréciation de la part de responsabilité des personnes intéressées, tant concernant la cause du recours à l'aide sociale que concernant les efforts pour s'en affranchir.

² Dans un arrêt du 4 juillet 2023², la Cour européenne des droits de l'Homme a estimé que refuser un regroupement familial pour des réfugiés reconnus ayant des ressources financières insuffisantes pour des raisons admissibles, violait l'art. 8 CEDH. Cet arrêt rappelle clairement aux États signataires leur obligation de tenir compte de manière nuancée de la perception de l'aide sociale dans leurs décisions d'admission ou de refus d'autorisation de séjour. B.F. and others c. Suisse rep n° 13258/18

L'examen de la proportionnalité (p. 9) doit déjà tenir compte d'éléments tels que la perte d'un emploi, les difficultés rencontrées dans la recherche d'un emploi, l'acquisition d'une formation ou d'une formation continue, les problèmes de santé, l'âge, les situations personnelles de crise telles que divorce ou violence domestique, notamment.

Dans ce contexte, nous estimons que la proportionnalité est déjà outrepassée dans différents exemples qui sont donnés ou omis :

- tenir compte *des décisions de rente de l'AI* - basées sur une comparaison des revenus défavorisant les bas revenus et les personnes travaillant à temps partiel - et non des incapacités de travail médicalement admises, dans un contexte de restriction des assurances sociales et de transfert vers l'aide sociale.
- Ne pas tenir compte de problématiques structurelles de chômage, comme la difficulté de retrouver un emploi pour les personnes plus âgées et œuvrant dans des domaines professionnels physiquement exigeants.
- Estimer qu'une personne qui a charge d'enfants mais pas de solution de garde satisfaisante soit tenue de faire des compromis comme d'accepter un emploi ne permettant pas de concilier ses obligations. Cet exemple paraît particulièrement inopportun, voire source d'inégalités de traitement supplémentaires dans le contexte helvétique, dans lequel la charge familiale est très inégalement prise en compte par les cantons – dispositifs de Prestations complémentaires pour les familles encore très peu répandus, mais qui permettent de ne pas émarger à l'aide sociale. La garde des enfants et la conciliation vie familiale et vie professionnelle constitue encore une source d'inégalités entre femmes et hommes qu'il s'agit de combattre et non de renforcer. De plus, faire primer l'obligation d'autonomie financière sur les obligations familiales semble peu compatible avec l'art. 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) qui prévoit que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.
- Tenir compte des évaluations des services sociaux dans l'appréciation de la responsabilité des personnes intéressées mais en les subordonnant aux décisions de droit des étrangers (pas de caractère contraignant). (Ex. p. 11)

Les personnes tributaires de l'aide sociale sont déjà tenues, dans le cadre de ce dispositif, d'améliorer leurs chances de réinsertion professionnelle par différentes mesures qui leur sont proposées, voire imposées. Pourtant on retient finalement que ce sont les services de migration qui seraient les plus aptes à juger – et sur quelles bases ? – de la responsabilité des personnes concernées et des efforts qu'elles fournissent pour s'affranchir de l'aide sociale. Notons en passant que ces exemples tendent à dévaluer le rôle, les prérogatives et les compétences des services sociaux dans leur propre champ d'action.

Il ne nous paraît pas acceptable d'une part de continuer à faire de la dépendance à l'aide sociale une faute individuelle en dépit de données scientifiques qui démontrent que la pauvreté est un risque structurel, et d'autre part de renforcer encore l'aspect arbitraire des décisions dans ce domaine, en l'absence de dispositions claires qui excluraient les risques d'interprétation à partir d'une certaine durée de séjour.

A notre sens, l'initiative Marti adoptée avait pour but de revenir à l'esprit de l'ancienne version de l'art. 63 LEI qui à son Al. 2 excluait la révocation pour raison d'assistance après 15 ans (remplacé

dès 2018 par le système de la rétrogradation). Nous estimons qu'après 10 ans de vie en Suisse la personne fait partie intégrante de cette collectivité à laquelle elle a contribué. En deçà des 10 ans de séjour, la proportionnalité de la mesure doit continuer à être examinée. La durée de dix ans de séjour est aussi la durée retenue, tant par la Cour européenne des droits de l'Homme que par le Tribunal fédéral, pour considérer qu'un renvoi est susceptible de violer l'art. 8 CEDH en ce que cette disposition protège la vie privée³. C'est ici l'ensemble des relations sociales nouées qui doivent être protégées contre un renvoi.

Nous estimons que seule une mention claire dans la loi qui précise qu'au-delà d'un séjour de dix ans en Suisse la seule perception de l'aide sociale ne peut être un motif de révocation et de renvoi, peut amener à limiter l'exclusion sociale d'une partie de la population et contribuer à considérer que la pauvreté n'est ni une fatalité ni un crime.

Conclusion

Pour les différentes raisons avancées plus haut, CSP.ch ne soutient pas cet avant-projet.

Il nous paraît au contraire essentiel de revenir à l'esprit de l'initiative qui a été acceptée, et donc maintenir la notion de durée comme critère déterminant.

Dans cet esprit, nous proposons les modifications suivantes pour les articles concernés :

Art. 62, al. 1bis

1bis Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. e, il convient d'examiner si la personne a ~~par sa propre faute~~ **délibérément** provoqué sa dépendance à l'aide sociale **le recours à l'aide sociale** et si elle a ~~insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale~~ **ou l'a volontairement maintenu inchangé.**

Art. 63, al. 1bis

1bis Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. c, il convient d'examiner si la personne a ~~par sa propre faute~~ **délibérément** provoqué sa dépendance à l'aide sociale **le recours à l'aide sociale** et si elle a ~~insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale~~ **ou l'a volontairement maintenu inchangé.**

Art. 63 bis

Après un séjour légal de 10 ans en Suisse, aucune révocation de permis de séjour ou d'établissement ne peut intervenir pour un motif de dépendance à l'aide sociale.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos remarques, réflexions et propositions, et vous transmettons, Madame la Présidente de la Commission, Mesdames et Messieurs, nos salutations cordiales.

CSP.ch

Pour CSP.ch, CRY / MGR, 12 mars 2025

³ Notamment : Arrêt CEDH 9 mai 2023, Ghadamian c. Suisse req n° 2168/19, Arrêt 03.05.2023 (2C_734/2022)



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58
3012 Bern
031 381 45 40
geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern
Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. März 2025

Vernehmlassung 2024/91: Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Möglichkeit, zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» Stellung nehmen zu können. Diese parlamentarische Initiative will, dass die mit der Reform des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) 2019 eingeführten Verbindung zwischen Erhalt von Sozialhilfe und dem Widerruf auf Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur dann zum Tragen kommt, wenn der Sozialhilfebezug mutwillig herbeigeführt oder belassen wurde. Mit der Initiative soll also sichergestellt werden, dass ausländische Personen im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne unmittelbar den Verlust ihres Aufenthaltsstatus befürchten zu müssen. Die parlamentarische Initiative wurde in National- und Ständerat angenommen. Das Parlament hat damit anerkannt, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht.

Nachfolgend wird auf einige vom Initiativtext abweichende Punkte im Gesetzesentwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) eingegangen, die aus Sicht der SBAA änderungsbedürftig sind.

Einleitung

Als Mitglied der gleichnamigen Allianz unterstützt die SBAA das Anliegen der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» von Anfang an. In ihrer Funktion als Beobachtungsstelle hat die SBAA die gravierenden Auswirkungen der AIG-Reform anhand zahlreicher Einzelfälle dokumentieren können. Diese belegen, dass die Gesetzesverschärfung weit über das ursprünglich beabsichtigte Ziel der Missbrauchsbekämpfung hinausgeht. Sie hat nicht nur eine erhebliche Rechtsunsicherheit innerhalb der ausländischen Bevölkerung geschaffen, sondern auch gravierende Konsequenzen für das Leben der betroffenen Menschen.

Die Praxis zeigt, dass viele Menschen, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben, Steuern zahlen und sozial integriert sind, allein aufgrund eines vorübergehenden oder unverschuldeten



Sozialhilfebezugs mit dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung oder einer Rückstufung konfrontiert sehen. Diese Entwicklungen haben nicht nur schwerwiegende individuelle Konsequenzen, sondern untergraben auch das Vertrauen in den Sozialstaat und das rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die parlamentarische Initiative bezweckt, diese negativen Auswirkungen der AIG-Reform zu entschärfen.

Der nun von der SPK-N ausgearbeitete Gesetzesentwurf stellt einen wichtigen Schritt zur Korrektur dieser Entwicklungen dar, weicht aber in **zwei wesentlichen Punkten vom Initiativtext ab: bei der zehnjährigen Schutzfrist und beim Begriff der «Mutwilligkeit»**. Diese substanziellen Abschwächungen gefährden die Zielsetzung der parlamentarischen Initiative, da sie weiterhin die Möglichkeit offenlassen, dass unverschuldet Betroffene von migrationsrechtlichen Konsequenzen betroffen sind. Um dies zu vermeiden, sind gezielte Nachbesserungen erforderlich.

Zentrale Forderungen der SBAA

- 1. Mutwilligkeit statt eigenen Verschuldens:** Das Gesetz soll Klarheit schaffen, dass nur wer seine Sozialhilfeabhängigkeit bewusst und absichtlich missbräuchlich herbeigeführt oder unverändert gelassen hat, soll mit ausländerrechtlichen Konsequenzen rechnen müssen.
- 2. Aufenthaltssicherung durch Schutzfrist:** Für Personen, die seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz leben und deswegen hier integriert sind, sollen die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden.
- 3. Präzisierung der Verhältnismässigkeitsprüfung:** Strukturelle Ursachen für Armut müssen in der behördlichen Prüfung stärker berücksichtigt werden.
- 4. Vereinheitlichung der behördlichen Praxis:** Zur Wahrung der Rechtsgleichheit und Vermeidung kantonaler Unterschiede bedarf es eines präzisen Rechtsbegriffs.
- 5. Entflechtung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht:** Soziale Sicherungssysteme dürfe nicht als migrationspolitische Steuerungsinstrumente verwendet werden.

Auswirkungen der aktuellen Regelung – Konkrete Fälle aus der Praxis

Die AIG-Reform 2019 hatte unter anderem das Ziel, den Sozialhilfemissbrauch konsequenter zu bekämpfen. In der Praxis führte sie jedoch zu einer uneinheitlichen Anwendung durch die kantonalen Behörden. Während einige Migrationsämter eine differenzierte Prüfung der individuellen Umstände vornehmen, legen andere eine tiefe Schwelle für ausländerrechtliche Massnahmen an. Hinzu kommt, dass Sozialämter und Migrationsbehörden die Bedürftigkeit unterschiedlich beurteilen. Die Tatsache, dass Sozialhilfegesetze kantonal sind, verstärkt die uneinheitlichen Praxen der Migrationsbehörden.

Infolgedessen verzichten viele Betroffene aus Angst vor ausländerrechtlichen Sanktionen auf dringend benötigte Sozialhilfe. Dies verschärft ihre wirtschaftliche und soziale Notlage, führt zu Überschuldung, Wohnungsverlust und verhindert medizinische Behandlungen. Besonders betroffen sind gesundheitlich beeinträchtigte Personen und Familien mit Kindern.

Die SBAA zeigt anhand von dokumentierten Fällen die Auswirkungen der geltenden Praxis.

Fall 426: «Bhajan» - 32 Jahre in der Schweiz, trotz Integrationsbemühungen von Wegweisung bedroht¹

«Bhajan» lebt seit 1989 in der Schweiz und besitzt eine Aufenthaltsbewilligung. Er war mit Unterbrüchen immer erwerbstätig, konnte aber nur ein geringes Einkommen erzielen. Erschwe-

¹ Siehe SBAA-Falldatenbank: [Fall 426](#)



rend kamen gesundheitliche Probleme hinzu, die seine Erwerbstätigkeit einschränkten. Deshalb bezog er in drei Zeitabschnitten für insgesamt 5 ½ Jahre Sozialhilfe. Dazwischen gelang es ihm immer wieder, sich für längere Zeit von der Sozialhilfe zu lösen.

Nach zwei ausländerrechtlichen Verwarnungen wegen Verschuldung und Sozialhilfebezug wurde seine Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert und er 2021 aus der Schweiz weggewiesen. Seine dagegen erhobene Beschwerde wurde gutgeheissen, nachdem die Umstände seiner Sozialhilfeabhängigkeit umfassend gewürdigt und als höchstens teilweise selbstverschuldet qualifiziert worden waren. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung gewichtete die zuständige Behörde seine privaten Interessen am Verbleib in der Schweiz höher als das öffentliche Interesse an der Entlastung der öffentlichen Finanzen.

Dieser Fall zeigt eindrücklich, dass selbst langjährig anwesende, wirtschaftlich und sozial integrierte Personen allein aufgrund eines vorübergehenden Sozialhilfebezugs von der Wegweisung bedroht sind. Es wird deutlich, dass strukturelle Probleme wie der Niedriglohnsektor oder gesundheitliche Einschränkungen bei der ersten behördlichen Entscheidung nicht ausreichend berücksichtigt wurden und erst ein aufwändiger Beschwerdeprozess zu einer angemessenen Abwägung führte.

Fall 427: «Darian» – Sozialhilfeabhängigkeit nach schwerem Herzinfarkt als selbstverschuldet qualifiziert²

«Darian» lebt seit 1999 in der Schweiz und war lange Zeit finanziell unabhängig. Im Jahr 2013 erlitt er einen schweren Herzinfarkt, konnte sich gesundheitlich nie mehr vollständig erholen und litt zunehmend an psychischen Erkrankungen. Er erhielt zunächst eine befristete IV-Rente und später eine halbe IV-Rente. Trotz intensiver Arbeitssuche fand er keine leidensgerechte Stelle und war fortan auf unterstützende Sozialhilfe angewiesen.

Im Jahr 2020 verfügte das Migrationsamt gestützt auf Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG die Nichtverlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung. Zur Begründung wurde angeführt, dass er trotz einer verbleibenden Erwerbsfähigkeit von 50 % nicht am Arbeitsmarkt teilnehme und deshalb von einer selbstverschuldeten Sozialhilfeabhängigkeit auszugehen sei. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass «Darian» aufgrund seines Alters und seiner gesundheitlichen Einschränkungen trotz nachgewiesener Arbeitsbemühungen keine zumutbare Arbeit finden konnte.

Seine Beschwerden gegen diese Entscheidung wurden auf kantonaler Ebene abgewiesen, so dass er schliesslich vor Bundesgericht ziehen musste. Seine Vertretung machte geltend, dass seine lange Anwesenheitsdauer, seine Verwurzelung und seine gesundheitliche Situation nicht ausreichend gewürdigt wurden. Insbesondere wurde kritisiert, dass die Verhältnismässigkeitsprüfung rein auf finanzielle Erwägungen gestützt wurde und weder gesundheitliche noch soziale Aspekte genügend berücksichtigt wurden.

Dieser Fall zeigt besonders drastisch, dass selbst schwerwiegende gesundheitliche Schicksalsschläge nicht als unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit anerkannt werden. Trotz nachweislicher Bemühungen, eine Arbeit zu finden, wurde «Darian» die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verwehrt – ein Entscheid, der finanzielle Interessen über persönliche und gesundheitliche Umstände stellte. Damit zeigt sich, dass Art. 58a Abs. 2 AIG von den zuständigen Behörden nicht gewürdigt wurde.

«Mutwilligkeit» als notwendiges Kriterium

Die dargestellten Fälle zeigen eindrücklich, dass die bisherige Praxis dazu führt, dass selbst Personen mit langjährigem Aufenthalt und nachgewiesenen Integrationsbemühungen allein

² Siehe SBAA-Falldatenbank: [Fall 427](#)



aufgrund eines vorübergehenden oder unverschuldeten Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen rechnen müssen. Anstatt Missbrauch gezielt zu sanktionieren, trifft das aktuelle System auch jene, die strukturell oder gesundheitlich bedingt in eine Notlage geraten sind.

Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» wollte diese Problematik gezielt entschärfen, indem sie die Voraussetzung «Mutwilligkeit» als präzise Abgrenzungskategorie einführte. Der Gesetzesentwurf der SPK-N verwendet stattdessen den Begriff des «eigenen Verschulden». Dies stellt eine wesentliche Abschwächung der parlamentarischen Initiative dar und droht, die bestehenden Rechtsunsicherheiten fortzuführen.

Während «Mutwilligkeit» eine klare, rechtlich präzise Abgrenzung bietet und eine absichtliche oder fahrlässige Herbeiführung der Sozialhilfeabhängigkeit voraussetzt, bleibt «eigenes Verschulden» unbestimmt und eröffnet einen grossen Ermessens- und Interpretationsspielraum. Die bisherigen Erfahrungen mit der AIG-Revision von 2019 zeigen, dass die Beurteilung von Verschulden in der Praxis uneinheitlich erfolgt und strukturelle Faktoren wie gesundheitliche Einschränkungen, Erwerbsarmut oder Betreuungsverpflichtungen unterschiedlich gewichtet werden.

Nur mit der expliziten Aufnahme von «Mutwilligkeit» kann sichergestellt werden, dass ausländerrechtliche Konsequenzen ausschliesslich Personen treffen, die ihre Sozialhilfeabhängigkeit absichtlich herbeiführen oder aufrechterhalten.

Um die ursprüngliche Zielsetzung der Initiative zu wahren, fordert die SBAA daher nachdrücklich, dass der Begriff «Mutwilligkeit» als präzise rechtliche Grundlage im Gesetz verankert wird.

Vorschlag SBAA:

Art. 62 Abs. 1^{bis}:

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art 63 Abs 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Schutzfrist von zehn Jahren

Während die zentrale Forderung der SBAA die Ersetzung des Begriffs «eigenes Verschulden» durch «Mutwilligkeit» bleibt, könnte eine ergänzende Schutzfrist von zehn Jahren notwendig sein, falls die SPK-N am Begriff des «eigenen Verschuldens» festhält.

Die parlamentarische Initiative forderte ursprünglich, dass nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt eine Rückstufung oder ein Entzug der Bewilligung nur noch in Fällen von mutwillig herbeigeführter oder unveränderter Bedürftigkeit möglich sein



sollte. Diese Forderung wurde mittlerweile auch vom Bundesgericht bestätigt, das in einem Leitentscheid von 2022 (BGE 144 I 266) festhielt, dass nach zehn Jahren Aufenthalt in der Regel von einer guten Integration ausgegangen werden kann und besondere Gründe für ausländerrechtliche Massnahmen nötig sind.

Trotz dieser Rechtsprechung verzichtet die SPK-N auf eine Schutzfrist. Dies schafft Rechtsunsicherheit und setzt langjährig anwesende Personen, die unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen sind, weiterhin dem Risiko aus, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Fälle wie «Bhajan» und «Darian» zeigen, dass selbst gut integrierte Menschen, die sich nichts zuschulden kommenliessen, unter den aktuellen Regelungen betroffen sein können.

Um diesen Missstand zu korrigieren, fordert die SBAA eventualiter, dass die ursprünglich vorgesehene Schutzfrist von zehn Jahren zusätzlich in den Gesetzestext aufgenommen wird, um langjährig anwesenden Personen die nötige Rechtssicherheit zu gewähren

Eventualvorschlag SBAA:

Art. 62 Abs. 3

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Art 63 Abs 4

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

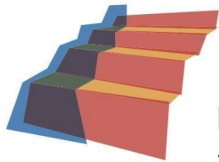
Freundliche Grüsse

Meret Hofer

Co-Geschäftsleiterin SBAA

Lars Scheppach

Co-Geschäftsleiter SBAA



Bildung für alle
– jetzt!

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. März 2025

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

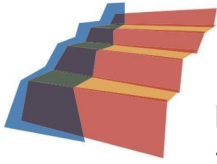
«Bildung für alle – jetzt!» bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir schliessen uns der Stellungnahme der Allianz «Armut ist kein Verbrechen» wie folgt an:

Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. «Bildung für alle – jetzt!» begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)



**Bildung für alle
– jetzt!**

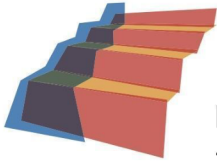
beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den «Bildung für alle – jetzt!» unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüßen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet



Bildung für alle – jetzt!

sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

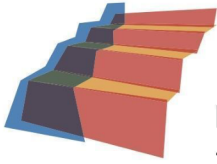
«Bildung für alle – jetzt!» bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». «Bildung für alle – jetzt!» betont hierbei, dass das Verschulden

² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

³ Erläuternder Bericht, S. 9



Bildung für alle – jetzt!

im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht von «Bildung für alle – jetzt!» Bern ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Bildung für alle – jetzt!



Commission des institutions politiques
du Conseil national

À l'attention de Greta Gysin, présidente
de la Commission

Par e-mail à

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 20.451 n de Marti Samira *La pauvreté n'est pas un crime*

Prise de position de l'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP.CH)

Madame la Présidente de la Commission,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation citée en titre, modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration.

Préambule

L'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP.CH) regroupe les quatre CSP de Genève (depuis 1954), Vaud (1961), Neuchâtel (1964) et Berne-Jura (1966). Elle permet de fédérer l'action sociale des CSP constitués indépendamment les uns des autres, avec des statuts juridiques et des modalités d'organisation et de fonctionnement différents, mais une mission, des objectifs et un état d'esprit similaires.

Issus de l'action sociale des Églises protestantes romandes, les Centres sociaux protestants (ci-après les CSP) sont des institutions privées d'action sociale à but non lucratif qui développent des prestations professionnelles avec des collaboratrices et collaborateurs salariés. Ils sont indépendants des services sociaux cantonaux et communaux.

Leur objectif est de tout mettre en œuvre pour atténuer les difficultés des personnes qui s'adressent à eux en offrant écoute, soutien, conseils et aide dans leurs démarches, prodigués par des professionnel-le-s (travailleuses et travailleurs sociaux, juristes, conseillères et conseillers conjugaux).

Les CSP prennent régulièrement position face aux problèmes de notre société, dans le souci d'une plus grande justice sociale. Ils fondent leurs positions sur leur expérience des situations concrètes rencontrées par les personnes s'adressant à leurs services.

Cette expérience s'est développée notamment sur une variété de questions en lien avec les différentes législations touchant aux problématiques de la migration, dans le domaine de l'asile comme dans celui du droit des étrangers, et de l'intégration. Outre les consultations individuelles offertes à leurs usagères et usagers dans ces domaines, les CSP contribuent également à la production des connaissances liées à ce champ par des informations vulgarisées diffusées dans

l'espace public, des guides juridiques, des résultats de recherches, ainsi qu'en conseillant et/ou formant d'autres professionnel-le-s.

C'est donc sur la base d'une expérience solide et en connaissance de cause que les Centres sociaux protestants se prononcent aujourd'hui sur l'objet soumis à consultation.

Introduction

CSP.ch est très critique vis-à-vis des mesures de restriction en matière de prestations sociales déjà adoptées et mises en œuvre lors des dernières révisions de droit des étrangers en date. En effet, ces dernières ont pour conséquences d'accroître la complexité du dispositif, d'augmenter sensiblement le climat d'insécurité vécu par les personnes visées, et de produire du non-recours en matière de prestations sociales, comme nous pouvons le constater dans nos consultations et ainsi que l'étude de Charte Aide Sociale Suisse l'a démontré il y a peu¹.

Ce mouvement de durcissement a donc un lourd impact en termes de non-recours et d'augmentation de la précarité : les menaces pesant sur les titres de séjour des personnes les dissuadent de demander des prestations sociales même lorsqu'elles se trouvent en situation problématique et qu'elles vivent en Suisse depuis de très nombreuses années.

Nous estimons aujourd'hui que l'avant-projet soumis ne correspond plus à l'esprit et à la visée de l'initiative parlementaire 20.451 de Marti Samira *La pauvreté n'est pas un crime*. Cette initiative visait à protéger des personnes durablement installées en Suisse. L'avant-projet s'en éloigne considérablement.

De façon globale, nous nous inscrivons en faux contre toutes les mesures qui visent à précariser encore davantage les personnes de nationalité étrangère en les discriminant en matière d'aide sociale ou en matière d'accès à des prestations sociales. Nous estimons que le renforcement des mesures visant à limiter l'accès des personnes de nationalité étrangère aux prestations sociales n'atteindra pas les objectifs annoncés, s'avère dangereux pour la cohésion sociale et va à l'encontre de dispositions constitutionnelles fondamentales.

Prise de position sur l'avant-projet

CSP.ch a pris connaissance avec intérêt mais déception de ce projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration.

En effet, CSP.ch avait soutenu cette initiative qui visait à protéger les personnes installées en Suisse depuis plus de dix ans d'une révocation de leur permis de séjour en cas de dépendance de l'aide sociale. Nous rappelons que le texte de l'initiative avait pour objectif de protéger les personnes d'une révocation après un séjour ininterrompu de plus de dix ans, et ce quelles que soient les raisons qui les ont conduites à requérir l'aide sociale. Deux précisions étaient apportées : il fallait que cette situation n'ait pas été provoquée délibérément, ni que la personne n'ait délibérément rien fait pour en sortir. Dès dix ans de séjour, la révocation ne devait donc en principe plus être possible pour un motif d'aide sociale sauf attitude manifestement abusive. Cela n'impliquait évidemment pas qu'en deçà, le principe de proportionnalité, fondement de toute décision administrative, n'aurait plus trouvé application.

¹ Bureau BASS 2022 : Étude du non-recours à l'aide sociale des étrangers avec autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse, sur mandat de Charte Aide Sociale Suisse et de la Commission fédérale des migrations.

Nous constatons aujourd'hui que le projet de mise en œuvre s'éloigne considérablement de la visée de cette initiative, mais également de son esprit, en renversant le fardeau de la preuve. La dépendance à l'aide sociale reste un motif de révocation en principe valide quelle que soit la durée du séjour sauf si la personne réussit à démontrer l'existence de raisons particulières qui pourraient excuser une perception d'aide pensée comme fondamentalement problématique. La suppression complète de la notion de durée et la centration sur la notion de faute ont pour conséquence que ces dispositions n'amènent selon nous aucune amélioration fondamentale. Pire, cet avant-projet introduirait dans la loi une mention explicite de la prise en compte des causes du recours à l'aide sociale et de la part de responsabilité qu'y prend la personne concernée.

Nous ne pouvons pas souscrire à cela. Nous nous inscrivons en faux contre cette réinterprétation de l'initiative qui la fait d'ailleurs basculer dans une visée de contrôle renforcé des comportements des personnes qui bénéficient de l'aide sociale.

Le projet renonce en effet à considérer la durée du séjour et se concentre sur l'introduction explicite de l'examen de la faute éventuelle de la personne et sur l'examen de l'ampleur (ou de l'intensité) de ses efforts pour s'affranchir de l'aide sociale, et ce quel que soit le titre de séjour concerné.

Nous rappelons que l'aide sociale repose sur le principe de l'indépendance des causes pour se concentrer sur sa mission de pourvoir aux besoins élémentaires des personnes qui en sont privées. Comme le relève le comité de la CDAS dans sa prise de position, la formulation « par sa propre faute » contredit ce principe de l'indépendance des causes. Elle réinterprète la formulation initiale de l'initiative « provoqué délibérément », qui place le seuil de la faute plus haut et contribuerait à lutter contre le non-recours.

La jurisprudence actuelle, en application du principe de proportionnalité, implique déjà la prise en compte (par les services de migration et les autorités judiciaires de recours), en cas de dépendance à l'aide sociale, de différents aspects codifiés par ce nouveau projet. C'est d'ailleurs ce qui semble ressortir du rapport explicatif où l'on peut lire que « ces dernières années, le nombre de cas où une mesure relevant du droit des étrangers a été prise pour cause de dépendance à l'aide sociale est resté modeste (environ 150 par an en moyenne) et, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité, il a été vérifié dans chaque cas si la personne concernée s'était rendue dépendante à l'aide sociale par sa propre faute » (page 6).

La pratique doit être améliorée² mais le projet n'amène selon nous guère de plus-value.

En revanche, les autres aspects actuellement pris en compte – degré d'intégration, durée du séjour, âge à l'entrée en Suisse, l'évolution de la situation financière de la personne, qualité des relations sociales et familiales, préjudices que la personne concernée et sa famille auraient à subir, semblent devenir moins déterminants, ce qui est pour le moins questionnant.

CSP.ch est extrêmement sceptique face aux nouveaux développements posés dans le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national à propos de l'appréciation de la part de responsabilité des personnes intéressées, tant concernant la cause du recours à l'aide sociale que concernant les efforts pour s'en affranchir.

² Dans un arrêt du 4 juillet 2023², la Cour européenne des droits de l'Homme a estimé que refuser un regroupement familial pour des réfugiés reconnus ayant des ressources financières insuffisantes pour des raisons admissibles, violait l'art. 8 CEDH. Cet arrêt rappelle clairement aux États signataires leur obligation de tenir compte de manière nuancée de la perception de l'aide sociale dans leurs décisions d'admission ou de refus d'autorisation de séjour. B.F. and others c. Suisse rep n° 13258/18

L'examen de la proportionnalité (p. 9) doit déjà tenir compte d'éléments tels que la perte d'un emploi, les difficultés rencontrées dans la recherche d'un emploi, l'acquisition d'une formation ou d'une formation continue, les problèmes de santé, l'âge, les situations personnelles de crise telles que divorce ou violence domestique, notamment.

Dans ce contexte, nous estimons que la proportionnalité est déjà outrepassée dans différents exemples qui sont donnés ou omis :

- tenir compte *des décisions de rente de l'AI* - basées sur une comparaison des revenus défavorisant les bas revenus et les personnes travaillant à temps partiel - et non des incapacités de travail médicalement admises, dans un contexte de restriction des assurances sociales et de transfert vers l'aide sociale.
- Ne pas tenir compte de problématiques structurelles de chômage, comme la difficulté de retrouver un emploi pour les personnes plus âgées et œuvrant dans des domaines professionnels physiquement exigeants.
- Estimer qu'une personne qui a charge d'enfants mais pas de solution de garde satisfaisante soit tenue de faire des compromis comme d'accepter un emploi ne permettant pas de concilier ses obligations. Cet exemple paraît particulièrement inopportun, voire source d'inégalités de traitement supplémentaires dans le contexte helvétique, dans lequel la charge familiale est très inégalement prise en compte par les cantons – dispositifs de Prestations complémentaires pour les familles encore très peu répandus, mais qui permettent de ne pas émarger à l'aide sociale. La garde des enfants et la conciliation vie familiale et vie professionnelle constitue encore une source d'inégalités entre femmes et hommes qu'il s'agit de combattre et non de renforcer. De plus, faire primer l'obligation d'autonomie financière sur les obligations familiales semble peu compatible avec l'art. 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) qui prévoit que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.
- Tenir compte des évaluations des services sociaux dans l'appréciation de la responsabilité des personnes intéressées mais en les subordonnant aux décisions de droit des étrangers (pas de caractère contraignant). (Ex. p. 11)

Les personnes tributaires de l'aide sociale sont déjà tenues, dans le cadre de ce dispositif, d'améliorer leurs chances de réinsertion professionnelle par différentes mesures qui leur sont proposées, voire imposées. Pourtant on retient finalement que ce sont les services de migration qui seraient les plus aptes à juger – et sur quelles bases ? – de la responsabilité des personnes concernées et des efforts qu'elles fournissent pour s'affranchir de l'aide sociale. Notons en passant que ces exemples tendent à dévaluer le rôle, les prérogatives et les compétences des services sociaux dans leur propre champ d'action.

Il ne nous paraît pas acceptable d'une part de continuer à faire de la dépendance à l'aide sociale une faute individuelle en dépit de données scientifiques qui démontrent que la pauvreté est un risque structurel, et d'autre part de renforcer encore l'aspect arbitraire des décisions dans ce domaine, en l'absence de dispositions claires qui excluraient les risques d'interprétation à partir d'une certaine durée de séjour.

A notre sens, l'initiative Marti adoptée avait pour but de revenir à l'esprit de l'ancienne version de l'art. 63 LEI qui à son Al. 2 excluait la révocation pour raison d'assistance après 15 ans (remplacé

dès 2018 par le système de la rétrogradation). Nous estimons qu'après 10 ans de vie en Suisse la personne fait partie intégrante de cette collectivité à laquelle elle a contribué. En deçà des 10 ans de séjour, la proportionnalité de la mesure doit continuer à être examinée. La durée de dix ans de séjour est aussi la durée retenue, tant par la Cour européenne des droits de l'Homme que par le Tribunal fédéral, pour considérer qu'un renvoi est susceptible de violer l'art. 8 CEDH en ce que cette disposition protège la vie privée³. C'est ici l'ensemble des relations sociales nouées qui doivent être protégées contre un renvoi.

Nous estimons que seule une mention claire dans la loi qui précise qu'au-delà d'un séjour de dix ans en Suisse la seule perception de l'aide sociale ne peut être un motif de révocation et de renvoi, peut amener à limiter l'exclusion sociale d'une partie de la population et contribuer à considérer que la pauvreté n'est ni une fatalité ni un crime.

Conclusion

Pour les différentes raisons avancées plus haut, CSP.ch ne soutient pas cet avant-projet.

Il nous paraît au contraire essentiel de revenir à l'esprit de l'initiative qui a été acceptée, et donc maintenir la notion de durée comme critère déterminant.

Dans cet esprit, nous proposons les modifications suivantes pour les articles concernés :

Art. 62, al. 1bis

1bis Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. e, il convient d'examiner si la personne a ~~par sa propre faute~~ **délibérément** provoqué sa dépendance à l'aide sociale **le recours à l'aide sociale** et si elle a ~~insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale~~ **ou l'a volontairement maintenu inchangé.**

Art. 63, al. 1bis

1bis Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. c, il convient d'examiner si la personne a ~~par sa propre faute~~ **délibérément** provoqué sa dépendance à l'aide sociale **le recours à l'aide sociale** et si elle a ~~insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale~~ **ou l'a volontairement maintenu inchangé.**

Art. 63 bis

Après un séjour légal de 10 ans en Suisse, aucune révocation de permis de séjour ou d'établissement ne peut intervenir pour un motif de dépendance à l'aide sociale.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos remarques, réflexions et propositions, et vous transmettons, Madame la Présidente de la Commission, Mesdames et Messieurs, nos salutations cordiales.

CSP.ch

Pour CSP.ch, CRY / MGR, 12 mars 2025

³ Notamment : Arrêt CEDH 9 mai 2023, Ghadamian c. Suisse req n° 2168/19, Arrêt 03.05.2023 (2C_734/2022)



AGATHU

ARBEITSGRUPPE FÜR ASYLSUCHENDE THURGAU

Staatspolitische
Kommission SPK
3003 Bern

Bern, 23. Dezember 2024

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Der Verein AGATHU (Arbeitsgruppe für Asylsuchende TG) begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

2 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den der Verein AGATHU unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüßen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib

in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Der Verein AGATHU bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2.2 Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Der Verein AGATHU betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen

² Vgl. u.a. [BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

³ Erläuternder Bericht, S. 9

Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht des Vereins AGATHU ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Verein AGATHU, Daniel Klein, Präsident

Kreuzlingen, 11. Februar 2025



Daniel Furrer
Geschäftsleiter
Telefon direkt: 041 368 52 53
E-Mail: daniel.furrer@caritas-zentralschweiz.ch

Schweizerischer Nationalrat
Staatspolitische Kommission
Greta Gysin, Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Luzern, 14. März 2025

Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)

Sehr geehrte Frau Gysin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 21. November 2024 ein Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen gestartet. Als Non-Profit-Organisation unterstützen wir Menschen in schwierigen Lebenssituationen und engagieren uns gegen Armut in der Zentralschweiz.

Seit dem Inkrafttreten des Ausländer- und Integrationsgesetzes von 2019 wenden viele Kantone die sogenannte "Integrationskontrolle" gegenüber Ausländerinnen und Ausländern an. Dies führt dazu, dass ausländische Personen, welche seit langer Zeit in der Schweiz integriert sind, aufgrund einer persönlichen Notlage auf Sozialhilfe angewiesen sind und wegen Sozialhilfebezug aus der Schweiz wegweisen werden können. Mit der parlamentarischen Initiative sollen Ausländerinnen und Ausländer Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Wir freuen uns sehr darüber, dass diese Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen worden ist. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und in der Bekämpfung von Armut. **Caritas Zentralschweiz unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative und ist der Meinung, dass eine Wegweisung ausschliesslich aufgrund von Sozialhilfebezug nicht mehr möglich sein darf.**

In unserer Sozial- und Schuldenberatung machen wir immer wieder die Erfahrung, dass Armutsbetroffene aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen Sozialhilfeleistungen nicht beziehen. Oftmals sind es Schicksalsschläge wie Arbeitsplatzverlust, Krankheit oder Unfall, Trennung vom Ehepartner und weitere Gründe, die dazu führen, dass jemand in finanzielle Not gerät. Ausländerrechtliche Massnahmen haben einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung von Betroffenen.

wir helfen menschen

SPENDEN:
IBAN CH84 0900 0000 6000 4141 0

Caritas Zentralschweiz
Grossmatte Ost 10
6014 Luzern

caritas-zentralschweiz.ch
041 368 51 00
info@caritas-zentralschweiz.ch



Ein drohender Verlust des Aufenthaltsrechts führt immer wieder zu schwerwiegenden Härtefällen. Für Menschen, die in der Schweiz leben und arbeiten und ihren Teil an die Gesellschaft leisten, darf ein Schicksalsschlag, der in eine finanzielle Not führt, nicht eine dauerhafte Einschränkung in die Lebensgestaltung bedeuten. Ausländische Personen geraten so pauschal unter Verdacht. Die Rechtsunsicherheit, die diese Regelung bei Personen ohne Schweizer Pass auslöst, führt zu einer abschreckenden Wirkung. Aus Angst vor möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten Betroffene trotz dringendem Bedarf auf Sozialhilfe. Mit dem Verzicht auf notwendige Unterstützung gehen Folgeprobleme einher, was wir dann in unserer Sozial- und Schuldenberatung sehen. Betroffene verschulden sich zum Beispiel so stark, dass eine Sanierung kaum möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Die berufliche Integration wird erschwert oder gehemmt und die gesellschaftliche Integration gefährdet. Auch hat dies immer wieder eine Gefährdung der psychischen Gesundheit zur Folge. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung.¹

Zur Vorgeschlagenen Gesetzesvorlage im Detail:

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats, die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Caritas Zentralschweiz unterstützt die Übernahme der Rechtsprechung des Bundesgerichts ins Gesetz durch eine Kodifizierung. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird.

Zehn-Jahre-Frist

Caritas unterstützt die Absicht der Staatspolitische Kommission des Nationalrats, dass eine Verschlechterung der Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Für die Betroffenen steht enorm viel auf dem Spiel und sie werden die notwendige Unterstützung durch die Sozialhilfe nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sich sicher sein können, dass damit ihr Aufenthaltsrecht nicht gefährdet ist. Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, gibt es möglicherweise etwas mehr Sicherheit, wenn keine Anzahl von Jahren im Gesetz steht. Hingegen würde eine explizite Nennung von zehn Jahren länger anwesenden Betroffenen eine grosse Sicherheit vermitteln. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Da das Erlangen einer Niederlassung viel Zeit in Anspruch nimmt, betrifft dies meist Menschen, die länger als zehn Jahre in der Schweiz wohnen. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung besonders fatal. Aber auch eine Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung bedeutet einen starken Einschnitt in die Lebenssituation. So sind sie wieder konfrontiert mit den Unsicherheiten, die eine Aufenthaltsbewilligung mit sich bringt.

¹ Vgl. [Büro Bass 2024](#)

Zudem werden sie in ihrem Prozess zu einer möglichen Einbürgerung über viele Jahre zurückgeworfen. Entsprechend würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländerinnen und Ausländern die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Wird darauf verzichtet und stattdessen die Formulierung des eigenen Verschuldens benutzt, hängt es von den zuständigen Behörden ab und Entscheidungen werden willkürlicher. Eine Schutzfrist von zehn Jahren würde Armutsbetroffenen klar signalisieren, dass sie im Bedarfsfall Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.

Caritas Zentralschweiz bedauert deshalb, dass auf die Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll.

Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens:

Eigenes Verschulden versus Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen.

Die aktuelle Praxis zeigt, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Wir meinen, dass Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. In der Regel sind strukturelle Faktoren ursächlich für die Armutsbetroffenheit. Die Definition von Verschulden wird oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen. **Caritas Zentralschweiz vertritt die Haltung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss ein solcher Entscheid auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. In diesem Sinne ist aus unserer Sicht der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.**

Deshalb fordert Caritas Zentralschweiz, den Begriff des eigenen Verschuldens im Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats wie folgt zu ändern.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

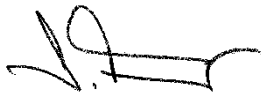
1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Besten Dank für Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Daniel Furrer
Geschäftsleiter



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
CH-3003 Bern

Eingereicht per Email an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. März 2025

Vernehmlassung zu 20.451 Parla- mentarische Initiative. Marti Sa- mira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrte Frau Gysin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend 20.451 Parlamentarische Initiative Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen. Die Vernehmlassung deckt sich weitgehend mit den Vernehmlassungen der Koordination Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, der Caritas Schweiz und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), welche wir vollumfänglich unterstützen und auf welche wir verweisen.

Die DJS Schweiz fokussieren sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

1 Einleitung

Die DJS ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative in National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und Handlungsbedarf besteht. Die DJS setzt sich für die Entkoppelung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht ein. Die Netze der sozialen Sicherung dürfen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Sozialhilfe ist dazu da, Menschen, die ansonsten unter der Armutsgrenze leben müssten, die Existenz zu sichern und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» nimmt diesen Grundgedanken der Sozialhilfe als effektives Unter-



stützungsnetz für alle armutsbetroffenen Menschen, unabhängig ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus, auf.

2 Das Wichtigste in Kürze

- **Die DJS unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»**, die Rechtssicherheit von Ausländer*innen zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz fürchten zu müssen.
- **Die DJS spricht sich klar für die Entkoppelung von Aufenthaltstatus und Sozialhilfebezug aus.** Nur eine vollständige Entkoppelung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsberechtigung kann längerfristig garantieren, dass für alle in der Schweiz lebenden armutsbetroffenen Menschen der Zugang zur verfassungsmässig garantierten Unterstützung in Notlagen gleichermaßen gegeben ist.
- **Die DJS fordert anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der Mutwilligkeit ins Gesetz aufzunehmen:** Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit führte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat.

3 Verschränkung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsstatus

Bereits das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) nannte die finanzielle Unabhängigkeit respektive der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen als einer der Gründe für den Widerruf einer Aufenthaltsberechtigung.¹ Unter dem Bundesgesetz über die Ausländer*innen (AuG) waren Ausländer*innen, die seit 15 Jahren im Land lebten, davor geschützt, dass ihre Niederlassungsbewilligung bei einem Bezug von Sozialhilfe entzogen werden konnte.² In der EU ist der Bezug von Sozialhilfe nach fünf Jahren regulären Aufenthalts in einem Gastland kein Grund mehr für den Entzug des Aufenthalts.³ Seit dem Inkrafttreten des AIG am 1. Januar 2019 sind die Sozialdienste verpflichtet unaufgefordert, den Bezug und den Umfang von Sozialhilfeleistungen durch Ausländer*innen an die Migrationsämter zu melden.⁴

Die Umsetzung der aktuellen Rechtsvorschriften führt zu einer Verschränkung der unterschiedlichen Kompetenzen und Ziele der einzelnen Behörden und

¹ aArt. 10 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), SR 142.20.

² aArt. 63 Abs. 2 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20.

³ Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann, and Luca Pfirter. «(Un)Conditional Welfare. Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law». *Swiss Journal of Sociology* 47, no. 1, 93 - 114.

⁴ Art. 97 Abs. 3 Bst. d AIG, Art. 82d VZAE.

somit zu komplexeren Verfahren. In der Konsequenz können sich die Erwartungen und Empfehlungen an Sozialhilfebezügler*innen widersprechen. Solche gemischten Signale können die wirtschaftliche und die aufenthaltsrechtliche Situation der Betroffenen zusätzlich prekarisieren.⁵

Schliesslich prägt die aktuelle rechtliche Situation das Verhalten der ausländischen Wohnbevölkerung. Eindrücklich zeigte sich dies während der Covid-19-Pandemie: Aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen suchten viele ausländische Personen – selbst langjährige Bewohner*innen mit Niederlassungsbewilligung – auch in existenziellen Notlagen keine Unterstützung bei den Sozialdiensten. Im Spannungsfeld zwischen drohender finanzieller Not und der Unsicherheit des Aufenthaltsrechts wurde die Sicherung des Bleiberechts oftmals höher gewichtet. Statt staatliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, wandten sich viele ausländische Personen an Kirchen oder Nichtregierungsorganisationen, um Beratung sowie finanzielle oder materielle Unterstützung zu erhalten. Diese nichtstaatlichen Akteure konnten jedoch die Bedarfe häufig nicht vollständig und nachhaltig abdecken. Fachleute weisen klar darauf hin, dass die unzureichende soziale Absicherung langfristige Folgen haben kann, etwa in Form von finanzieller Verschuldung oder psychischen Belastungen.⁶

4 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den die DJS unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

⁵ Christin Achermann, Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Doris Niragire Nirere, Luca Pfirter Was geschieht, wenn sich Migrationskontrolle und Sozialhilfe verschränken? kurz und bündig #23, Dezember 2022, einsehbar unter: https://nccr-onthefmove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2022/12/PB23_nccr-on-the-move_DE_Web.pdf (08.01.2025).

⁶ Siehe Meier, Gisela; Mey, Eva; Strohmeier Navarro Smith, Rahel (2021). Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. 27. August, Hübelin, Oliver; Elsener, Nadine; Lehmann, Olivier (2023). Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016 – 2020. Bericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt. Version vom 29. August, Götzö, Monika; Herzig, Michael; Mey, Eva; Adili, Kushtrim; Brüesch, Nina; Hausherr, Mirjam (2021). Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich. ZHAW, Guggisberg, Jürg; Gerber, Celine (2022). Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer*innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS.



4.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit.

Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden.

Es ist zu begrüessen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal, weil diese im Folgejahr zu einem direkten Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen kann.

Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet, dass sich Ausländer*innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative



festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer*innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Die DJS bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

4.2 Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».⁷

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen

⁷ Ebd., S.9.



Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Die DJS ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».⁸ Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen – sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative.

Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert die DJS deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Vorschlag DJS:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

⁸ Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.](#)



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

für die Demokratischen Jurist*innen Schweiz

Stefanie Kurt
Dr. iur, Juristin
Mitglied DJS

Lea Schlunegger
MLaw, Rechtsanwältin
Generalsekretärin DJS



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
CH-3003 Bern

Eingereicht per Email an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. März 2025

Vernehmlassung zu 20.451 Parla- mentarische Initiative. Marti Sa- mira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrte Frau Gysin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend 20.451 Parlamentarische Initiative Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen. Die Vernehmlassung deckt sich weitgehend mit den Vernehmlassungen der Koordination Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, der Caritas Schweiz und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), welche wir vollumfänglich unterstützen und auf welche wir verweisen.

Die DJS Schweiz fokussieren sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

1 Einleitung

Die DJS ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative in National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und Handlungsbedarf besteht. Die DJS setzt sich für die Entkoppelung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht ein. Die Netze der sozialen Sicherung dürfen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Sozialhilfe ist dazu da, Menschen, die ansonsten unter der Armutsgrenze leben müssten, die Existenz zu sichern und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» nimmt diesen Grundgedanken der Sozialhilfe als effektives Unter-



stützungsnetz für alle armutsbetroffenen Menschen, unabhängig ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus, auf.

2 Das Wichtigste in Kürze

- **Die DJS unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»**, die Rechtssicherheit von Ausländer*innen zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz fürchten zu müssen.
- **Die DJS spricht sich klar für die Entkoppelung von Aufenthaltstatus und Sozialhilfebezug aus.** Nur eine vollständige Entkoppelung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsberechtigung kann längerfristig garantieren, dass für alle in der Schweiz lebenden armutsbetroffenen Menschen der Zugang zur verfassungsmässig garantierten Unterstützung in Notlagen gleichermaßen gegeben ist.
- **Die DJS fordert anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der Mutwilligkeit ins Gesetz aufzunehmen:** Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit führte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat.

3 Verschränkung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsstatus

Bereits das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) nannte die finanzielle Unabhängigkeit respektive der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen als einer der Gründe für den Widerruf einer Aufenthaltsberechtigung.¹ Unter dem Bundesgesetz über die Ausländer*innen (AuG) waren Ausländer*innen, die seit 15 Jahren im Land lebten, davor geschützt, dass ihre Niederlassungsbewilligung bei einem Bezug von Sozialhilfe entzogen werden konnte.² In der EU ist der Bezug von Sozialhilfe nach fünf Jahren regulären Aufenthalts in einem Gastland kein Grund mehr für den Entzug des Aufenthalts.³ Seit dem Inkrafttreten des AIG am 1. Januar 2019 sind die Sozialdienste verpflichtet unaufgefordert, den Bezug und den Umfang von Sozialhilfeleistungen durch Ausländer*innen an die Migrationsämter zu melden.⁴

Die Umsetzung der aktuellen Rechtsvorschriften führt zu einer Verschränkung der unterschiedlichen Kompetenzen und Ziele der einzelnen Behörden und

¹ aArt. 10 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), SR 142.20.

² aArt. 63 Abs. 2 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20.

³ Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann, and Luca Pfirter. «(Un)Conditional Welfare. Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law». *Swiss Journal of Sociology* 47, no. 1, 93 - 114.

⁴ Art. 97 Abs. 3 Bst. d AIG, Art. 82d VZAE.

somit zu komplexeren Verfahren. In der Konsequenz können sich die Erwartungen und Empfehlungen an Sozialhilfebezüger*innen widersprechen. Solche gemischten Signale können die wirtschaftliche und die aufenthaltsrechtliche Situation der Betroffenen zusätzlich prekarisieren.⁵

Schliesslich prägt die aktuelle rechtliche Situation das Verhalten der ausländischen Wohnbevölkerung. Eindrücklich zeigte sich dies während der Covid-19-Pandemie: Aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen suchten viele ausländische Personen – selbst langjährige Bewohner*innen mit Niederlassungsbewilligung – auch in existenziellen Notlagen keine Unterstützung bei den Sozialdiensten. Im Spannungsfeld zwischen drohender finanzieller Not und der Unsicherheit des Aufenthaltsrechts wurde die Sicherung des Bleiberechts oftmals höher gewichtet. Statt staatliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, wandten sich viele ausländische Personen an Kirchen oder Nichtregierungsorganisationen, um Beratung sowie finanzielle oder materielle Unterstützung zu erhalten. Diese nichtstaatlichen Akteure konnten jedoch die Bedarfe häufig nicht vollständig und nachhaltig abdecken. Fachleute weisen klar darauf hin, dass die unzureichende soziale Absicherung langfristige Folgen haben kann, etwa in Form von finanzieller Verschuldung oder psychischen Belastungen.⁶

4 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den die DJS unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

⁵ Christin Achermann, Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Doris Niragire Nirere, Luca Pfirter Was geschieht, wenn sich Migrationskontrolle und Sozialhilfe verschränken? kurz und bündig #23, Dezember 2022, einsehbar unter: https://nccr-onthefmove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2022/12/PB23_nccr-on-the-move_DE_Web.pdf (08.01.2025).

⁶ Siehe Meier, Gisela; Mey, Eva; Strohmeier Navarro Smith, Rahel (2021). Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. 27. August, Hümbelin, Oliver; Elsener, Nadine; Lehmann, Olivier (2023). Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016 – 2020. Bericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt. Version vom 29. August, Götzö, Monika; Herzig, Michael; Mey, Eva; Adili, Kushtrim; Brüesch, Nina; Hausherr, Mirjam (2021). Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich. ZHAW, Guggisberg, Jürg; Gerber, Celine (2022). Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer*innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS.



4.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit.

Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden.

Es ist zu begrüessen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal, weil diese im Folgejahr zu einem direkten Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen kann.

Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet, dass sich Ausländer*innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative



festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer*innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Die DJS bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

4.2 Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».⁷

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen

⁷ Ebd., S.9.



Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Die DJS ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».⁸ Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen – sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative.

Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert die DJS deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Vorschlag DJS:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

~~1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

Art. 63 Abs. 1^{bis}

~~1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

⁸ Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.](#)



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

für die Demokratischen Jurist*innen Schweiz

Stefanie Kurt
Dr. iur, Juristin
Mitglied DJS

Lea Schlunegger
MLaw, Rechtsanwältin
Generalsekretärin DJS



Per Mail an:
Staatspolitische Kommission des Nationalrats
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF zu 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

März 2025

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Umsetzung der oben erwähnten parlamentarischen Initiative Stellung nehmen zu können.

Die staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) schlägt vor, zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Marti das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration in zwei Artikeln anzupassen, um auf gesetzlicher Ebene explizit auszu-schliessen, dass Personen, die unverschuldet Sozialhilfe beziehen, das Aufenthaltsrecht aberkannt wird. Nach geltendem Recht kann heute einer Person das Aufenthaltsrecht entzogen werden, wenn sie Sozialhilfe bezieht. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung dazu präzisiert, dass dabei die Verhältnismässigkeit gewahrt werden muss. Die Vorlage will diese Rechtsprechung im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) kodifizieren und dadurch die Rechtssicherheit erhöhen. Sie schlägt vor, Art. 62 Abs.1^{bis} und Art. 63 Abs.1^{bis} des AIG so anzupassen, dass bei der Prüfung eines Entzugs des Aufenthaltsrechts oder der Niederlassungsbewilligung aufgrund von Sozialhilfebezug zwingend zu berücksichtigen ist, welche Ursachen zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben und ob die Person unzureichend dazu beigetragen hat, sich aus der Sozialhilfe abzulösen.

Die EKF begrüsst diese Vorlage. Sie bedauert allerdings, dass im Entwurf der SPK-N die Formulierung «durch eigenes Verschulden» gewählt wurde, obwohl die parlamentarische Initiative den Begriff «mutwillig» vorsah. Die Möglichkeit eines Entzugs des Aufenthaltsrechts sollte mit dem Begriff «mutwillig» auf jene Fälle beschränkt werden, in denen mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe bezogen wurde. Der Vorschlag der SPK-N bedeutet hingegen lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts und lässt den kantonalen Behörden für die Entscheidung, ab wann eigenes Verschulden vorliegt, viel Interpretationsspielraum. Ob das Problem, dass zahlreiche Betroffene trotz dringendem Bedarf aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf ihren Anspruch auf Sozialhilfe verzichten, damit entschärft werden kann, ist fraglich.

Die EKF weist darauf hin, dass es sich bei den Ursachen für den Sozialhilfebezug um spezifische Probleme handeln kann, die Frauen besonders betreffen. In der Vorlage sind häusliche Gewalt und Scheidung als mögliche Ursachen von Sozialhilfebezug aufgeführt. Beides sind Faktoren, die bei Frauen in der Schweiz mit einem höheren Armutsrisiko verbunden sind als bei Männern, da die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen immer noch deutlich tiefer liegt als diejenige von verheirateten Männern. Es kann zu starken Abhängigkeiten

und im Fall von häuslicher Gewalt zur Gefährdung der Betroffenen führen, wenn Frauen befürchten müssen, dass sich aufgrund einer Trennung nicht nur die wirtschaftliche Situation verschlechtert, sondern sie das Aufenthaltsrecht verlieren. Das gilt sowohl für ausländische als auch für binationale Paare. Es ist aus Sicht der EKF wichtig, dass diese und weitere Gründe für Sozialhilfebezug, die auf geschlechtsspezifische strukturelle Schlechterstellungen zurückgehen, anerkannt werden und nicht zu einem Entzug des Aufenthaltsrechts führen.

Weiter hält die EKF im Zusammenhang mit dem eigenen Verschulden am Verbleib in der Sozialhilfe fest, dass es auch hier strukturelle Gründe geben kann, weshalb Frauen (und gegebenenfalls auch Männer) mit Betreuungspflichten nur eingeschränkte Möglichkeiten haben, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Insbesondere ist es notwendig, dass die entsprechenden ausserfamiliären Betreuungsstrukturen vorhanden sind, da bei ausländischen Familien das familiäre Netzwerk, das in der Schweiz in vielen Fällen einen wesentlichen Teil der Betreuungsarbeit übernimmt, in vielen Fällen nicht vorhanden ist. Daneben gibt es auch weitere strukturelle Gründe, die Frauen und Männer unterschiedlich betreffen. So ist etwa die Unterbeschäftigung bei Frauen höher, sind die Löhne in Frauenbranchen tiefer und gestaltet sich der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben nach einer Phase der Kinderbetreuung oft schwierig. Diese strukturell bedingten Faktoren führen zu einem höheren Risiko für den Sozialhilfebezug und erschweren die Ablösung von der Sozialhilfe. Sie sollten nicht dazu führen, dass das Aufenthaltsrecht entzogen wird.

Aus diesen Gründen fordert die EKF den Vorschlag der SPK-N im Sinne des ursprünglichen Wortlauts der parlamentarischen Initiative Marti anzupassen.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

Damit soll sichergestellt werden, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird, dass die Praxis der kantonalen Migrationsbehörden schweizweit vereinheitlicht und die Prüfung der Sozialhilfeabhängigkeit nur in nachweislichen Missbrauchsfällen durchgeführt wird.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Kontakt

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF

Annina Grob, Geschäftsführerin

Schwarztorstrasse 51

3003 Bern

annina.grob@ebg.admin.ch / 058 463 88 76

Zürich, 08. März 2025

B!NATIONAL

Interessengemeinschaft Binational

Vereinsvorstand

8000 Zürich

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Die IG Binational begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019 in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer angesetzt wird und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beigemessen wird. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine stark abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der

möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: Bei der **Frist von zehn Jahren** sowie beim Begriff der **Mutwilligkeit**.

Die Streichung der **Frist von zehn Jahren** begrüsst die IG Binational: Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben.

Während diese Änderung im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung zu begrüssen ist, sieht die IG Binational an zwei Stellen Korrekturbedarf.

2 Korrekturbedarf am Vernehmlassungsentwurf

Die Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den die IG Binational unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf die Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Mutwilligkeit anstelle von eigenem Verschulden

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen, sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche

¹ Vgl. [Hübelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

² Vgl. u.a. [BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Die IG Binational betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt.

Vor diesem Hintergrund ist der Zweck der Sozialhilfe in Erinnerung zu rufen. Sie dient dazu, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern sowie die Eigenverantwortung und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen sowie ihre soziale und berufliche Integration zu fördern. Der Erwerb von Bildung ist für eine erfolgreiche (soziale und finanzielle) Integration zentral. So ist (im Zusammenhang mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG) festzuhalten, dass der Bezug von Sozialhilfe wegen des Erwerbs von Bildung (Lehre, Praktikum, Besuch Mittelschule etc.) keine negativen Konsequenzen zeitigen darf. Sozialhilfebezug, die durch schlecht bezahlte Arbeit oder durch die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben bedingt sind, erlauben weiter keine ungünstige Integrationsbeurteilung.⁴ Wird an dem Begriff des Verschuldens festgehalten, könnte der Eindruck entstehen, dass den (Migrations-)Behörden bei diesen Aspekten Deutungsspielraum zukommt. Der Begriff «Mutwilligkeit» schafft indessen Klarheit.

Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Eine weiter einschränkende Regelung im AIG geht bereits deswegen nicht an, weil die Beurteilung des Verschuldens bzw. des rechtmässigen Bezugs der Sozialhilfe nicht Sache der Migrationsbehörde und keine Aufgabe des Migrationsrechts ist. Für Ausländer:innen muss dahingehend dasselbe gelten wie für Personen mit schweizer Pass. Ist ein eigenes Verschulden in massgebender Weise vorhanden, sollten die Sozialhilfebehörden bzw. der Rechtsstaat für eine angemessene Reaktion sorgen. Dies müsste unter Beachtung der Rechtsgleichheit jedoch für alle Sozialhilfebeziehenden im selben Masse gelten und kann nicht Regelungsgegenstand des AIG sein.

Die IG Binational bittet daher, das «eigene Verschulden» durch den Begriff der Mutwilligkeit zu ersetzen.

2.2 Streichung von «anderen Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden»

Die SPK-N verlangt in ihrem Vorschlag neben Arbeitsbemühungen auch die Ergreifung anderer Möglichkeiten, um nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Es ist jedoch

³ Erläuternder Bericht, S. 9

⁴ Spescha/Bolzli/de Weck/Priuli, Handbuch zum Migrationsrecht, 4. Aufl., 2020, S. 357.

nicht ersichtlich, welche andere Bemühungen damit gemeint sind oder umfasst sein könnten. Der Passus führt somit zu Rechtsunsicherheit und zu einem (zu) hohen Interpretationsspielraum für die Behörden. Zudem empfindet die IG Binational diese Forderung als stossend. Von Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen kann nicht mehr verlangt werden, als das eigene Arbeitspotenzial bestmöglich auszuschöpfen. Dabei ist auf die im Sozialhilferecht geltenden Gesetzesbestimmungen zu verweisen: So muss eine von Sozialhilfe abhängige Person sich um Arbeit bemühen und ist verpflichtet, eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an einer Integrationsmassnahme teilzunehmen (vgl. Art. 28 Abs. 2 lit. c Sozialhilfegesetz Bern, BSG 860.1; vgl. § 14 Abs. 3 Sozialhilfegesetz BS, SG 890.100; vgl. Art. 12 Sozialhilfegesetz St. Gallen, SGS 381.1). Zumutbar ist eine Arbeit, die dem Alter, dem Gesundheitszustand, den persönlichen Verhältnissen und den Fähigkeiten der bedürftigen Person angemessen ist. Darüberhinausgehendes kann auch im Kontext von Ausländer- und Integrationsbestimmungen nicht verlangt werden.

Wir bitten Sie daher, diesen Passus zu streichen.

Mit freundlichen Grüssen

IG Binational

Lorena Christ, MLaw (Vorstandsmitglied)

Catherine Aubert (Vorstandspräsidentin)





observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58
3012 Bern
031 381 45 40
geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern
Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. März 2025

Vernehmlassung 2024/91: Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Möglichkeit, zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» Stellung nehmen zu können. Diese parlamentarische Initiative will, dass die mit der Reform des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) 2019 eingeführten Verbindung zwischen Erhalt von Sozialhilfe und dem Widerruf auf Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur dann zum Tragen kommt, wenn der Sozialhilfebezug mutwillig herbeigeführt oder belassen wurde. Mit der Initiative soll also sichergestellt werden, dass ausländische Personen im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne unmittelbar den Verlust ihres Aufenthaltsstatus befürchten zu müssen. Die parlamentarische Initiative wurde in National- und Ständerat angenommen. Das Parlament hat damit anerkannt, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht.

Nachfolgend wird auf einige vom Initiativtext abweichende Punkte im Gesetzesentwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) eingegangen, die aus Sicht der SBAA änderungsbedürftig sind.

Einleitung

Als Mitglied der gleichnamigen Allianz unterstützt die SBAA das Anliegen der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» von Anfang an. In ihrer Funktion als Beobachtungsstelle hat die SBAA die gravierenden Auswirkungen der AIG-Reform anhand zahlreicher Einzelfälle dokumentieren können. Diese belegen, dass die Gesetzesverschärfung weit über das ursprünglich beabsichtigte Ziel der Missbrauchsbekämpfung hinausgeht. Sie hat nicht nur eine erhebliche Rechtsunsicherheit innerhalb der ausländischen Bevölkerung geschaffen, sondern auch gravierende Konsequenzen für das Leben der betroffenen Menschen.

Die Praxis zeigt, dass viele Menschen, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben, Steuern zahlen und sozial integriert sind, allein aufgrund eines vorübergehenden oder unverschuldeten



Sozialhilfebezugs mit dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung oder einer Rückstufung konfrontiert sehen. Diese Entwicklungen haben nicht nur schwerwiegende individuelle Konsequenzen, sondern untergraben auch das Vertrauen in den Sozialstaat und das rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die parlamentarische Initiative bezweckt, diese negativen Auswirkungen der AIG-Reform zu entschärfen.

Der nun von der SPK-N ausgearbeitete Gesetzesentwurf stellt einen wichtigen Schritt zur Korrektur dieser Entwicklungen dar, weicht aber in **zwei wesentlichen Punkten vom Initiativtext ab: bei der zehnjährigen Schutzfrist und beim Begriff der «Mutwilligkeit»**. Diese substanziellen Abschwächungen gefährden die Zielsetzung der parlamentarischen Initiative, da sie weiterhin die Möglichkeit offenlassen, dass unverschuldet Betroffene von migrationsrechtlichen Konsequenzen betroffen sind. Um dies zu vermeiden, sind gezielte Nachbesserungen erforderlich.

Zentrale Forderungen der SBAA

- 1. Mutwilligkeit statt eigenen Verschuldens:** Das Gesetz soll Klarheit schaffen, dass nur wer seine Sozialhilfeabhängigkeit bewusst und absichtlich missbräuchlich herbeigeführt oder unverändert gelassen hat, soll mit ausländerrechtlichen Konsequenzen rechnen müssen.
- 2. Aufenthaltssicherung durch Schutzfrist:** Für Personen, die seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz leben und deswegen hier integriert sind, sollen die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden.
- 3. Präzisierung der Verhältnismässigkeitsprüfung:** Strukturelle Ursachen für Armut müssen in der behördlichen Prüfung stärker berücksichtigt werden.
- 4. Vereinheitlichung der behördlichen Praxis:** Zur Wahrung der Rechtsgleichheit und Vermeidung kantonaler Unterschiede bedarf es eines präzisen Rechtsbegriffs.
- 5. Entflechtung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht:** Soziale Sicherungssysteme dürfen nicht als migrationspolitische Steuerungsinstrumente verwendet werden.

Auswirkungen der aktuellen Regelung – Konkrete Fälle aus der Praxis

Die AIG-Reform 2019 hatte unter anderem das Ziel, den Sozialhilfemissbrauch konsequenter zu bekämpfen. In der Praxis führte sie jedoch zu einer uneinheitlichen Anwendung durch die kantonalen Behörden. Während einige Migrationsämter eine differenzierte Prüfung der individuellen Umstände vornehmen, legen andere eine tiefe Schwelle für ausländerrechtliche Massnahmen an. Hinzu kommt, dass Sozialämter und Migrationsbehörden die Bedürftigkeit unterschiedlich beurteilen. Die Tatsache, dass Sozialhilfegesetze kantonal sind, verstärkt die uneinheitlichen Praxen der Migrationsbehörden.

Infolgedessen verzichten viele Betroffene aus Angst vor ausländerrechtlichen Sanktionen auf dringend benötigte Sozialhilfe. Dies verschärft ihre wirtschaftliche und soziale Notlage, führt zu Überschuldung, Wohnungsverlust und verhindert medizinische Behandlungen. Besonders betroffen sind gesundheitlich beeinträchtigte Personen und Familien mit Kindern.

Die SBAA zeigt anhand von dokumentierten Fällen die Auswirkungen der geltenden Praxis.

Fall 426: «Bhajan» - 32 Jahre in der Schweiz, trotz Integrationsbemühungen von Wegweisung bedroht¹

«Bhajan» lebt seit 1989 in der Schweiz und besitzt eine Aufenthaltsbewilligung. Er war mit Unterbrüchen immer erwerbstätig, konnte aber nur ein geringes Einkommen erzielen. Erschwe-

¹ Siehe SBAA-Falldatenbank: [Fall 426](#)



rend kamen gesundheitliche Probleme hinzu, die seine Erwerbstätigkeit einschränkten. Deshalb bezog er in drei Zeitabschnitten für insgesamt 5 ½ Jahre Sozialhilfe. Dazwischen gelang es ihm immer wieder, sich für längere Zeit von der Sozialhilfe zu lösen.

Nach zwei ausländerrechtlichen Verwarnungen wegen Verschuldung und Sozialhilfebezug wurde seine Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert und er 2021 aus der Schweiz weggewiesen. Seine dagegen erhobene Beschwerde wurde gutgeheissen, nachdem die Umstände seiner Sozialhilfeabhängigkeit umfassend gewürdigt und als höchstens teilweise selbstverschuldet qualifiziert worden waren. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung gewichtete die zuständige Behörde seine privaten Interessen am Verbleib in der Schweiz höher als das öffentliche Interesse an der Entlastung der öffentlichen Finanzen.

Dieser Fall zeigt eindrücklich, dass selbst langjährig anwesende, wirtschaftlich und sozial integrierte Personen allein aufgrund eines vorübergehenden Sozialhilfebezugs von der Wegweisung bedroht sind. Es wird deutlich, dass strukturelle Probleme wie der Niedriglohnsektor oder gesundheitliche Einschränkungen bei der ersten behördlichen Entscheidung nicht ausreichend berücksichtigt wurden und erst ein aufwändiger Beschwerdeprozess zu einer angemessenen Abwägung führte.

Fall 427: «Darian» – Sozialhilfeabhängigkeit nach schwerem Herzinfarkt als selbstverschuldet qualifiziert²

«Darian» lebt seit 1999 in der Schweiz und war lange Zeit finanziell unabhängig. Im Jahr 2013 erlitt er einen schweren Herzinfarkt, konnte sich gesundheitlich nie mehr vollständig erholen und litt zunehmend an psychischen Erkrankungen. Er erhielt zunächst eine befristete IV-Rente und später eine halbe IV-Rente. Trotz intensiver Arbeitssuche fand er keine leidensgerechte Stelle und war fortan auf unterstützende Sozialhilfe angewiesen.

Im Jahr 2020 verfügte das Migrationsamt gestützt auf Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG die Nichtverlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung. Zur Begründung wurde angeführt, dass er trotz einer verbleibenden Erwerbsfähigkeit von 50 % nicht am Arbeitsmarkt teilnehme und deshalb von einer selbstverschuldeten Sozialhilfeabhängigkeit auszugehen sei. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass «Darian» aufgrund seines Alters und seiner gesundheitlichen Einschränkungen trotz nachgewiesener Arbeitsbemühungen keine zumutbare Arbeit finden konnte.

Seine Beschwerden gegen diese Entscheidung wurden auf kantonaler Ebene abgewiesen, so dass er schliesslich vor Bundesgericht ziehen musste. Seine Vertretung machte geltend, dass seine lange Anwesenheitsdauer, seine Verwurzelung und seine gesundheitliche Situation nicht ausreichend gewürdigt wurden. Insbesondere wurde kritisiert, dass die Verhältnismässigkeitsprüfung rein auf finanzielle Erwägungen gestützt wurde und weder gesundheitliche noch soziale Aspekte genügend berücksichtigt wurden.

Dieser Fall zeigt besonders drastisch, dass selbst schwerwiegende gesundheitliche Schicksalsschläge nicht als unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit anerkannt werden. Trotz nachweislicher Bemühungen, eine Arbeit zu finden, wurde «Darian» die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verwehrt – ein Entscheid, der finanzielle Interessen über persönliche und gesundheitliche Umstände stellte. Damit zeigt sich, dass Art. 58a Abs. 2 AIG von den zuständigen Behörden nicht gewürdigt wurde.

«Mutwilligkeit» als notwendiges Kriterium

Die dargestellten Fälle zeigen eindrücklich, dass die bisherige Praxis dazu führt, dass selbst Personen mit langjährigem Aufenthalt und nachgewiesenen Integrationsbemühungen allein

² Siehe SBAA-Falldatenbank: [Fall 427](#)



aufgrund eines vorübergehenden oder unverschuldeten Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen rechnen müssen. Anstatt Missbrauch gezielt zu sanktionieren, trifft das aktuelle System auch jene, die strukturell oder gesundheitlich bedingt in eine Notlage geraten sind.

Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» wollte diese Problematik gezielt entschärfen, indem sie die Voraussetzung «Mutwilligkeit» als präzise Abgrenzungskategorie einführte. Der Gesetzesentwurf der SPK-N verwendet stattdessen den Begriff des «eigenen Verschulden». Dies stellt eine wesentliche Abschwächung der parlamentarischen Initiative dar und droht, die bestehenden Rechtsunsicherheiten fortzuführen.

Während «Mutwilligkeit» eine klare, rechtlich präzise Abgrenzung bietet und eine absichtliche oder fahrlässige Herbeiführung der Sozialhilfeabhängigkeit voraussetzt, bleibt «eigenes Verschulden» unbestimmt und eröffnet einen grossen Ermessens- und Interpretationsspielraum. Die bisherigen Erfahrungen mit der AIG-Revision von 2019 zeigen, dass die Beurteilung von Verschulden in der Praxis uneinheitlich erfolgt und strukturelle Faktoren wie gesundheitliche Einschränkungen, Erwerbsarmut oder Betreuungsverpflichtungen unterschiedlich gewichtet werden.

Nur mit der expliziten Aufnahme von «Mutwilligkeit» kann sichergestellt werden, dass ausländerrechtliche Konsequenzen ausschliesslich Personen treffen, die ihre Sozialhilfeabhängigkeit absichtlich herbeiführen oder aufrechterhalten.

Um die ursprüngliche Zielsetzung der Initiative zu wahren, fordert die SBAA daher nachdrücklich, dass der Begriff «Mutwilligkeit» als präzise rechtliche Grundlage im Gesetz verankert wird.

Vorschlag SBAA:

Art. 62 Abs. 1^{bis}:

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art 63 Abs 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Schutzfrist von zehn Jahren

Während die zentrale Forderung der SBAA die Ersetzung des Begriffs «eigenes Verschulden» durch «Mutwilligkeit» bleibt, könnte eine ergänzende Schutzfrist von zehn Jahren notwendig sein, falls die SPK-N am Begriff des «eigenen Verschuldens» festhält.

Die parlamentarische Initiative forderte ursprünglich, dass nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt eine Rückstufung oder ein Entzug der Bewilligung nur noch in Fällen von mutwillig herbeigeführter oder unveränderter Bedürftigkeit möglich sein



sollte. Diese Forderung wurde mittlerweile auch vom Bundesgericht bestätigt, das in einem Leitentscheid von 2022 (BGE 144 I 266) festhielt, dass nach zehn Jahren Aufenthalt in der Regel von einer guten Integration ausgegangen werden kann und besondere Gründe für ausländerrechtliche Massnahmen nötig sind.

Trotz dieser Rechtsprechung verzichtet die SPK-N auf eine Schutzfrist. Dies schafft Rechtsunsicherheit und setzt langjährig anwesende Personen, die unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen sind, weiterhin dem Risiko aus, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Fälle wie «Bhajan» und «Darian» zeigen, dass selbst gut integrierte Menschen, die sich nichts zuschulden kommenliessen, unter den aktuellen Regelungen betroffen sein können.

Um diesen Missstand zu korrigieren, fordert die SBAA eventualiter, dass die ursprünglich vorgesehene Schutzfrist von zehn Jahren zusätzlich in den Gesetzestext aufgenommen wird, um langjährig anwesenden Personen die nötige Rechtssicherheit zu gewähren

Eventualvorschlag SBAA:

Art. 62 Abs. 3

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Art 63 Abs 4

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Meret Hofer

Co-Geschäftsleiterin SBAA

Lars Scheppach

Co-Geschäftsleiter SBAA

Michael Egli
Bereich Grundlagen und Politik
Fachstelle Migrationspolitik
Tel. direkt: +41 41 419 22 03
E-Mail: meegli@caritas.ch

Staatssekretariat für Migration
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Luzern, 6. März 2025

Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 21. November 2024 ein Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen gestartet.

Caritas Schweiz verhindert, lindert und bekämpft Armut in der Schweiz und weltweit in rund 20 Ländern. Gemeinsam mit dem Netz der Regionalen Caritas-Organisationen setzt sie sich mit ihren Projekten und Beratungsangeboten für Menschen ein, die in der Schweiz von Armut betroffen oder bedroht sind oder sich in einer schwierigen Lebenslage befinden. Caritas Schweiz äussert sich regelmässig zu sozial-, migrations-, klima- und entwicklungspolitischen Fragen.

Allgemeine Bemerkungen:

Caritas Schweiz ist sehr erfreut darüber, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde.

Die parlamentarische Initiative zielt darauf ab, Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländerinnen und Ausländer sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut.

Caritas unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich. Aus unseren Beratungsangeboten wissen wir, wie wichtig diese Gesetzesvorlage ist und welche grosse Auswirkung die AIG-Reform von 2019 für die Betroffenen hat. Wie wir gleich ausführen werden, geht sie weit über die intendierte Wirkung hinaus, führt zu grosser Verunsicherung in der ausländischen Bevölkerung und verhindert, dass Menschen auch nach vielen Jahren Aufenthalt in der Schweiz dringend benötigte Hilfe in Anspruch nehmen.

Die AIG-Reform von 2019 fokussierte auf Sozialhilfemissbrauch

Als die AIG-Reform von 2019 im Parlament diskutiert wurde, stand die Bekämpfung von sogenanntem Sozialhilfemissbrauch im Zentrum der Debatte. Diesen Fällen sollte mit dem Entzug, der Nichtverlängerung oder der Rückstufung des Aufenthaltsrechts entgegnet werden. Ausländische Sozialhilfebeziehende sollten aber nicht generell unter Verdacht stehen. So hielt die damalige Kommissionssprecherin und spätere Bundesrätin Doris Leuthard fest: «Gemeint sind aber Fälle, in denen sich zum Beispiel jemand weigert, eine Stelle anzutreten. Da ist es nach Kommissionsmehrheit eben richtig, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung angeschaut wird.»¹

Trotz der Absicht, mit dieser Massnahme ausschliesslich Missbrauch zu bekämpfen, zeigt sich in der Praxis, dass kantonale Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzen und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben sehr stark voneinander abweichende Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der Migrationsämter unterscheidet sich stark, wann und mit welchen Massnahmen interveniert wird. So verschicken einige Kantone bereits eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Entsprechend sind längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen. Vielmehr gelangen armutsbetroffene Personen ohne Schweizer Pass pauschal in Verdacht.

Nicht-Bezug aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen

Die Angst und die Rechtsunsicherheit, die diese Regelung bei ausländischen Personen auslöst, ist ein grosses Problem. Denn betroffen sind nicht nur Personen, die effektiv ausgewiesen oder zurückgestuft werden oder denen dies angedroht wird. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Dieses Phänomen gab es schon vor der Gesetzesrevision von 2019. Die Reform hat dies aber nochmals deutlich verstärkt. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.²

Für die Hilfswerke ist der Effekt in den Beratungen deutlich spürbar: Viele Menschen möchten nicht aufs Sozialamt gehen, obwohl sie Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Mit dem Verzicht auf die dringend benötigte Unterstützung gehen allerdings diverse Folgeprobleme einher. Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung.³ Mit anderen Worten: Die Sozialhilfe, die die Bekämpfung von Armut und die gesellschaftliche Integration gewährleisten soll, verfehlt ihr Ziel, wenn sie die Betroffenen nicht erreicht oder diese ausschliesst.

Widersprüchliche Handlungen der verschiedenen Behörden

Die Verunsicherung ist bei der ausländischen Bevölkerung auch deshalb gross, weil sie von verschiedenen Behörden, namentlich von den Sozialdiensten und Migrationsämtern, widersprüchliche Aussagen hören. So gibt es Fälle, in denen die Sozialhilfebehörde den Bezug als unverschuldet

¹ Vgl. [Parlament.ch 02.024](#)

² Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

³ Vgl. [Büro Bass 2024](#)

bezeichnet und bestätigt, dass die betroffene Person ihre sozialhilferechtliche Schadenminderungspflicht vollumfänglich erfüllt, das Migrationsamt desselben Kantons jedoch eine «Integrationsüberprüfung» anordnet. Die Verschränkung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsfragen führt dabei zu neuen Dilemmata bei den Mitarbeitenden und zu Aufgabenverschiebungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden, die weder einer nachhaltigen Stabilisierung noch einer gesellschaftlichen sowie beruflichen Integration dienlich sind.⁴

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Die vorgeschlagene Gesetzesvorlage im Detail:

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den Caritas unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Im Folgenden gehen wir auf die beiden Abweichungen ein und ordnen ein, was diese für die Betroffenen bedeuten.

Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist, mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Im vorliegenden Vorschlag der SPK-N wird deshalb anstelle der zeitlichen Abstufung ein anderer Passus vorgeschlagen. Im Gesetz soll explizit die Berücksichtigung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit ergänzt werden und dies unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden.

⁴ [Achermann et al. 2022](#)

Die SPK-N betont im erläuternden Bericht aber auch die Wichtigkeit der Rechtssicherheit für die Betroffenen, wenn sie schreibt: «Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, sollen nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen.» Mit dem vorliegenden Vorschlag ist diese Rechtssicherheit jedoch vor allem für lange Anwesende deutlich reduziert. Gerade für sie ist eine Verbesserung sehr wichtig. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Da das Erlangen einer Niederlassung viel Zeit in Anspruch nimmt, betrifft dies meist Menschen, die länger als zehn Jahre in der Schweiz wohnen. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung besonders fatal. Aber auch eine Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung bedeutet einen starken Einschnitt in die Lebenssituation. So sind sie wieder konfrontiert mit den Unsicherheiten, die eine Aufenthaltsbewilligung mit sich bringt. Zudem werden sie in ihrem Prozess zu einer möglichen Einbürgerung über viele Jahre zurückgeworfen. In den Sozialberatungen von Nichtregierungsorganisationen zeigen sich der drohende Ausweisverlust wie auch die mögliche Rückstufung als die zentralen Gründe, warum trotz Anspruch auf Sozialhilfe verzichtet wird. Entsprechend würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländerinnen und Ausländern die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Wird darauf verzichtet und stattdessen die Formulierung des eigenen Verschuldens benutzt, hängt es von den zuständigen Behörden ab, ob das Vertrauen aufgebaut werden kann. Kommt es weiterhin zu Massnahmen wie flächendeckenden Ermahnungen oder sehr weitgehenden Überprüfungen von Menschen, die in Armut geraten, wird dies auch weiterhin das Sicherheitsempfinden der Betroffenen belasten und diese dazu bewegen, trotz Notlage auf den Bezug von Sozialhilfe zu verzichten.

Caritas unterstützt die Absicht der SPK-N, dass eine Verschlechterung der Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist aus Sicht von Caritas die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung. Für die Betroffenen steht enorm viel auf dem Spiel und sie werden die notwendige Unterstützung durch die Sozialhilfe nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sich sicher sein können, dass damit ihr Aufenthaltsrecht nicht gefährdet ist. Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, gibt es möglicherweise etwas mehr Sicherheit, wenn keine Anzahl von Jahren im Gesetz steht. Hingegen würde eine explizite Nennung von zehn Jahren länger anwesenden Betroffenen eine grosse Sicherheit vermitteln. Caritas ist der festen Überzeugung, dass es nicht angebracht ist, Personen nach einem Aufenthalt von zehn Jahren einzig wegen Sozialhilfebezug auszuweisen. Einerseits, kann nach einer so langen Aufenthaltszeit von einer Verwurzelung in der Schweiz ausgegangen werden. Andererseits bestehen für diese Personengruppe dieselben sozialhilferechtlichen Sanktionsmöglichkeiten wie für alle andern. Eine Beschränkung auf zehn Jahre würde Armutsbetroffenen signalisieren, dass sie im Bedarfsfall Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.

Ob die Gesetzesänderung mehr Rechtssicherheit gewährleistet, hängt wesentlich davon ab, wie sich die Praxis der Kantone ändert. Da es sich beim SPK-N Vorschlag um eine Übernahme der bestehenden Rechtsprechung handelt, ist dies nur in geringem Ausmass zu erwarten. Die Debatte im Vorfeld der AIG-Revision von 2019 zeigte, dass auch damals nur Personen, die missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, im Fokus der Verschärfung standen. In der Umsetzung wurde jedoch offensichtlich, dass die Praxis der Kantone deutlich darüber hinaus geht, was Betroffene verunsichert

und zu mehr Nichtbezug von Sozialhilfe führt. Auch wenn das Bundesgericht Entscheide der Kantone im Einzelfall korrigiert, wird die abschreckende Wirkung auf den berechtigten Sozialhilfebezug bleiben.

Caritas bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens.

Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».⁵ Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweiszügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».⁶ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise».

Caritas betont, dass das Verschulden im Armutkontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Dazu kommt, dass der Bezug von Sozialleistungen stigmatisierend ist. In der heutigen Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind grundsätzlich unter Verdacht stehen. Caritas ist der festen Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweiszug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss ein solcher Entscheid auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht der Caritas ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

⁵ Vgl. u.a. [BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

⁶ Erläuternder Bericht, S. 9

Deshalb fordert Caritas, den Begriff des eigenen Verschuldens im Vorschlag der SPK-N wie folgt zu ändern.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Caritas Schweiz



Andreas Lustenberger
Leiter Bereich Grundlagen und Politik
Mitglied der Geschäftsleitung



Michael Egli
Leiter Fachstelle Migrationspolitik



Per Mail an:
Staatspolitische Kommission des Nationalrats
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF zu 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

März 2025

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Umsetzung der oben erwähnten parlamentarischen Initiative Stellung nehmen zu können.

Die staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) schlägt vor, zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Marti das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration in zwei Artikeln anzupassen, um auf gesetzlicher Ebene explizit auszu-schliessen, dass Personen, die unverschuldet Sozialhilfe beziehen, das Aufenthaltsrecht aberkannt wird. Nach geltendem Recht kann heute einer Person das Aufenthaltsrecht entzogen werden, wenn sie Sozialhilfe bezieht. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung dazu präzisiert, dass dabei die Verhältnismässigkeit gewahrt werden muss. Die Vorlage will diese Rechtsprechung im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) kodifizieren und dadurch die Rechtssicherheit erhöhen. Sie schlägt vor, Art. 62 Abs.1^{bis} und Art. 63 Abs.1^{bis} des AIG so anzupassen, dass bei der Prüfung eines Entzugs des Aufenthaltsrechts oder der Niederlassungsbewilligung aufgrund von Sozialhilfebezug zwingend zu berücksichtigen ist, welche Ursachen zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben und ob die Person unzureichend dazu beigetragen hat, sich aus der Sozialhilfe abzulösen.

Die EKF begrüsst diese Vorlage. Sie bedauert allerdings, dass im Entwurf der SPK-N die Formulierung «durch eigenes Verschulden» gewählt wurde, obwohl die parlamentarische Initiative den Begriff «mutwillig» vorsah. Die Möglichkeit eines Entzugs des Aufenthaltsrechts sollte mit dem Begriff «mutwillig» auf jene Fälle beschränkt werden, in denen mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe bezogen wurde. Der Vorschlag der SPK-N bedeutet hingegen lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts und lässt den kantonalen Behörden für die Entscheidung, ab wann eigenes Verschulden vorliegt, viel Interpretationsspielraum. Ob das Problem, dass zahlreiche Betroffene trotz dringendem Bedarf aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf ihren Anspruch auf Sozialhilfe verzichten, damit entschärft werden kann, ist fraglich.

Die EKF weist darauf hin, dass es sich bei den Ursachen für den Sozialhilfebezug um spezifische Probleme handeln kann, die Frauen besonders betreffen. In der Vorlage sind häusliche Gewalt und Scheidung als mögliche Ursachen von Sozialhilfebezug aufgeführt. Beides sind Faktoren, die bei Frauen in der Schweiz mit einem höheren Armutsrisiko verbunden sind als bei Männern, da die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen immer noch deutlich tiefer liegt als diejenige von verheirateten Männern. Es kann zu starken Abhängigkeiten

und im Fall von häuslicher Gewalt zur Gefährdung der Betroffenen führen, wenn Frauen befürchten müssen, dass sich aufgrund einer Trennung nicht nur die wirtschaftliche Situation verschlechtert, sondern sie das Aufenthaltsrecht verlieren. Das gilt sowohl für ausländische als auch für binationale Paare. Es ist aus Sicht der EKF wichtig, dass diese und weitere Gründe für Sozialhilfebezug, die auf geschlechtsspezifische strukturelle Schlechterstellungen zurückgehen, anerkannt werden und nicht zu einem Entzug des Aufenthaltsrechts führen.

Weiter hält die EKF im Zusammenhang mit dem eigenen Verschulden am Verbleib in der Sozialhilfe fest, dass es auch hier strukturelle Gründe geben kann, weshalb Frauen (und gegebenenfalls auch Männer) mit Betreuungspflichten nur eingeschränkte Möglichkeiten haben, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Insbesondere ist es notwendig, dass die entsprechenden ausserfamiliären Betreuungsstrukturen vorhanden sind, da bei ausländischen Familien das familiäre Netzwerk, das in der Schweiz in vielen Fällen einen wesentlichen Teil der Betreuungsarbeit übernimmt, in vielen Fällen nicht vorhanden ist. Daneben gibt es auch weitere strukturelle Gründe, die Frauen und Männer unterschiedlich betreffen. So ist etwa die Unterbeschäftigung bei Frauen höher, sind die Löhne in Frauenbranchen tiefer und gestaltet sich der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben nach einer Phase der Kinderbetreuung oft schwierig. Diese strukturell bedingten Faktoren führen zu einem höheren Risiko für den Sozialhilfebezug und erschweren die Ablösung von der Sozialhilfe. Sie sollten nicht dazu führen, dass das Aufenthaltsrecht entzogen wird.

Aus diesen Gründen fordert die EKF den Vorschlag der SPK-N im Sinne des ursprünglichen Wortlauts der parlamentarischen Initiative Marti anzupassen.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

Damit soll sichergestellt werden, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird, dass die Praxis der kantonalen Migrationsbehörden schweizweit vereinheitlicht und die Prüfung der Sozialhilfeabhängigkeit nur in nachweislichen Missbrauchsfällen durchgeführt wird.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Kontakt

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF

Annina Grob, Geschäftsführerin

Schwarztorstrasse 51

3003 Bern

annina.grob@ebg.admin.ch / 058 463 88 76

Zürich, 08. März 2025

B!NATIONAL

Interessengemeinschaft Binational

Vereinsvorstand

8000 Zürich

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Die IG Binational begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019 in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer angesetzt wird und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beigemessen wird. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine stark abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der

möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: Bei der **Frist von zehn Jahren** sowie beim Begriff der **Mutwilligkeit**.

Die Streichung der **Frist von zehn Jahren** begrüsst die IG Binational: Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben.

Während diese Änderung im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung zu begrüssen ist, sieht die IG Binational an zwei Stellen Korrekturbedarf.

2 Korrekturbedarf am Vernehmlassungsentwurf

Die Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den die IG Binational unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf die Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Mutwilligkeit anstelle von eigenem Verschulden

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen, sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche

¹ Vgl. [Hübelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

² Vgl. u.a. [BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Die IG Binational betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt.

Vor diesem Hintergrund ist der Zweck der Sozialhilfe in Erinnerung zu rufen. Sie dient dazu, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern sowie die Eigenverantwortung und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen sowie ihre soziale und berufliche Integration zu fördern. Der Erwerb von Bildung ist für eine erfolgreiche (soziale und finanzielle) Integration zentral. So ist (im Zusammenhang mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG) festzuhalten, dass der Bezug von Sozialhilfe wegen des Erwerbs von Bildung (Lehre, Praktikum, Besuch Mittelschule etc.) keine negativen Konsequenzen zeitigen darf. Sozialhilfebezug, die durch schlecht bezahlte Arbeit oder durch die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben bedingt sind, erlauben weiter keine ungünstige Integrationsbeurteilung.⁴ Wird an dem Begriff des Verschuldens festgehalten, könnte der Eindruck entstehen, dass den (Migrations-)Behörden bei diesen Aspekten Deutungsspielraum zukommt. Der Begriff «Mutwilligkeit» schafft indessen Klarheit.

Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Eine weiter einschränkende Regelung im AIG geht bereits deswegen nicht an, weil die Beurteilung des Verschuldens bzw. des rechtmässigen Bezugs der Sozialhilfe nicht Sache der Migrationsbehörde und keine Aufgabe des Migrationsrechts ist. Für Ausländer:innen muss dahingehend dasselbe gelten wie für Personen mit schweizer Pass. Ist ein eigenes Verschulden in massgebender Weise vorhanden, sollten die Sozialhilfebehörden bzw. der Rechtsstaat für eine angemessene Reaktion sorgen. Dies müsste unter Beachtung der Rechtsgleichheit jedoch für alle Sozialhilfebeziehenden im selben Masse gelten und kann nicht Regelungsgegenstand des AIG sein.

Die IG Binational bittet daher, das «eigene Verschulden» durch den Begriff der Mutwilligkeit zu ersetzen.

2.2 Streichung von «anderen Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden»

Die SPK-N verlangt in ihrem Vorschlag neben Arbeitsbemühungen auch die Ergreifung anderer Möglichkeiten, um nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Es ist jedoch

³ Erläuternder Bericht, S. 9

⁴ Spescha/Bolzli/de Weck/Priuli, Handbuch zum Migrationsrecht, 4. Aufl., 2020, S. 357.

nicht ersichtlich, welche andere Bemühungen damit gemeint sind oder umfasst sein könnten. Der Passus führt somit zu Rechtsunsicherheit und zu einem (zu) hohen Interpretationsspielraum für die Behörden. Zudem empfindet die IG Binational diese Forderung als stossend. Von Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen kann nicht mehr verlangt werden, als das eigene Arbeitspotenzial bestmöglich auszuschöpfen. Dabei ist auf die im Sozialhilferecht geltenden Gesetzesbestimmungen zu verweisen: So muss eine von Sozialhilfe abhängige Person sich um Arbeit bemühen und ist verpflichtet, eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an einer Integrationsmassnahme teilzunehmen (vgl. Art. 28 Abs. 2 lit. c Sozialhilfegesetz Bern, BSG 860.1; vgl. § 14 Abs. 3 Sozialhilfegesetz BS, SG 890.100; vgl. Art. 12 Sozialhilfegesetz St. Gallen, SGS 381.1). Zumutbar ist eine Arbeit, die dem Alter, dem Gesundheitszustand, den persönlichen Verhältnissen und den Fähigkeiten der bedürftigen Person angemessen ist. Darüberhinausgehendes kann auch im Kontext von Ausländer- und Integrationsbestimmungen nicht verlangt werden.

Wir bitten Sie daher, diesen Passus zu streichen.

Mit freundlichen Grüssen

IG Binational

Lorena Christ, MLaw (Vorstandsmitglied)

Catherine Aubert (Vorstandspräsidentin)





Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 26. Februar 2025

Vernehmlassungsantwort von Arbeitsintegration Schweiz zur

Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Sehr geehrte Damen und Herren

Arbeitsintegration Schweiz (AIS) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für ihn wichtigsten Punkten.

AIS ist erfreut über die Annahme der parlamentarischen Initiative durch den National- und Ständerat. Damit erkennt das Parlament an, dass die zunehmende Verknüpfung von Sozialhilfe mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und dringend angegangen werden muss. Sozialhilfe hat die Aufgabe, Menschen, die von Armut bedroht sind, ein Existenzminimum und ein würdevolles Leben zu gewährleisten. Soziale Sicherungssysteme dürfen nicht als Mittel zur Steuerung von Migration Die Initiative «Armut ist kein Verbrechen» greift diesen zentralen Grundsatz auf und stellt sicher, dass die Sozialhilfe als Schutznetz für alle armutsbetroffenen Menschen dient – unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltsstatus.

Die Position von AIS

- **AIS unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»**, die Rechtssicherheit von Ausländerinnen und Ausländern zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz fürchten zu müssen.
- **AIS erachtet die Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch.** Weil ausländerrechtliche Massnahmen, insbesondere der drohende Verlust des Aufenthaltsrechts, einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung haben, haben sie eine stark abschreckende Wirkung. Die Angst vor solchen Konsequenzen führt in der Praxis erwiesenermassen dazu, dass armutsbetroffene Personen, darunter viele Familien mit Kindern, auf ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verzichten und unter dem Existenzminimum leben müssen. Mit dem Nichtbezug gehen oft Folgeprobleme einher: Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet.
- Aus diesem Grund erachtet AIS den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zwar als **Schritt in die richtige Richtung. Um deren anvisiertes Ziel und eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu erreichen, braucht es aber Anpassungen.**

Schutzfrist: Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht von AIS müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. AIS bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hatte, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

Begriff der «Mutwilligkeit» anstelle des «eigenen Verschuldens»

AIS fordert, anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der «Mutwilligkeit» ins Gesetz aufzunehmen. Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit

führte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat. Mutwilligkeit ist dann gegeben, wenn der Bezug von Sozialhilfe durch absichtliche, bewusste, vorsätzliche Boshaftigkeit oder Leichtfertigkeit verursacht wird.

Wir danken Ihnen für die Einladung, uns an der Vernehmlassung zu beteiligen und für die gebührende Berücksichtigung unserer Stellungnahme im Rahmen Ihrer weiteren Bearbeitung dieses Geschäfts.

Freundliche Grüsse



Sepala Megert
Geschäftsleiter
Arbeitsintegration Schweiz

Kontakt für Rückfragen:
Sepala Megert
Tel. +41 31 552 30 51



Vernehmlassung – 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ (7. März 2025)

Mit dem vorliegenden Schreiben nimmt die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) Stellung im Rahmen der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen.

Die EKKJ unterstützt die von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vorgeschlagenen Präzisierungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), die dazu führen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet von der Sozialhilfe abhängig werden, nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen. Diese Änderung ist insbesondere für Kinder und Jugendliche aus betroffenen Familien von Bedeutung.

Die Schweiz hat 1997 die **UNO-Kinderrechtskonvention** (KRK) ratifiziert. Diese garantiert allen Kindern das Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard (Art. 26 und 27 KRK). Die derzeitige Rechtslage gefährdet diese Rechte, indem sie Familien dazu zwingen kann, auf Sozialhilfe zu verzichten, aus Angst, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren.

Die Vorlage stärkt auch das Recht des Kindes, mit seinen Eltern zusammenzuleben (Art. 9 KRK). Der Verlust des Aufenthaltsstatus eines Elternteils wegen Sozialhilfeabhängigkeit kann Familien trennen. Dies hätte schwerwiegende Folgen für das Wohl der betroffenen Kinder. Die vorgeschlagene Änderung trägt dazu bei, solche Härtefälle zu vermeiden.

Es ist davon auszugehen, dass Kinder und Jugendliche von der Gesetzesrevision überproportional betroffen sind. Sie machen rund einen Drittel der Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz aus. Für das Wohlergehen dieser Kinder und Jugendlichen ist die Sozialhilfe von zentraler Bedeutung. Armut führt bei Kindern zu materieller Benachteiligung, sozialer Ausgrenzung, gesundheitlichen Folgen und schlechteren Bildungschancen, die sich oft bis ins Erwachsenenalter auswirken.

Die EKKJ ist der Ansicht, dass die ursprüngliche Formulierung der parlamentarischen Initiative («mutwillig herbeigeführt») anstelle von «durch eigenes Verschulden» verwendet werden sollte. Dies würde bedeuten, dass eine Ausweisung nur bei nachgewiesenem Missbrauch erfolgen kann. Dies würde aus Sicht der Kommission zu einer tieferen Quote des Nichtbezugs von Leistungen führen, was letztlich den direkt oder indirekt betroffenen Kindern und Jugendlichen zugutekäme und damit die Einhaltung ihrer Kinderrechte gewährleisten würde. Die EKKJ schlägt deshalb vor, den Gesetzestext wie folgt zu ändern:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr ~~Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr ~~Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**



Die Revision bringt aus kinderrechtlicher Sicht eine wesentliche Verbesserung der Situation der Kinder und Jugendlichen in den betroffenen Familien. Sie trägt zudem dazu bei, dass die Schweiz ihren kinderrechtlichen Verpflichtungen nachkommt.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ



Evangelisch-reformierte Kirche
Schweiz

Kommissionspräsidentin Greta Gysin
Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Per E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. März 2025

Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin Gysin

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451).

Die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz EKS setzt sich seit ihrer Gründung für eine Migrationspolitik ein, die auch die Chancen und den Mehrwert von Migration berücksichtigt und nicht nur auf Risiken und Gefahren fokussiert. Im Umgang mit Geflüchteten unterstützt sie entschieden die Einhaltung der internationalen völkerrechtlichen Vereinbarungen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und tritt für die Respektierung der Würde jedes Menschen ein, wie ihn Gott erschaffen hat, ungeachtet der Herkunft, des Geschlechts, der religiösen und Glaubensüberzeugungen und des Alters.

Die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz EKS ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative in National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt angesichts der heiklen Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen einen Handlungsbedarf.

Der Rat EKS bedankt sich für Ihre Kenntnisnahme und für die wohlwollende Prüfung seiner Argumente.

Für Rückfragen steht Ihnen David Zaugg, Beauftragter Public Affairs und Migration, gerne zur Verfügung (david.zaugg@evref.ch, 031 370 25 60).

Mit freundlichen Grüssen

Rita Famos
Präsidentin

Hella Hoppe
Geschäftsleiterin

1. Ausgangslage

Auslöser für die Initiative und die gleichlautende Petition «Armut ist kein Verbrechen» waren die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) im Jahr 2019 in Kraft getretenen Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs. Mit der parlamentarischen Initiative sollten diese Verschärfungen des Ausländerrechts teilweise rückgängig gemacht und ihre negativen Auswirkungen entschärft werden. So fordert die Initiative, dass bei Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als zehn Jahren ohne Unterbrechung und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wegen unverschuldetem Bezug von Sozialhilfe nicht mehr möglich ist. Die Aufenthaltssicherheit für langjährig anwesende Ausländerinnen und Ausländer soll dadurch verbessert und der durch den Nichtbezug drohenden Prekarisierung entgegengewirkt werden.¹ Eine Rückstufung bzw. ein Widerruf soll aber möglich bleiben, nämlich dann, wenn die betreffende Person die eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat. Damit wird der ursprünglichen Intention der Reform des AIG, missbräuchlicher Inanspruchnahme der Sozialhilfestrukturen vorzubeugen, Rechnung getragen.

In der Praxis entfaltete die Reform aber weit über effektive Missbrauchsfälle hinaus ihre Wirkung. Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen und teilweise kommunalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben unterschiedliche Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der kantonalen Migrationsämter unterscheidet sich stark: Das gilt etwa für präventive Massnahmen oder für der Beurteilung, ob die Kriterien für eine Rückstufung oder einen Widerruf erfüllt sind. So verschicken einige Kantone bereits standardmässig eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht und das unabhängig von der individuellen Situation. Bei der Beurteilung, ob alles Zumutbare unternommen wurde, um den Sozialhilfebezug zu vermindern, ist in erster Linie das Migrationsamt entscheidend, und nicht die Sozialhilfestelle, die mit den Betroffenen direkt in Kontakt steht. Auch wenn aus Sicht der Sozialhilfebehörde die Betroffenen der Schadensminderungspflicht nachgekommen sind, kann die Migrationsbehörde die Widerrufsgründe als erfüllt betrachten.² Migrantinnen und Migranten, die Sozialhilfe beziehen, werden damit zu oft unter Generalverdacht gestellt, ihre Situation selbst verschuldet zu haben oder nicht genügend zu unternehmen, um sich wieder von der Sozialhilfe zu lösen.

Niedergelassene sind von der Reform in besonderem Masse negativ betroffen: Die Aufenthaltssicherheit ist trotz oft Jahrzehnte dauerndem Aufenthalt und trotz der Erfüllung aller Integrationserfordernisse nicht mehr gewährt. Menschen, die seit Jahrzehnten in der Schweiz gelebt und gearbeitet haben, oft sogar hier geboren wurden, können durch unglückliche Umstände wie beispielsweise Arbeitsplatzverlust, Unfall, Krankheit, Trennung vom Ehegatten oder anderen einschneidenden Lebensereignissen ihr Aufenthaltsrecht verlieren und aus der Schweiz weggewiesen werden.

¹ Vor der Gesetzesänderung war ein Entzug der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren nur bei einer Verurteilung zu längerfristigen Freiheitsstrafen, bei schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz möglich.

² Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2024: Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. November 2024 (nachfolgend: Erläuternder Bericht), S.11.

2. Vorentwurf der SPK-N

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei entscheidenden Punkten vom Initiativtext abgewichen:

- Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre.
- Zweitens wird der Begriff der *Mutwilligkeit* durch den erheblich schwächeren Begriff des *eigenen Verschuldens* ersetzt.

Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf bereits heute berücksichtigt.³ Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf kann die Zielsetzung der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit insbesondere für Niedergelassene zu schaffen und Rückstufungen des Aufenthaltsstatus auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, aus Sicht der EKS nicht erreicht werden.

1. Aufenthaltssicherung durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.⁴ Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert.

Aus Sicht der EKS müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen, indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursachen des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Die EKS bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

³ Erläuternder Bericht, S.6.

⁴ Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG.

Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe.⁵ Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Diese Interpretation des Initiativtexts und die Umformulierung waren in der Kommission allerdings höchst umstritten.⁶ Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.⁷

2. Mutwilligkeit vs. eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».⁸ In der Praxis der Migrationsbehörden wird das Nichtverschulden gegenüber dem Verschulden oft sehr eng definiert: «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, vorschnell unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen.

Die EKS ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug generell, und im Besonderen bei der Gruppe der Niedergelassenen, eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».⁹ Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich

⁵ Erläuternder Bericht, S.4.

⁶ Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus. Der definitive Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls.

⁷ Ebd.

⁸ Ebd., S.9.

⁹ Vgl. u.a. BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.

Sozialhilfe beziehen –sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative.

3. Fazit

Der mögliche Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung bei einem beträchtlichen Teil der hiesigen Wohnbevölkerung ohne Schweizer Pass führt dazu, dass eigentlich Unterstützungsberechtigte von einer Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen absehen. Anstatt einer ökonomischen Stabilisierung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, kann sich die Notlage verschärfen und der Weg aus der Prekarität weiter erschweren.

Die EKS ist daher der Ansicht, dass zumindest für jene, die sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufgehalten haben, eine Schutzfrist in Kombination mit dem eindeutigeren Rechtsbegriff der Mutwilligkeit mehr Rechts- bzw. Aufenthaltssicherheit bedeuten würde. Indem eine eindeutigere Regelung die Kommunizierbarkeit verbessert, steigt auch die Chance, dass letztlich auch das Recht auf Sozialhilfe von der betreffenden Personengruppe eher in Anspruch genommen werden kann.

Damit die parlamentarische Initiative und die dazugehörige Vorlage über eine Stärkung der Aufenthaltssicherheit mit Fokus auf die Gruppe der Niedergelassenen sowie einer zumindest graduellen Vereinheitlichung der kantonalen unterschiedlichen Rechtspraxen ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, empfiehlt die EKS:

1. Der Widerruf von Bewilligungen gemäss Art. 62 und 63 soll nach 10 Jahren ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt in der Schweiz voraussetzen, dass die betreffende Person ihre Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat. **Die Schutzfrist von 10 Jahren und der Begriff der Mutwilligkeit im Sinne des ursprünglichen Vorschlags der parlamentarischen Initiative sollen dementsprechend wieder in den Entwurf aufgenommen werden.**
2. Da eine Niederlassungsbewilligung i.d.R. eine Mindestaufenthaltsdauer von 10 Jahren in der Schweiz voraussetzt, ist eine explizite Nennung in Art. 63 womöglich nicht nötig. Deshalb wird in diesem Artikel lediglich das Kriterium der Mutwilligkeit formuliert.
3. Eine Kodifizierung der aktuellen Rechtspraxis für all jene mit weniger als 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz bietet gemäss Einschätzungen von Beratungs- und Fachorganisationen vermutlich kein Mehrwert. Abs. 1^{bis} in Art. 62 E-AIG kann daher gestrichen werden.

Folgende Anpassungen im Vorentwurf werden hierfür vorgeschlagen:

Art. 62 Widerruf von Bewilligungen und anderen Verfügungen

Art. 63 Widerruf der Niederlassungsbewilligung

Abs. 1^{bis} (aus Vorentwurf streichen)

Abs. 1^{bis} (Änderung des Vorentwurfs)

~~Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat.~~

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person **durch eigenes Verschulden** die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt **und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat** **oder unverändert gelassen hat.**

Abs. 3 (Ergänzung gemäss pa.lv.)

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 litera e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Vom Rat EKS genehmigt am 12. März 2025.



CH-3003 Bern BSV:

POST CH AG

Staatspolitische Kommission
des Nationalrats (SPK-N)
zHd. Frau Greta Gysin
Präsidentin

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Aktenzeichen: BSV-D-C0FE3401/140
Sachbearbeiter/in: Nadine Hoch
Bern, 06.03.2025

Pa. Iv. 20.451 – Armut ist kein Verbrechen Kein Verlust des Aufenthaltsrechts bei unverschuldeter Sozialhilfeabhängigkeit

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung zur geplanten Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration.

Die Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF) begrüsst, dass Ausländerinnen und Ausländer, die «unverschuldet» von Sozialhilfe abhängig werden, nicht mehr den Verlust ihrer Aufenthaltsbewilligung befürchten müssen.

Sie stellt jedoch die Beurteilung des «eigenen Verschuldens» und die damit verbundene oftmals schwierige Erbringung eines Nachweises, dass die Sozialhilfebedürftigkeit unverschuldet erfolgt ist, in Frage. Der Begriff des persönlichen Verschuldens wird heute von den Migrationsbehörden sehr weit gefasst. Nach Ansicht des Bundesgerichts sind bei der Untersuchung der Ursachen für die Abhängigkeit von Sozialhilfe Faktoren wie Arbeitsplatzverlust oder die Schwierigkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (z. B. eine Scheidung) zu berücksichtigen. Die aktuelle Praxis zeigt jedoch, dass es einen grossen Interpretationsspielraum gibt.

Das Gleiche gilt für die Formulierung der «unzureichenden Nutzung des Arbeitspotenzials oder anderer Möglichkeiten, nicht nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden». Auch diese Formulierung lässt denjenigen, die die Schuld / Unschuld zu beurteilen haben, einen breiten Interpretationsspielraum offen, was zu grossen Ungleichbehandlungen und somit Ungerechtigkeiten führen kann. Die verbindliche Klärung der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation sowie die Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit bei der Anordnung einer aufenthaltsbeendenden ausländerrechtlichen Massnahme ist in den Augen der EKFF schwierig und letztlich eine subjektive Entscheidung.

Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF
Nadine Hoch
c/o Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 484 98 04
nadine.hoch@bsv.admin.ch
www.ekff.admin.ch



Sie empfiehlt, dass deshalb anstelle des Begriffs des Verschuldens der Begriff der Mutwilligkeit verwendet wird, so wie es im Initiativtext vorgeschlagen wurde.

Zudem ist die Familienkommission der Meinung, dass auch andere rechtliche Aspekte als nur die migrationsrechtlichen bei der Gewährung / Nichtgewährung des Aufenthaltsrechts zu berücksichtigen sind, namentlich den Kindes- und Erwachsenenschutz sowie die Menschenrechtsbestimmungen. Eine sorgfältige Interessensabwägung, vor allem in denjenigen Fällen, in denen bei Widerruf des Aufenthaltsrechts Kinder und Jugendliche betroffen sind, ist zwingend.

Die EKFF bedankt sich für die Berücksichtigung ihrer Argumente und Vorschläge in der weiteren politischen Auseinandersetzung zu dieser Gesetzesänderung.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Kommission für Familienfragen



Monika Maire-Hefti, Präsidentin



Nadine Hoch, Geschäftsleiterin



Bern-Wabern, 20.02.2025

Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451)

Stellungnahme der EKM

Inhalt

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Ausgangslage | 1 |
| 2 | Die AIG-Revision und die Auswirkungen in der Praxis | 2 |
| 3 | Stossrichtung der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» | 2 |
| 4 | Stossrichtung des Umsetzungsvorschlags der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) | 3 |
| 5 | Abweichungen des Umsetzungsvorschlags vom Initiativtext | 4 |
| | 5.1 Verzicht auf die 10-jährige Schutzfrist..... | 4 |
| | 5.2 Verzicht auf den Begriff der «Mutwilligkeit» | 5 |
| 6 | Stossrichtung des Umsetzungsvorschlags der EKM | 5 |

1 Ausgangslage

Artikel 62 und 63 des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG listen die Kriterien für den Widerruf von Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligungen auf. Demnach kann die Bewilligung beispielsweise dann widerrufen werden, wenn eine «Ausländerin oder ein Ausländer zu einer langfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde [...]» oder auch wenn «eine Ausländerin oder ein Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist». Selbst wenn die Verurteilung zu einer langwierigen Gefängnisstrafe und der Bezug von Sozialhilfeleistungen zwei völlig unterschiedliche Konstellationen darstellen, so können diese für Personen ohne Schweizer Pass dieselben gavierenden Konsequenzen zur Folge haben.

Mit der AIG-Revision von 2019 wurde für Personen ohne Schweizer Pass die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht. Die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung wurde so möglich. Gleichzeitig wurden die Integrationskriterien im AIG verankert (Art. 59a AIG), der Bezug von Sozialhilfe wurde in ausländerrechtlichen Verfahren zu einem Schlüsselkriterium.

In der parlamentarischen Debatte zum AIG ging es dannzumal um die Sanktionierung von missbräuchlich bezogenen Sozialhilfeleistungen. Die Möglichkeit, Bewilligungen aufgrund von Sozialhilfebezug widerrufen zu können, wurde jedoch in der Praxis mancher Kantone zusätzlich zu einem Hebel für die Regulierung der Migration gemacht.

2 Die AIG-Revision und die Auswirkungen in der Praxis

Eine Studie des Büro Bass aus dem Jahr 2022 zeigt, wie sich der Sozialhilfebezug in ausländerrechtlichen Verfahren auswirkt: Bei Gesuchen um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung versenden Migrationsbehörden Briefe an die Gesuchstellenden, in denen diese aufgefordert werden, innert kurzer Frist (schriftliche) Unterlagen zur Überprüfung der Integrationskriterien (Sprachkompetenzen, Betreibungsregister, Angaben zu Schulden, Nachweis zur beruflichen Integration, Akten IV etc.) zu liefern. Personen, die Sozialhilfe beziehen, erhalten Verfügungen, in denen sie verwarnt werden, oder in denen ihnen angedroht wird, dass sie bei längerem Sozialhilfebezug mit einem Bewilligungswiderruf rechnen müssen. Meldet das Sozialamt der Migrationsbehörde jene Personen, die Sozialhilfe beziehen, verschicken manche Migrationsbehörden Informationsbriefe, in denen den Betroffenen mitgeteilt wird, dass ihr Aufenthaltsstatus überprüft werden muss. Dies löst bei den betroffenen Personen Unsicherheit und Sorgen um das Bleiberecht aus und führt oft dazu, dass sich Personen ohne Schweizer Pass, die sich in Notlagen befinden, erst gar nicht mehr an die Sozialhilfe wenden.¹

Auch Hümbelin et al.² stellen im Kanton Basel-Stadt in den Jahren 2018 bis 2020 bei niedergelassenen Drittstaatenangehörigen eine markante Zunahme dieses Nichtbezuges von Sozialhilfe fest. Für armutsgefährdete Personen hat der Nichtbezug eine Reihe von Folgeproblemen: Betroffene verschulden sich so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht ihnen der Verlust der Wohnung. Betroffene verzichten auf notwendige ärztliche Behandlungen. Ihre körperliche und psychische Gesundheit leidet. Die berufliche Integration vieler wird so erschwert, insgesamt verstärkt sich die gesellschaftliche Isolation immer mehr, ein Teufelskreis entsteht. Der drohende Bewilligungsentzug trifft auch Menschen, die sich ein Leben lang nichts haben zuschulden kommen lassen. Im Falle von Notlagen riskieren sie die Schweiz verlassen zu müssen, selbst wenn sie längst Teil der Migrationsgesellschaft Schweiz geworden sind. Ein gesichertes Aufenthaltsrecht gibt es nicht mehr.

3 Stossrichtung der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Aufgrund dieser Entwicklungen reichte Samira Marti im Juni 2020 die Parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» ein. Diese regt an, die Artikel 62 «Widerruf von Bewilligungen» und 63 AIG «Widerruf der Niederlassungsbewilligung» durch einen neuen Absatz zu ergänzen, der für den Bewilligungswiderruf aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe deutliche Schwellen setzt. Für jene Personen, die ihre Bedürftigkeit nicht mutwillig herbeigeführt haben und sich in einer Notlage an das Sozialamt richten, soll Rechtssicherheit geschaffen werden.

Konkret soll das AIG dahingehend angepasst werden, dass ein Widerruf aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe **nach zehn Jahren** in der Schweiz nicht mehr möglich ist, es sei denn, die Person habe ihre Bedürftigkeit

- a) **mutwillig herbeigeführt** oder
- b) **mutwillig unverändert belassen.**

¹ Büro Bass (2022): Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz.

² Hümbelin Oliver, Nadine Elsener, Olivier Lehmann (2023): Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Base. 2026-2020. Bericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt.

Mit der Annahme dieser Initiative hat das Parlaments anerkannt, dass die Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist. Es hat damit zudem anerkannt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die seit mehr als zehn Jahren integraler Bestandteil der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung sind, mit Blick auf den Zugang zur Sozialhilfe, den Schweizer Staatsangehörigen gleichzustellen sind.

4 Stossrichtung des Umsetzungsvorschlags der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N)

Geht es nach dem Willen der SPK-N, welche die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» umzusetzen hat, sollen im AIG lediglich die rechtlichen Voraussetzungen für eine generelle Prüfung eines allfälligen Widerrufs geschaffen werden. Zu berücksichtigen ist dabei, ob die Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit

- a) durch **eigenes Verschulden** herbeigeführt hat und
- b) ob sie **ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, von der Sozialhilfe dauerhaft unabhängig zu werden, ungenügend genutzt hat.**

Während die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» das Ziel verfolgt, den Bewilligungswiderruf auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, schwingt beim Umsetzungsvorschlag der SPK-N unterschwellig mit, dass armutsbetroffene Personen ihre Situation grundsätzlich selbst verschuldet haben. Aufgabe der Migrationsämter ist es gemäss dieser Betrachtungsweise, im Einzelfall die Schwere des Verschuldens zu prüfen. Der Widerruf der Bewilligung kann abgewendet werden, wenn die betroffene Person keine eigene Schuld trifft.

Die Einschätzungen der Sozialdienste, welche die Sozialhilfe auszurichten haben, müssen die Migrationsämter bei der Prüfung zwar berücksichtigen, sie sind aber für deren ausländerrechtliche Entscheide nicht verbindlich. «Wenn eine betroffene Person zum Beispiel aus Sicht der Sozialbehörde Anspruch auf Unterstützungsleistungen hatte, ohne erwerbstätig zu sein, bedeutet dies nicht, dass migrationsrechtlich der Widerrufgrund der Sozialhilfeabhängigkeit ausgeschlossen wäre».³ Es sind die Migrationsämter, welche die Schwere des Verschuldens in eigenem Ermessen einschätzen. Basierend auf dieser Einschätzung entscheiden sie und legen die ausländerrechtlichen Konsequenzen in jedem Einzelfall fest.

Auf die 10-jährige Schutzfrist für langjährig anwesende Personen bzw. für Personen, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind, verzichtet der Umsetzungsvorschlag der SPK-N.

Diese Stossrichtung der SPK-N und die sich daraus ergebenden Folgeprobleme erachtet die Eidgenössische Migrationskommission EKM als problematisch. Dies gilt auch für die Offenheit und Unschärfe des Begriffs des sogenannten Selbstverschuldens. Es ist nicht klar, was darunter genau zu verstehen ist. Dies führt zu grossen Schwierigkeiten, ^sowohl für die Migrationsbehörden, die prüfen sollen, ob eine Bewilligung widerrufen werden muss, als auch für betroffenen Personen ohne Schweizer Pass, die in Notlagen Sozialhilfe beantragen sollten, aus Angst vor ausländerrechtlichen Sanktionen aber auf die Unterstützung verzichten,. Eine harmonisierte Anwendung des Rechts ist aufgrund der unscharfen Begrifflichkeit im föderalen System der Schweiz nicht möglich, der Verzicht auf die Wahrnehmung rechtlicher Ansprüche durch Betroffene die unintendierte Folge.

³ Erläuternder Bericht S. 9 f.

Der Umsetzungsvorschlag der SPK-N zielt damit am Anliegen der Parlamentarischen Initiative vorbei. Statt die Voraussetzungen zu schaffen, dass auch jener Teil der Wohnbevölkerung, der nicht über einen Schweizer Pass verfügt, das Recht auf Unterstützung in Notlagen wahrnehmen kann, ohne deswegen gravierende ausländerrechtliche Konsequenzen in Kauf nehmen zu müssen, kodifiziert der Vorschlag der SPK-N beim Bewilligungswiderruf lediglich die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts: Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung klären die kantonalen Migrationsbehörden ab, ob eine Person den Sozialhilfebezug selbst verschuldet hat und ob ihr mit Blick auf die Ablösung von der Sozialhilfe Unterlassungen zur Last gelegt werden können. Gegenüber dem Initiativtext ist der Vorschlag der SPK-N aus Sicht der EKM darum eine deutliche und nicht sachdienliche Abschwächung. Er vermag der Schweizer Wohnbevölkerung ohne Schweizer Pass in der Praxis wenig Rechtssicherheit zu bieten.

5 Abweichungen des Umsetzungsvorschlags vom Initiativtext

In zwei Punkten weicht der Umsetzungsvorschlag der SPK-N vom Initiativtext ab:

- bei der **10-jährigen Schutzfrist**, nach welcher ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich sein soll, sowie
- bei der **Mutwilligkeit**.

5.1 Verzicht auf die 10-jährige Schutzfrist

Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» fordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz – mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit – nicht mehr möglich sein soll. Die 10-jährige Schutzfrist lehnt sich an einen Leitentscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2022 an. In diesem schaffte das Bundesgericht ein Bleiberecht für langjährig in der Schweiz anwesende Ausländerinnen und Ausländer. Spätestens nach zehn Jahren sei in der Regel von einer guten Integration auszugehen. Nur besondere Gründe würden die Nichtverlängerung eines Aufenthaltsrechtes in diesen Fällen rechtfertigen.⁴

Die SPK-N lehnte die 10-jährige Schutzfrist in einem Grundsatzentscheid ab. Sie argumentiert, dass der Wortlaut im Initiativtext zu Unklarheiten führen könnte. Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung müsse das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit bereits heute im Einzelfall geprüft werden und zwar unabhängig von Aufenthaltsdauer.

Die EKM wünscht darum trotz Grundsatzentscheid eine Frist, nach der Bewilligungen beim Bezug von Sozialhilfe grundsätzlich nicht mehr widerrufen werden können. Personen ohne Schweizer Pass, die in der Schweiz geboren oder vor Jahren in die Schweiz zugewandert sind, sind Teil der Migrationsgesellschaft Schweiz. Ihnen soll derselbe Zugang zu sozialen Rechten gewährt werden, wie Personen mit Schweizer Pass. Aus Sicht der EKM ist es unzumutbar, dass über langjährig in der Schweiz lebenden Personen lebenslang das Damoklesschwert des Widerrufs der Aufenthaltsbewilligung schwebt. Will der Gesetzgeber auf eine konkrete Schutzfrist dennoch verzichten, dann muss er aus Sicht der EKM zumindest die nötigen gesetzlichen Vorkehrungen treffen um Rechtssicherheit schaffen: Für hier geborene und ohne Unterbruch während zehn Jahren anwesende Personen ohne Schweizer Pass braucht es eine hohe

⁴ In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichts ([BGE 144 I 266](#)) verlangt die Pa IV «Armut ist kein Verbrechen» dass der Gesetzgeber eine Schutzfrist bei zehn Jahren ansetzt.

Schwelle für einen Bewilligungswiderruf. Die Kriterien müssen präzise sein, so, dass Personen in Notlagen einschätzen können, ob ihnen der Widerruf des Aufenthaltsrechts droht, wenn sie sich an die Sozialhilfe wenden.

5.2 Verzicht auf den Begriff der «Mutwilligkeit»

Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» verwendet den Begriff der «Mutwilligkeit». Die Migrationsbehörden sollen die Bewilligung nur widerrufen können, wenn eine Person die Sozialhilfebedürftigkeit mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen hat. Mit dem Begriff der «Mutwilligkeit» sollen Ausweiszüge auf Fälle reduziert werden, in welchen Personen missbräuchlich Sozialhilfe beziehen.

Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».⁵ Bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs sind auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Hingegen kann einer Person bereits eigenes Verschulden zur Last gelegt werden, wenn sie das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe in vorwerfbarer Weise über Jahre hinweg unzureichend ausschöpft.⁶ Der behördliche Deutungsspielraum ist hier also viel grösser. Die aktuelle Praxis der Kantone zeigt, dass der Begriff des «eigenen Verschuldens» oft sehr eng ausgelegt wird. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie «nachgewiesenen Krankheiten», «Erwerbsarmut» oder «Einelternhaushalten mit Kleinkindern» festgemacht. Andere, weniger offensichtliche Gründe, werden hingegen tendenziell als eigenes Verschulden gewertet.

Für einen einschneidenden und folgeschweren Entscheid, wie den Bewilligungswiderruf muss das «Verschulden» umfassend geprüft werden. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» will, dass nur erhebliche und mutwillige Verfehlungen einen Widerruf der Bewilligung zur Folge haben können. Das vorgeworfene Verhalten muss gravierend und in der konkreten Situation in keiner Weise nachvollziehbar sein. Angesichts der Tragweite der behördlichen Entscheide für die Betroffenen sollen einfache Pflichtverletzungen für einen Bewilligungswiderruf nicht ausreichen. Aus Sicht der EKM ist dieses Vorgehen sachgemäss und der Begriff der Mutwilligkeit ist deshalb klar zu bevorzugen.

6 Stossrichtung des Umsetzungsvorschlags der EKM

Ziel der Sozialhilfe ist es, Armut zu bekämpfen. Artikel 62 Absatz c und 63 Absatz e AIG zielen hingegen darauf hin, mit ausländerrechtlichen Massnahmen gegen armutsbetroffene Menschen vorzugehen. Der von der SPK-N vorgeschlagene Begriff des «eigenen Verschuldens» beinhaltet aus Sicht der EKM für einen folgeschweren Entscheid wie den Widerruf einer Bewilligung einen zu grossen Ermessensspielraum. Die Migrationsbehörden können Bewilligungen widerrufen, ohne Vorliegen eines mutwilligen Fehlverhaltens. Dies verunsichert jenen Viertel der hiesigen Wohnbevölkerung, der nicht über den Schweizer Pass verfügt.

Verzichtet der Gesetzgeber zudem auf die 10-jährige Schutzfrist, dann gibt es auch für langjährig anwesende und hier geborene Personen keine Aufenthaltssicherheit. Aus Sicht der EKM muss der Widerruf von Bewilligungen auf jene Fälle begrenzt werden, in denen Personen durch

⁵ [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

⁶ Erläuternder Bericht, S. 9

«erhebliches eigenes Verschulden» Sozialhilfe bezogen haben und in denen sie eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe in rechtsmissbräuchlicher Weise verhindert haben.

Die EKM hält fest, dass Fälle von erheblichem eigenen Verschulden selten sind und überdies nicht nur bei Personen ohne Schweizer Pass vorkommen können. Ist das erhebliche eigene Verschulden jedoch nachweislich vorhanden, dann soll der Rechtsstaat für eine angemessene Reaktion sorgen. Dies müsste allerdings konsequenterweise nicht im AIG geregelt werden, sondern für alle Sozialhilfebeziehenden gelten. Die Verwendung des Begriffs des Rechtsmissbrauchs würde Klarheit und Rechtssicherheit schaffen und müsste für alle gelten.

Die EKM empfiehlt deshalb den Umsetzungsvorschlag der SPK-N wie folgt zu ändern:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch **erhebliches** eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **und die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe in rechtsmissbräuchlicher Weise verhindert hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch **erhebliches** eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **und die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe in rechtsmissbräuchlicher Weise verhindert hat.**

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli
Präsident



Fédération des
Entreprises
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

Service du Parlement fédéral
Conseil national – commission des institutions
politiques

3003 BERNE

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Genève, le 14 mars 2025
RR-3248 - FER N°04-2025

20.451 n lv. Pa. La pauvreté n'est pas un crime

Madame, Monsieur

La Fédération des Entreprises Romandes (FER) a pris connaissance avec intérêt de l'objet mis en consultation et vous prie de bien vouloir recevoir sa prise de position.

Si notre Fédération reconnaît la dimension louable de la présente proposition, elle relève que la pratique actuelle se fonde déjà sur un examen approfondi des causes du recours à l'aide sociale, avant de prononcer le retrait d'une autorisation. Si ce recours est justifié, l'autorisation est maintenue. Le principe de proportionnalité prévaut. La jurisprudence du Tribunal fédéral va par ailleurs également dans ce sens.

La FER estime par conséquent qu'il n'est pas nécessaire de modifier la loi.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.



Ivan Blatkine
Président FER



Stéphanie Ruegg
Directrice politique générale FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, Bulle, NE, JU, VS) représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 47'000 membres.

Zürich, 14. März 2025

Vernehmlassungsantwort Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen (Vernehmlassung 2024/91)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Umsetzung der parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen. HEKS setzt sich seit vielen Jahren für die Rechte von Migrant:innen ein und hat sich auch in der Vergangenheit regelmässig an Vernehmlassungen zum AIG beteiligt.

Die Verbesserung der Rechtsstellung von sozial Benachteiligten ist ein zentrales Anliegen von HEKS. 2022 hat HEKS bereits dem Bundesparlament die Petition «Für eine gerechte Sozialhilfe» eingereicht. Diese forderte unter anderem, dass Sozialhilfe nicht zum Entzug der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung führen darf. Denn HEKS weiss aus der Praxis, dass viele Menschen ohne Schweizer Pass auf ihr Recht Sozialhilfe zu beziehen verzichten aus Angst vor negativen Konsequenzen für ihren Status. Dies führt zur Isolation anstatt zur Integration.

HEKS ist deshalb erfreut über die Annahme der parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen in beiden Parlamentskammern und unterstützt diese Initiative ausdrücklich. Die vorgeschlagene Gesetzesanpassung scheint HEKS jedoch ungenügend, um das Anliegen der Initiative effektiv umzusetzen.

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz +41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28 info@heks.ch
Postfach heks.ch
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1



1 Die Initiative

Die parlamentarische Initiative forderte: Nach über 10 Jahren in der Schweiz sollte es Ausländer:innen möglich sein, unverschuldet Sozialhilfe zu beziehen, ohne direkt mit einer Wegweisung konfrontiert zu sein. Ausgenommen von dieser Regelung sollen jene Personen sein, die ihre eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt bzw. unverändert gelassen haben.

Sie ist entstanden, weil sich in der Praxis gezeigt hat, dass die Umsetzung der ALG-Änderung von 2019 sich nicht mit der Missbrauchsbekämpfung begnügte, sondern unabhängig des Verschuldens zu Verwarnungen und Überprüfungen geführt hat. Die kantonalen Unterschiede sind dabei gross. So verschicken einige Kantone stets eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Entsprechend sind längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen. Vielmehr gelangen arbeitsbetroffene Personen ohne Schweizer Pass pauschal in Verdacht. Die Folge ist eine grosse Verunsicherung und der Verzicht auf Sozialhilfebezug mit den entsprechenden negativen Auswirkungen.

Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Dieses Phänomen gab es schon vor der Gesetzesrevision von 2019. Die Reform hat dies aber nochmals deutlich verstärkt. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Für die Hilfswerke ist der Effekt in den Beratungen deutlich spürbar: Viele Menschen möchten nicht aufs Sozialamt gehen, obwohl sie Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Mit dem Verzicht auf die dringend benötigte Unterstützung gehen allerdings diverse Folgeprobleme einher. Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung.² Mit anderen Worten: Die Sozialhilfe, die die Bekämpfung von Armut und die gesellschaftliche Integration gewährleisten soll, verfehlt ihr Ziel, wenn sie die Betroffenen nicht erreicht oder diese ausschliesst.

Folgende Situation, der HEKS in seiner Programmarbeit begegnete, zeigt diese Zusammenhänge exemplarisch:

Mirian Dias Santana aus Brasilien hatte nach einer langen Odyssee endlich eine stabile Arbeitssituation. Doch ihr Lohn reichte nicht für zwei. Ihr 18-jähriger Sohn war auf Lehrstellen-suche. Trotz Anspruch verzichtete Mirian darauf, Sozialhilfe zu beantragen aus Angst,

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

² Vgl. [Büro Bass 2024](#)



dadurch ihre Aufenthaltsbewilligung B zu verlieren. Stattdessen verschuldete sie sich, um Zahlungsbefehlen nachzukommen, was zu einem Teufelskreis führte.

Das Parlament hat den Handlungsbedarf durch die Annahme der Initiative anerkannt. Die nun vorgeschlagene Umsetzungsvariante genügt jedoch nicht, um die Ziele der Initiative zu erreichen.

2 Die Umsetzung der Initiative

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den HEKS unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, die Anwendung auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird.

Im Folgenden gehen wir auf die beiden Abweichungen ein und ordnen ein, was diese für die Betroffenen bedeuten.

2.1 Explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Im vorliegenden Vorschlag der SPK-N wird deshalb anstelle der zeitlichen Abstufung ein anderer Passus vorgeschlagen. Im Gesetz soll explizit die Berücksichtigung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit ergänzt werden und dies unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden.



Die SPK-N betont im erläuternden Bericht aber auch die Wichtigkeit der Rechtssicherheit für die Betroffenen, wenn sie schreibt: «Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, sollen nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen.» **Mit dem vorliegenden Vorschlag ist diese Rechtssicherheit jedoch vor allem für lange Anwesende nicht gegeben.** Gerade für sie ist eine Verbesserung sehr wichtig. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich.

In den Sozialberatungen von Nichtregierungsorganisationen zeigen sich der drohende Ausweisverlust wie auch die mögliche Rückstufung als die zentralen Gründe, warum trotz Anspruch auf Sozialhilfe verzichtet wird. Entsprechend würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländerinnen und Ausländern die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Wird darauf verzichtet und stattdessen die Formulierung des eigenen Verschuldens benutzt, hängt es von den zuständigen Behörden ab, ob das Vertrauen aufgebaut werden kann. Kommt es weiterhin zu Massnahmen wie flächendeckenden Ermahnungen oder sehr weitgehenden Überprüfungen von Menschen, die in Armut geraten, wird dies auch weiterhin das Sicherheitsempfinden der Betroffenen belasten und diese dazu bewegen, trotz Notlage auf den Bezug von Sozialhilfe zu verzichten.

Die explizite Nennung von zehn Jahren würde länger anwesenden Betroffenen die notwendige Sicherheit vermitteln. HEKS ist der festen Überzeugung, dass es nicht angebracht ist, Personen nach einem Aufenthalt von zehn Jahren einzig wegen Sozialhilfebezug das Aufenthaltsrecht zu entziehen oder zurückzustufen. Einerseits, muss nach einer so langen Aufenthaltszeit von einer Verwurzelung in der Schweiz ausgegangen werden. Andererseits bestehen für diese Personengruppe dieselben sozialhilferechtlichen Sanktionsmöglichkeiten wie für alle andern. Eine Beschränkung auf zehn Jahre würde Armutsbetroffenen signalisieren, dass sie im Bedarfsfall Sozialhilfe in Anspruch nehmen dürfen.

HEKS fordert deshalb, dass auf die Schutzfrist von zehn Jahren ins Gesetz aufgenommen wird, so wie von der Initiative vorgeschlagen.

Art. 62 AIG

Absatz 3:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 litera e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Art. 63 AIG

Absatz 4:



Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

2.2 Mutwilligkeit anstatt eigenes Verschulden

HEKS unterstützt die Absicht der SPK-N, dass eine Verschlechterung der Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist aus Sicht von HEKS die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt». Die «Mutwilligkeit der Verschuldung» muss «qualifiziert vorwerfbar sein», wovon nicht leichthin ausgegangen werden solle.³ Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt.

Ob die Gesetzesänderung mehr Rechtssicherheit gewährleistet, hängt wesentlich davon ab, wie sich die Praxis der Kantone ändert. Da es sich beim SPK-N Vorschlag um eine Übernahme der bestehenden Rechtsprechung handelt, ist dies nur in geringem Ausmass zu erwarten. Die Debatte im Vorfeld der AIG-Revision von 2019 zeigte, dass auch damals nur Personen, die missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, im Fokus der Verschärfung standen. In der Umsetzung wurde jedoch offensichtlich, dass die Praxis der Kantone deutlich darüber hinaus geht, was Betroffene verunsichert und zu mehr Nichtbezug von Sozialhilfe führt. Auch wenn das Bundesgericht Entscheide der Kantone im Einzelfall korrigiert, wird die abschreckende Wirkung auf den berechtigten Sozialhilfebezug bleiben.

HEKS betont, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Dazu kommt, dass der Bezug von Sozialleistungen stigmatisierend ist. In der heutigen Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einzelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen. HEKS

³ Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)



ist der festen Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss ein solcher Entscheid auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht von HEKS ist der von der Initiative gewählte Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Deshalb fordert HEKS, den Begriff des eigenen Verschuldens im Vorschlag der SPK-N wie folgt zu ändern.

Art. 62 Abs. 1

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat**.

Art. 63 Abs. 1

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat**.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Empfehlungen.

Freundliche Grüsse

Karolina Frischkopf

Direktorin

Walter Schmid

Präsident

Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

Per E-Mail eingereicht
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich
13.03.2025

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung «20.451 Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen»

Sehr geehrte Damen und Herren

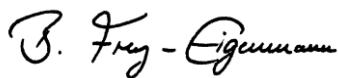
Der Fachverband Sucht ist der Verband von rund 350 Fachorganisationen der Suchtprävention und Suchthilfe in der Deutschschweiz. Er setzt sich im Rahmen seiner Mitglieder für eine menschenwürdige, fachlich fundierte und in sich kohärente Suchtpolitik ein. Dafür vertritt der Fachverband Sucht die Interessen der Sucht-Fachorganisationen gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit.

Der Fachverband Sucht unterstützt den vorliegenden Vorentwurf des Ausländer- und Integrationsgesetzes und die Bestrebungen das Gesetz so zu präzisieren, dass Ausländer:innen, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen.

Auch aus der Sucht-Perspektive sind die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen relevant, weil eine enge Verbindung zwischen Sozialhilfebezug, Migrationserfahrung und Sucht besteht. Der Fachverband möchte ausdrücklich betonen, dass es sich bei der Entstehung einer Sucht nicht um ein eigenes Verschulden der Betroffenen, sondern um eine Krankheit mit vielfältigen biopsychosozialen Ursachen handelt. Diese können in der Person (z.B. eine erbliche Prädisposition oder biografische Erfahrungen), im persönlichen Umfeld oder in gesellschaftlichen Umständen liegen.

Für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und stehen für Fragen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Beatrix Frey-Eigenmann
Präsidentin



Facia Marta Gamez
Co-Generalsekretärin

Per E-Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 14. März 2025

Stellungnahme der Freiplatzaktion Zürich

Zur Vernehmlassung 2024/91 Parl. Initiative Marti: «Armut ist kein Verbrechen»

1. Ausgangslage

Personen ohne Schweizer Pass, deren sogenannten «Integrationsbemühungen» von den Behörden als ungenügend bewertet werden, müssen seit der Revision des «Ausländer- und Integrationsgesetzes» (AIG), welches per 1. Januar 2019 in Kraft trat, mit noch gravierenderen Folgen als bisher für ihr Bleiberecht rechnen. Bei jeder Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung prüfen kantonale Migrationsämter, ob eine Person die im AIG definierten «Integrationskriterien» erfüllt. Werden die Integrationsbemühungen als ungenügend bewertet, erlässt das Migrationsamt eine Massnahme: Verwarnung, Rückstufung von einer Niederlassungs- zu einer Aufenthaltsbewilligung (C auf B) oder Widerruf der C- oder B-Bewilligung, was die Wegweisung aus der Schweiz zur Folge hat.

Eines dieser «Integrationskriterien» ist die Sozialhilfeunabhängigkeit. Wenn Personen Sozialhilfe beziehen müssen, droht ihnen eine der genannten Massnahmen. Vor der Revision konnte bei Personen, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhielten, die Niederlassungsbewilligung nur bei längerfristigen Freiheitsstrafen, schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz widerrufen werden (Art. 63 Abs. 2 AuG). Die Bestimmung wurde indes im Zuge der AIG-Revision aufgehoben, weshalb seither auch Personen vom Bewilligungsentzug bedroht sind, welche bereits Jahrzehnte in der Schweiz leben, arbeiten und Steuern zahlen, oder sogar hier geboren wurden oder als Kleinkinder in die Schweiz gekommen sind, aber aus irgendeinem Grund (Arbeitsplatz-

verlust, Unfall, Krankheit, Trennung vom Ehegatten, Pech) auf Sozialhilfe angewiesen sind.¹
Kurz: Alle armutsbetroffenen Menschen ohne Schweizer Pass müssen heute um den Verlust ihres Aufenthaltsrechts fürchten.

Seit der AIG-Revision hat die Angst der betroffenen Personen, ihren Aufenthalt in der Schweiz aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe zu verlieren, stark zugenommen. Viele Personen melden sich daher von der Sozialhilfe ab, obwohl sie sich in einer prekären finanziellen Lage befinden und Anspruch auf staatliche Unterstützung hätten. Andere trauen sich erst gar nicht, wirtschaftliche Sozialhilfeleistungen zu beantragen.

Gemäss einer Studie² aus dem Jahr 2022 beobachten Führungs- und Fachpersonen aus staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen aus dem Migrations- und Sozialbereich im Rahmen der Begleitung und Betreuung von armutsgefährdeten oder armutsbetroffenen Ausländer:innen mit Ausweis B und C Unsicherheit und Angst um das Bleiberecht und den Nichtbezug von Sozialhilfe. Ein wesentlicher Grund dafür wird in dem 2019 revidierten AIG gesehen. Gleichzeitig zu den veränderten gesetzlichen Grundlagen habe die Corona-Krise die Situation von Armutsbetroffenen verschlechtert und die Hinweise, dass sich viele dabei an Hilfswerke wandten, um einen Sozialhilfebezug vermeiden zu können, werden durch die Ergebnisse der Studie gestützt.

Der Verzicht auf Sozialhilfe führt indes zu verschiedenen Folgeproblemen: Die Betroffenen, darunter viele Familien mit Kindern, leben unter menschenunwürdigen Umständen unterhalb des Existenzminimums. Nicht selten verschulden sich die Betroffenen durch die Aufnahme von Krediten so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug von Sozialhilfe betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung. So betrachtet verfehlt die Sozialhilfe, die die Bekämpfung von Armut und die gesellschaftliche Integration gewährleisten soll, ihr Ziel.

¹ Vgl. Parlamentarische Initiative Marti 20.451.

² BASS im Auftrag von Charta Sozialhilfe Schweiz, «Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer:innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, Ergebnisse einer Onlinebefragung bei Führungs- und Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen im Migrations- und Sozialbereich sowie statistische Analysen zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019», Februar 2022.

2. Engagement und Erfahrungen der Freiplatzaktion Zürich

Die Freiplatzaktion Zürich (FPA) setzt sich für die Wahrnehmung und Durchsetzung der Rechte von geflüchteten und migrierten Menschen und ihre Angehörigen ein. Hierzu bieten wir eine professionelle und unabhängige Rechtsberatung an, tragen rechtliche Missstände in die Öffentlichkeit und engagieren uns in lokalen und nationalen politischen Projekten.

Seit Jahren berät und vertritt die FPA Menschen, deren Aufenthalte aufgrund ihres Sozialhilfebezugs gefährdet sind. Sie hat sich bereits verschiedentlich zur mit der AIG-Revision von 2019 geförderten, staatlich produzierten Verunsicherung und Prekarisierung armutsbetroffener Personen geäußert.³ Aufgrund der Erfahrungen, die die FPA in den Beratungen von prekarierten Menschen macht, ist sie der Überzeugung, dass Sozialhilfebezug praktisch nie «verschuldet» ist. Meist stehen derbe Schicksalsschläge wie Krankheit, Unfälle, Traumata, familiäre Krisen oder schlicht Erwerbsarmut hinter der Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen. Medial und in der Politik wird indes immer wieder ein negatives Bild von Sozialhilfeempfänger:innen vermittelt, welches mit der Realität dieser Personen nichts zu tun hat. Tatsächlich ist der Sozialhilfebezug für die Betroffenen mit Scham und Angst vor gesellschaftlichem Ausschluss verbunden. Überdies sind die Sozialhilfebeiträge so berechnet, dass sie das absolute Minimum abdecken und nur eine äusserst bescheidene Existenz ermöglichen. Während die Marginalisierung und Prekarisierung Sozialhilfebezüger:innen mit und ohne Schweizer Pass betreffen, kommt bei letzteren erschwerend die Furcht vor dem Verlust des Aufenthaltsrechts und damit der Lebensperspektive schlechthin hinzu.

Die Migrationsämter scheuen denn auch nicht zurück, bei jeder Bewilligungsverlängerung nach den Gründen für den Sozialhilfebezug zu fragen, wobei sich die Fragebögen stets auf die Nutzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Personen beschränken und sich kaum auf die Schicksalsschläge beziehen, die zur Fürsorgeabhängigkeit geführt haben. Sie bedienen sich dabei oft Schwellenwerten für die zur Überprüfung, Verwarnung oder Rückstufung/Bewilligungsentzug nötige Höhe des Sozialhilfebezugs⁴ und verwenden pauschale Schemata für die Berechnung und Verschuldenseinschätzung, ohne die individuellen Umstände der betroffenen Personen konkret abzuklären. So kommen die Behörden fast immer zum Schluss, die Sozialhilfeabhängigkeit sei – zumindest teilweise – selbst verschuldet;

3 Vgl. u.a. Rundbrief 4/2022, abrufbar unter: <https://freiplatzaktion.ch/wp-content/uploads/2024/03/RB-4-22-web.pdf>.

4 Siehe hierzu z.B. Weisung des Migrationsamts Zürich, Massnahmenpraxis bei Sozialhilfeabhängigkeit, S. 5: «Die Sozialhilfebehörden erstatten bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung ab einem Bezug von Fr. 25'000.– und bei Personen mit Niederlassungsbewilligung ab einem Bezug von Fr. 60'000.– eine einmalige Meldung an das Migrationsamt.», abrufbar unter: <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/migration-integration/einreise-aufenthalt/weisungen/Massnahmenpraxis%20bei%20Sozialhilfe%20IW.pdf>.

dies selbst dann, wenn die für die Person zuständige Sozialbehörde schriftlich bestätigt, dass die Schadenminderungspflicht vollumfänglich erfüllt sei. Diese Widersprüchlichkeit in der Einschätzung durch die Behörden verschärft zusätzlich die Verunsicherung der Betroffenen. Sie werden von den Migrationsbehörden unter Generalverdacht gestellt, ihre Bedürftigkeit selbst verschuldet zu haben.

Die Freiplatzaktion setzt sich daher grundsätzlich für die Entflechtung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht ein. Die Netze der sozialen Sicherung dürfen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Sozialhilfe ist dazu da, Menschen, die ansonsten unter der Armutsgrenze leben müssten, die Existenz zu sichern und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

3. Die Initiative Marti – ein Schritt in die richtige Richtung

Während die FPA der Ansicht ist, dass die Verknüpfung von Sozialhilfebezug und Bleibe-recht generell abgeschafft werden müsste, unterstützte sie von Beginn an die Initiative Marti, die als absolutes Minimum fordert, dass ausländische Personen nach 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz trotz Sozialhilfebezug grundsätzlich auf einen gesicherten Aufenthalt zählen dürfen. Mit der Schutzfrist von 10 Jahren soll wenigstens ein Teil der überaus schädlichen AIG-Revision von 2019 rückgängig gemacht und Personen mit langjährigem Aufenthalt eine gewisse Sicherheit geboten werden.

Die 10-jährige Frist orientiert sich dabei einerseits an der Bewilligungsleiter: nach 10 Jahren rechtmässigem Aufenthalt mit einer Aufenthaltsbewilligung kann eine Niederlassungsbewilligung beantragt werden, die wiederum Voraussetzung für die Einbürgerung darstellt. Nach einem 10-jährigen rechtmässigen Aufenthalt geht zudem das Bundesgericht grundsätzlich von derart engen sozialen Beziehungen zur Schweiz aus, dass ein Anspruch auf Aufenthalt gemäss Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) besteht.⁵

Gemäss der eben zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen bei über 10-jährigen Aufenthalten «besondere Gründe» vorliegen, damit es zu einer Aufenthaltsbeendigung kommen kann. Auch dies wird in der Initiative Marti berücksichtigt: so wird der Widerruf von Bewilligungen nicht gänzlich ausgeschlossen (wie dies vor der AIG-Revision gemäss Art. 63 Abs. 2 aAIG der Fall war). Vielmehr könnte eine Beendigung des Aufenthalts gemäss Initiativtext als *ultima ratio* nach wie vor erfolgen, wenn die betroffene Person die «eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt bzw. mutwillig unverändert gelassen» hat.

⁵ Vgl. u.a. BGE 144 I 266.

Das Kriterium der Mutwilligkeit ist nicht zu verwechseln mit der «verschuldeten» Sozialhilfeabhängigkeit. Während das Verschulden bei allen Widerrufsverfahren im Rahmen der Verhältnismässigkeit geprüft wird⁶, beinhaltet die «Mutwilligkeit» eine *qualifizierte Vorwerfbarkeit* und darf nicht leichthin angenommen werden. Mutwilligkeit setzt vielmehr ein von Absicht oder Böswilligkeit getragenes Verhalten voraus. Abgeleitet aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur mutwilligen Schuldenwirtschaft, welche gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG ebenfalls ein Widerrufsgrund darstellen kann, müssten bei der betroffenen Person keinerlei zumutbare Bemühungen ersichtlich sein, sich vom Sozialhilfebezug abzulösen, um von mutwillig herbeigeführter oder unverändert gelassener Bedürftigkeit auszugehen.⁷ Und selbst bei mutwilligem Verhalten müsste ein Widerruf der Bewilligung verhältnismässig sein (Art. 96 AIG).

4. Vorentwurf des Parlaments – Schritt in die falsche Richtung

Der vom Parlament in der Sitzung vom 16. Mai 2024 äusserst knapp angenommene Gesetzesentwurf beabsichtigt nun die von Samira Marti vorgeschlagene Schutzfrist von 10 Jahren zu streichen. Stattdessen will das Parlament die bereits seit Jahren bestehende Praxis des Bundesgerichts zum verschuldeten Sozialhilfebezug gesetzlich verankern.

Dabei wird aber jeglicher Mehrwert, der durch die Initiative für längerfristig anwesende Personen hätte erreicht werden sollen, komplett ausgehebelt. Denn das Verschulden wird – wie ausgeführt – bereits heute von den Behörden und Gerichten im Rahmen der Verhältnismässigkeit und anhand eines äusserst strengen Massstabs rigoros geprüft. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung⁸ sind für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit, namentlich die Schwere des Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit, der Grad der Integration und die Dauer der bisherigen Anwesenheit sowie die der betroffenen Person und ihrer Familie drohenden Nachteile zu berücksichtigen. Zu beachten ist auch die Qualität der sozialen, kulturellen und familiären Beziehungen sowohl im Gast- als auch im Heimatland. Die Gründe, warum eine Person sozialhilfeabhängig wurde, müssen jeweils in diese Beurteilung miteinbezogen werden. Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an der Sozialhilfebedürftigkeit trifft, bildet daher nicht eine Frage der Erfüllung des Widerrufsgrunds, sondern eine der Verhältnismässigkeitsprüfung, welche gemäss Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 96 AIG stets vorgenommen werden muss.

6 «[...] Die Gründe, warum eine Person sozialhilfeabhängig wurde, müssen jeweils in diese Beurteilung miteinbezogen werden. Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an der Sozialhilfebedürftigkeit trifft, bildet daher nicht eine Frage der Erfüllung des Widerrufsgrunds, sondern eine der Verhältnismässigkeitsprüfung.» (BGer, 2C_709/2020, 17. Januar 2020, E. 4).

7 Vgl. u.a. BGer 2C_273/2010 vom 6. Oktober 2010, E. 3.3. und 4.2 – 4.4.

8 Vgl. u.a. BGer, 2C_709/2020, 17. Januar 2020, E. 4.

Entsprechend verfängt auch das Argument im erläuternden Bericht, es wäre unklar, welche Folgen ein Sozialhilfebezug vor Ablauf von zehn Jahren hätte, nicht: Vor Ablauf der 10 Jahres-Frist wären Widerrufe wegen Sozialhilfebezugs wie heute nach Prüfung der Voraussetzungen und der Verhältnismässigkeit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung möglich. Nach 10 Jahren würde lediglich bezüglich des Verschuldens ein höherer Massstab gesetzt und neu Mutwilligkeit – will heissen qualifizierte Vorwerfbarkeit im Sinne einer absichtlich oder böswillig herbeigeführten oder unverändert gelassenen Sozialhilfeabhängigkeit – verlangt.

Im Übrigen hält die Begründung für das Verschulden im neuen Vorschlag, nämlich dass die Migrationsämter nur zurückhaltend Bewilligungen widerrufen, einem Realitätscheck nicht stand: Tatsächlich werden seit der Revision derart viele Widerrufsverfahren geführt, dass Migrationsämter ihr Personal aufstocken mussten.⁹ Gleichzeitig verzichten immer mehr Armutsbetroffene auf den Sozialhilfebezug aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen, was zu einem verzerrten Bild der Lage führt. Überdies können die Migrationsämter mit dem seit der Revision eingeführten Instrument der Rückstufung zusätzliche aufenthaltsgefährdende Massnahmen ergreifen, wovon ebenfalls rege Gebrauch gemacht wird. Alles in allem wird das Verschulden in der Verhältnismässigkeitsprüfung von den Migrationsbehörden bereits heute im Zweifelsfall bejaht¹⁰ und in der Interessenabwägung überbewertet. Eine Verankerung des Kriteriums des Verschuldens auf Gesetzesstufe würde den Fokus auf dieses in der Verhältnismässigkeitsprüfung zusätzlich erhöhen und zu einem weiteren Ungleichgewicht in der Abwägung mit den anderen – grundsätzlich gleich zu gewichtenden – Kriterien wie beispielsweise der Aufenthaltsdauer, den familiären Verhältnissen oder des Grads der Integration der betroffenen Person führen.

Ziel der Initiative Marti war es gerade, die schädlichen Auswirkungen der Revision von 2019 auf länger anwesende Personen zu schmälern und wenigstens nach einem 10-jährigen ununterbrochenen und rechtmässigen Aufenthalt eine gewisse Bleibeperspektive zu geben. Dieses Vorhaben wird mit dem Vorentwurf des Parlaments gänzlich ausgehebelt und die Bemühungen zu einer etwas menschlicheren Migrationspolitik auf Null gesetzt.

⁹ Vgl. U.a. Blick, Migrationsämter kommen kaum noch nach, 6.2.2023, abrufbar unter: <https://www.blick.ch/politik/sie-muessen-die-integration-von-zehntausenden-auslaendern-pruefen-migrationsaemter-kommen-kaum-noch-nach-id18291667.html>

¹⁰ Wobei eine «mindestens teilweise Vorwerfbarkeit» bereits ausreicht, für das Auslösen einer Prüfung ausländerrechtlicher Massnahmen, vgl. Weisung des Migrationsamts Zürich, Massnahmenpraxis bei Sozialhilfeabhängigkeit, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/migration-integration/einreise-aufenthalt/weisungen/Massnahmenpraxis%20bei%20Sozialhilfe%20IW.pdf>.

5. Vorschlag der FPA – noch ein Schritt weiter

Aus unserer Sicht erscheint es dringend notwendig, den Ermessensspielraum der Behörden zu begrenzen und die Entflechtung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsrecht voranzutreiben. Da durch die Abänderung des Initiativtexts im Vorentwurf des Parlaments die Karten neu gemischt wurden, fordern wir nun – über die Initiative Marti hinaus –, dass vor Ablauf einer 10-jährigen Schutzfrist Sozialhilfebezug nur zu einem Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung führen darf, wenn die Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen wurde. Damit würde dem Umstand Rechnung getragen, dass Sozialhilfebezug in der Realität kaum je selbstverschuldet ist, sondern in den meisten Fällen eine Folge von Schicksalsschlägen ist. Lediglich bei mutwillig herbeigeführter oder aufrechterhaltender Bedürftigkeit dürfte die Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu einem Widerruf der Bewilligung führen. Nach einem 10-jährigen ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt sollen Bewilligungen aufgrund des Sozialhilfebezugs unter keinen Umständen mehr widerrufen werden können (ähnlich wie dies vor der AIG-Revision nach einem 15-jährigen Aufenthalt der Fall war).

Artikel 62 Abs. 1

Die zuständige Behörde kann Bewilligungen, ausgenommen die Niederlassungsbewilligung, und andere Verfügungen nach diesem Gesetz widerrufen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer

Lit. e: oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist *und die betroffene Person die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat.*

Artikel 62 Abs. 3:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. e nicht mehr möglich.

Artikel 63 Abs. 1:

Die Niederlassungsbewilligung kann nur widerrufen werden, wenn:

Lit. c: die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist *und die betroffene Person die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat.*

Artikel 63 Absatz 4:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. c nicht mehr möglich.

Sollte diese Forderung der FPA als nicht umsetzbar erachtet werden, fordern wir – *eventualiter* – die Rückbesinnung auf die Initiative Marti und den ursprünglichen Vorschlag, welcher das Mindeste beinhaltet, das unsere Gesellschaft verantworten kann.

Artikel 62 Absatz 3:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Artikel 63 Absatz 4:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

6. Schlusswort

Abschliessend möchten wir erneut betonen, dass selbst die Initiative Marti nicht weit genug geht, zumal sie den Kern des Problems – die staatlich produzierte Unsicherheit, in der sich viele Menschen ohne Schweizer Pass wiederfinden – nicht genügend angeht. Es ist wichtig, mehr Aufmerksamkeit darauf zu lenken, dass diese Unsicherheit in den allermeisten Fällen nicht selbstverschuldet ist, wie dies häufig proklamiert wird. Stattdessen sind es gerade die prekären Aufenthaltstitel, die es den Menschen verunmöglichen, gleichberechtigt am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in der Schweiz teilzunehmen. Solange wirtschaftliche Interessen bestimmen, wer in der Schweiz bleiben darf und wer nicht und solange strukturelle Diskriminierung fortbesteht, werden Menschen ohne Schweizer Pass ausgebeutet, gesellschaftlich ausgegrenzt und der ständigen Angst ausgesetzt, ausgeschafft zu werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen,



Corinne Reber

MLaw LL.M. Rechtsanwältin, Co-Geschäftsleitung
Freiplatzaktion Zürich / Rechtsarbeit Asyl und Migration

Zürich, 14. März 2025

**Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative
«Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (folgend: FIZ) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äusserst sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

1. Einleitung

Die FIZ beschäftigt sich seit 40 Jahren mit den Themen Gewalt und Ausbeutung bei Migrant*innen. Zu ihrem Angebot gehört u.a. die Beratungsstelle für Migrant*innen, in der jährlich ca. 400 Frauen beraten werden. Eine der Zielgruppen sind migrantische Betroffene von Gewalt in Paarbeziehungen. Sie suchen Rat bezüglich der Frage, wie sie sich gegen die Gewalttaten wehren und aufgrund dieser Gewalterfahrung einen vom Partner unabhängigen Aufenthalt in der Schweiz erlangen können. Denn viele von ihnen sind über den Familiennachzug in die Schweiz migriert und dadurch vom Aufenthalt des Partners abhängig. Bei Paaren mit Kindern liegt bei den Frauen oft die Hauptverantwortung für die Kinderbetreuung mit entsprechend eingeschränkten zeitlichen Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit sowie Aus- oder Weiterbildung. Entsprechend ist insbesondere ihr Risiko erhöht, nach einer Scheidung von Armut betroffen zu sein. Wenn sie aus Angst vor dem Verlust oder Rückstufung ihres Aufenthaltstitels auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten, hat das nicht nur für sie, sondern auch für ihre Kinder drastische Auswirkungen. **Es darf nicht sein, dass gerade jene Personen, die besonders viel unbezahlte Sorgearbeit stemmen, nebst den finanziellen Einbussen auch noch migrationsrechtlich bestraft werden.**

Nebst dieser Zielgruppe berät und unterstützt die FIZ jährlich über 100 (potentielle) Opfer von Menschenhandel und begleitet einen Teil von ihnen in Schutzunterkünften. Opfer von Menschenhandel, die auf Grund eines Härtefallgesuchs in der Schweiz verbleiben haben ein erhöhtes Risiko, Sozialhilfe beziehen zu müssen, da sie aufgrund der erlittenen Ausbeutung oft traumatisiert sind und meist über kein soziales Netzwerk in der Schweiz verfügen. Dass gerade solch vulnerable Personen, welche schwierigere Bedingungen haben auf dem Arbeitsmarkt, mit der ständigen Angst vor dem Verlust ihres Aufenthalts leben müssen, ist stossend. Bei einem Verlust der Aufenthaltsbewilligung riskieren sie in ihr Herkunftsland zurückkehren zu müssen, wo sie einem potentiellen Re-trafficking Risiko ausgesetzt sind. Dies widerspricht der Intention des persönlichen Härtefalls.

Die FIZ setzt sich grundsätzlich für die Entflechtung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht ein. Die Netze der sozialen Sicherung dürfen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Sozialhilfe ist dazu da, Menschen, die ansonsten unter der Armutsgrenze leben müssten, die Existenz zu sichern und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» nimmt diesen Grundgedanken der Sozialhilfe als effektives

Unterstützungsnetz für alle armutsbetroffenen Menschen, unabhängig ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus, auf.

2. Das Wichtigste in Kürze

- **Die FIZ unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»**, die Rechtssicherheit von Ausländer*innen zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihre Aufenthaltsrechte in der Schweiz fürchten zu müssen.
- **Die FIZ erachtet die Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch.** Die Angst vor solchen Konsequenzen führt in der Praxis erwiegenermassen dazu, dass armutsbetroffene Personen, darunter viele Familien mit Kindern, auf ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verzichten und unter dem Existenzminimum leben müssen.
- Für die FIZ erfüllt der vorliegende Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative **das anvisierte Ziel einer effektiven Verbesserung für die Betroffenen nicht. Es besteht gar das Risiko, dass der Entwurf zu einer Verschlechterung führt. Es braucht drum dringend Anpassungen.**
- **Dazu fordert die FIZ, anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der Mutwilligkeit ins Gesetz aufzunehmen:** Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit führte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat.

3. Anmerkungen zu den Zielen der Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Die FIZ ist sehr erfreut darüber, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht.

Die parlamentarische Initiative zielt darauf ab, Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländerinnen und Ausländer sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut.

Die FIZ unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich. Aus unseren Beratungsangeboten wissen wir, wie wichtig diese Gesetzesvorlage ist und welche grosse Auswirkung die AIG-Reform von 2019 für die Betroffenen hat. Wie wir gleich ausführen werden, geht sie weit über die intendierte Wirkung hinaus, führt zu grosser Verunsicherung in der ausländischen Bevölkerung und verhindert, dass Menschen auch nach vielen Jahren Aufenthalt in der Schweiz dringend benötigte Hilfe in Anspruch nehmen.

3.1. Verschärfung mit weitreichender Wirkung

Als die AIG-Reform von 2019 im Parlament diskutiert wurde, stand die Bekämpfung von sogenanntem Sozialhilfemissbrauch im Zentrum der Debatte. Diesen Fällen sollte mit dem Entzug, der Nichtverlängerung oder der Rückstufung des Aufenthaltsrechts entgegnet werden. Ausländische Sozialhilfebeziehende sollten aber nicht generell unter Verdacht stehen. So hielt die damalige Kommissionsprecherin und spätere Bundesrätin Doris Leuthard fest: «Gemeint sind aber Fälle, in denen sich zum

Beispiel jemand weigert, eine Stelle anzutreten. Da ist es nach Kommissionsmehrheit eben richtig, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung angeschaut wird.»¹

Trotz der Absicht, mit dieser Massnahme ausschliesslich Missbrauch zu bekämpfen, zeigt sich in der Praxis, dass kantonale Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzen und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben sehr stark voneinander abweichende Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der Migrationsämter unterscheidet sich stark, wann und mit welchen Massnahmen interveniert wird. So verschicken einige Kantone bereits eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Entsprechend sind längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen. Vielmehr gelangen armutsbetroffene Personen ohne Schweizer Pass pauschal in Verdacht. Bei der Beurteilung, ob alles Zumutbare unternommen wurde, um den Sozialhilfebezug zu vermindern, ist in erster Linie das Migrationsamt entscheidend, und nicht die Sozialhilfestelle, die mit den Betroffenen direkt in Kontakt steht. Auch wenn aus Sicht der Sozialhilfebehörde die Betroffenen der Schadensminderungspflicht nachgekommen sind, kann die Migrationsbehörde die Widerrufungsgründe als erfüllt betrachten.² Entsprechend sind von der AIG-Reform längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen – im Gegenteil: Migrantinnen und Migranten, die Sozialhilfe beziehen, fallen unter Generalverdacht, die Situation selbst verschuldet zu haben oder nicht genügend zu unternehmen, um sich wieder von der Sozialhilfe zu lösen.

3.2. Die Problematik des Nichtbezugs

Die Angst und die Rechtsunsicherheit, die diese Regelung bei ausländischen Personen auslöst, ist ein grosses Problem. Denn betroffen sind nicht nur Personen, die effektiv ausgewiesen oder zurückgestuft werden oder denen dies angedroht wird. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Dieses Phänomen gab es schon vor der Gesetzesrevision von 2019. Die Reform hat dies aber nochmals deutlich verstärkt.³ Dies wird einerseits durch Fachstellen bestätigt, die in der Beratung von Migrant*innen tätig sind. Andererseits weisen auch Studien darauf hin, dass die Kopplung von Sozial- und Migrationsrechte einen bedeutsamen Einfluss auf das Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe hat.⁴

Mit dem Verzicht auf die dringend benötigte Unterstützung gehen diverse Folgeprobleme einher. Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind: So bezieht geschätzt fast ein Drittel der grundsätzlich anspruchsberechtigten Kindern keine Leistungen der Sozialhilfe.⁵ Die Befunde bestätigen, dass eine Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich problematisch ist.

3.3. Widersprüchliche Handlungen der verschiedenen Behörden

Die Verunsicherung ist bei der ausländischen Bevölkerung auch deshalb gross, weil sie von verschiedenen Behörden, namentlich von den Sozialdiensten und Migrationsämtern, widersprüchliche Aussagen hören. So gibt es Fälle, in denen die Sozialhilfebehörde den Bezug als unverschuldet bezeichnet und bestätigt, dass die betroffene Person ihre sozialhilferechtliche Schadensminderungspflicht vollumfänglich erfüllte, das Migrationsamt desselben Kantons jedoch eine «Integrationsüberprüfung»

¹ Vgl. [Parlament.ch 02_024](#)

² Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2024: [Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. November 2024](#) (nachfolgend: Erläuternder Bericht), S.11.

³ Vgl. [Hümbelin et al. 2023, Büro Bass 2022](#)

⁴ Meier, Gisela, Mey, Eva und Rahel Strohmeier Navarro 2021: [Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht](#). S.30.

⁵ Vgl. Büro BASS 2024: [Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe Schlussbericht](#). S. 420.

anordnet. Die Verschränkung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsfragen führt dabei zu neuen Dilemmata bei den Mitarbeitenden und zu Aufgabenverschiebungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden, die weder einer nachhaltigen Stabilisierung noch einer gesellschaftlichen sowie beruflichen Integration dienlich sind.⁶

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

4. Vorentwurf der staatspolitischen Kommission

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre. Zweitens wird der Begriff der Mutwilligkeit durch den erheblich schwächeren Begriff des eigenen Verschuldens ersetzt. In Kombination bewirken diese beiden Anpassungen der SPK-N eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Initiativtext.

Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf zwar bereits heute berücksichtigt.⁷ Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor in beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren. Mit der Kodifizierung der aktuellen, strengen Rechtsprechung wird der Status quo zementiert. Das bedeutet eine Verschlechterung für die Betroffenen im Vergleich zu heute.

Die Absicht der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, wird daher mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht der FIZ missachtet. Aus diesem Grund fordert die FIZ Anpassungen an den vorliegenden Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» im Sinne der parlamentarischen Initiative eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu realisieren.

4.1. Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.⁸ Ausländer*innen mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht der FIZ müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen,

⁶ Vgl. [Achermann et al. 2022](#)

⁷ Erläuternder Bericht, S.6.

⁸ Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG.

indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursachen des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Die FIZ bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländer*innen zu erhöhen.

Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist gar kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe.⁹

Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Allerdings waren diese Interpretationen des Initiativtexts und die Umformulierung in der Kommission höchst umstritten: Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus, der definitive Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.¹⁰

4.2. Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidungen, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».¹¹

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesene Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Die FIZ ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisenzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».¹²

Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisenzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen – sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der

⁹ Erläuternder Bericht, S.4.

¹⁰ Erläuternder Bericht, S.4.

¹¹ Ebd., S.9.

¹² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

parlamentarischen Initiative. Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert die FIZ den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Deshalb fordert die FIZ, den Begriff des eigenen Verschuldens im Vorschlag der SPK-N wie folgt zu ändern.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

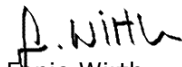
Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

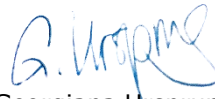
Freundliche Grüsse

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration



Fanie Wirth

Bereichsleiterin Fachwissen und Advocacy



Georgiana Ursprung

Fachmitarbeiterin Fachwissen und Advocacy



Medien & Public Affairs
Stiftung Heilsarmee Schweiz | Laupenstrasse 5 | 3008 Bern
Tel. +41 (0)31 388 06 65
markus.haefliger@heilsarmee.ch

Frau
Greta Gysin, Präsidentin
Staatspolitische Kommission Nationalrat
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. März 2025

Vernehmlassung - 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
Sehr geehrte Nationalrätinnen und Nationalräte,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Staatspolitische Kommission hat am 21. November 2024 das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» eingeleitet. Die Heilsarmee Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit, sich im Rahmen dieser Vernehmlassung einzubringen.

Ausgangslage

Die parlamentarische Initiative fordert eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer sowie die Integration (AIG). Konkret soll der Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aufgrund unverschuldeter Sozialhilfeabhängigkeit für ausländische Staatsangehörige, die seit mehr als zehn Jahren durchgehend und ordnungsgemäss in der Schweiz leben, nicht mehr zulässig sein.

Diese Forderung steht im Zusammenhang mit einer Verschärfung des Ausländer- und Integrationsgesetzes beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs, die seit dem 1. Januar 2019 in Kraft ist. Die Gesetzesänderung verfolgte ursprünglich das Ziel Sozialhilfemissbrauchsfälle zu bekämpfen. In der Praxis entfaltete die Reform aber weit über effektive Missbrauchsfälle hinaus ihre Wirkung.

Fachleute beobachten, dass betroffene ausländische Personen zunehmend davor zurückschrecken, ihnen zustehende Sozialhilfeleistungen in Anspruch zu nehmen. Besonders verunsichernd und politisch stossend sind auch die grossen kantonalen und teilweise kommunalen Unterschiede bei der Umsetzung. Durch den Nicht-Bezug geraten manche in existenzielle Notlagen, aus denen es nur schwer einen Ausweg gibt. Ihre Lebensumstände sind dann meist prekär, die psychische Belastung hoch, und gesundheitliche Folgen können gravierend sein. Unter diesen Bedingungen sind

Integration sowie soziale und berufliche Teilhabe kaum möglich. Besonders betroffen sind Familien und Alleinerziehende.

Stellungnahme der Heilsarmee

Die Heilsarmee setzt sich dafür ein, dass Menschen mit Migrationshintergrund fair behandelt und in ihrer Integration unterstützt werden. Migrantinnen und Migranten leisten einen wertvollen Beitrag zur Gesellschaft und Wirtschaft der Schweiz. Ohne sie würden viele essenzielle Bereiche des Landes nicht funktionieren. Es ist daher richtig, Personen, die sich längerfristig in der Schweiz niedergelassen, gearbeitet und Steuern gezahlt haben, in einer unverschuldeten Notlage nicht ihrem Schicksal zu überlassen.

Wie die Heilsarmee aus jahrzehntelanger Erfahrung weiss, kann eine schwere Krankheit, eine Scheidung oder der Verlust des Arbeitsplatzes buchstäblich jede und jeden treffen – egal, ob er oder sie einen Schweizer oder ausländischen Pass hat. In solchen Situationen sollte die Schweiz diese Menschen nicht auch noch des Landes verweisen. Auch wenn die aktuelle Rechtsprechung bereits festhält, dass unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit bei langjährigem Aufenthalt keinen ausreichenden Grund für den Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung darstellt, würde eine gesetzliche Änderung für mehr Rechtssicherheit sorgen. Dies würde wiederum die Integration fördern, da weniger Betroffene aus Angst auf Sozialhilfe verzichten müssten.

Die parlamentarische Initiative trägt diesem Anliegen Rechnung. Sie stärkt das in der Bundesverfassung verankerte Grundrecht auf Unterstützung für ein menschenwürdiges Dasein auch für jene, die in der Schweiz in eine finanzielle Notlage geraten (Art. 12 BV). Aus diesem Grund begrüsst die Heilsarmee die Initiative. Allerdings wurde der Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) durch die Verwendung des Begriffs des Verschuldens anstelle der Mutwilligkeit abgeschwächt, was aus Sicht der Heilsarmee korrigiert werden sollte.

«Mutwilligkeit» besser als «eigenes Verschulden»

Gemäss Vorentwurf der Kommission wird im AIG verbindlich festgeschrieben, dass im Falle eines Widerrufs einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung geprüft wird, ob die betroffene Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit durch eigenes Verschulden herbeigeführt hat und ob sie ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten zur Unabhängigkeit von Sozialhilfe ausreichend genutzt hat. Der Interpretationsspielraum für «eigenes Verschulden» ist jedoch gross. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt eigenes Verschulden vor, wenn «in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft wurden» (Erläuternder Bericht, S. 9).

Allerdings sehen wir den Begriff des Verschuldens im Kontext der Armut als problematisch an. Armut entsteht durch zahlreiche Faktoren, und der individuelle Handlungsspielraum der Betroffenen sind in vielen Fällen begrenzt. Zudem verstärkt die Schuldfrage die gesellschaftliche Stigmatisierung, die mit der Sozialhilfe verbunden ist und stellt die ausländische Sozialhilfebezieher unter Generalverdacht. In der aktuellen Praxis der Migrationsbehörden wird der Begriff zudem weit ausgelegt. Ein fehlendes Verschulden wird lediglich anhand klar nachweisbarer Faktoren wie Krankheit, Erwerbsarmut oder Alleinerziehenden mit Kleinkindern anerkannt. Dies führt dazu, dass Personen, die aus weniger offensichtlichen Gründen in Armut geraten, nicht adäquat beurteilt werden.

Die Heilsarmee spricht sich daher dafür aus, am Begriff der Mutwilligkeit festzuhalten, wie er in der parlamentarischen Initiative ursprünglich vorgesehen war. Dieser Begriff gewährleistet eine klare Abgrenzung und schützt besser vor ungerechter Behandlung, da er voraussetzt, dass die betroffene Person bewusst und absichtlich gehandelt hat. Zudem trägt er dazu bei, Stigmatisierung zu vermeiden und die Rechte von Menschen in unverschuldeter Notlage zu wahren.

—

Art. 62 Abs. 1Bis

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.

Art. 63 Abs. 1bis

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.

—

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Henrik Andersen

Henrik Andersen
Kommissär, Präsident der Stiftung Heilsarmee Schweiz



Markus Häfliger
Verantwortlicher Public Affairs

Signature: 
Henrik Andersen (Mar 12, 2025 16:38 GMT+1)

Email: henrik.andersen@swi.salvationarmy.org



Die feministische
Friedensorganisation
/ ehemals cfd

Staatssekretariat für Migration
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 11. März 2025

Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 21. November 2024 ein Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen gestartet.

Frieda – die feministische Friedensorganisation setzt sich dafür ein, dass Frauen und Jugendliche gleichberechtigt Zugang zu Lebensgrundlagen, Rechten, Mitbestimmung und Entfaltungsmöglichkeiten haben. Mit Projekten im In- und Ausland trägt Frieda zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt und zur Förderung von gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Teilhabe bei. Durch Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit fördert Frieda den Wandel hin zu einer gewaltfreien und geschlechtergerechten Gesellschaft.

Frieda ist in der internationalen Zusammenarbeit aktiv in Nahost, im Maghreb und in Südosteuropa. In der Schweiz realisiert Frieda Teilhabe-Projekte mit Migrantinnen und Aktivist*innen, koordiniert die Kampagne «16 Tage gegen Gewalt an Frauen» und nimmt Stellung zu friedens- und migrationspolitischen Fragen. Frieda ist politisch und religiös unabhängig.

Allgemeine Bemerkungen:

Wer in der Schweiz in eine finanzielle Notlage gerät, hat Anrecht auf finanzielle Unterstützung: Die Sozialhilfe hat die Aufgabe, die Menschen vor Armut und Ausgrenzung zu schützen und allen ein Leben in Würde zu garantieren. Dies ist in der Bundesverfassung festgeschrieben und gilt für alle, unabhängig ihrer Herkunft. Dieses Anrecht auf Hilfe wird aber seit 2019 durch das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) stark eingeschränkt: Heute müssen armutsbetroffene Personen ohne Schweizer Pass um ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz fürchten, wenn sie Sozialhilfe beziehen – selbst, wenn sie schon seit Jahrzehnten in der Schweiz leben, arbeiten und Steuern zahlen, oder sogar hier geboren wurden oder als Kleinkinder in die Schweiz gekommen sind. Das ist diskriminierend, höhlt das Solidaritätsprinzip des Sozialstaats aus und instrumentalisiert ihn für migrationspolitische Zwecke.

Frieda ist daher sehr erfreut darüber, dass die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n) von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Die parlamentarische Initiative zielt darauf ab, Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig

zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer*innen sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Gerade die Corona-Krise hat uns dies eindrücklich gezeigt.

Frieda unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich. Aus unseren verschiedenen und langjährigen Projekten mit Migrantinnen wissen wir, wie wichtig diese Gesetzesvorlage ist und welche grosse Auswirkung die AIG-Reform von 2019 für die Betroffenen hat. Wie wir gleich ausführen werden, geht sie weit über die intendierte Wirkung hinaus, führt zu grosser Verunsicherung in der ausländischen Bevölkerung und verhindert, dass Menschen auch nach vielen Jahren Aufenthalt in der Schweiz dringend benötigte Hilfe in Anspruch nehmen.

Die AIG-Reform von 2019 fokussierte auf Sozialhilfemissbrauch

Als die AIG-Reform von 2019 im Parlament diskutiert wurde, stand die Bekämpfung von sogenanntem Sozialhilfemissbrauch im Zentrum der Debatte. Diesen Fällen sollte mit dem Entzug, der Nichtverlängerung oder der Rückstufung des Aufenthaltsrechts entgegnet werden. Ausländische Sozialhilfebeziehende sollten aber nicht generell unter Verdacht stehen. So hielt die damalige Kommissionssprecherin und spätere Bundesrätin Doris Leuthard fest: «Gemeint sind aber Fälle, in denen sich zum Beispiel jemand weigert, eine Stelle anzutreten. Da ist es nach Kommissionsmehrheit eben richtig, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung angeschaut wird.»¹

Trotz der Absicht, mit dieser Massnahme ausschliesslich Missbrauch zu bekämpfen, zeigt sich in der Praxis, dass kantonale Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzen und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben sehr stark voneinander abweichende Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der Migrationsämter unterscheidet sich stark, wann und mit welchen Massnahmen interveniert wird. So verschicken einige Kantone bereits eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Entsprechend sind längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen. Vielmehr gelangen armutsbetroffene Personen ohne Schweizer Pass pauschal in Verdacht.

Nicht-Bezug aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen

Die Angst und die Rechtsunsicherheit, die diese Regelung bei ausländischen Personen auslöst, ist ein grosses Problem. Denn betroffen sind nicht nur Personen, die effektiv ausgewiesen oder zurückgestuft werden oder denen dies angedroht wird. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Dieses Phänomen gab es schon vor der Gesetzesrevision von 2019. Die Reform hat dies aber nochmals deutlich verstärkt. Verschiedene Studien, die insbesondere auf Befragungen unter Fachpersonen im Sozialbereich basieren, weisen klar darauf hin, dass Migrant*innen aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen nicht wagen, ihr Recht auf Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, und dass in der Schweiz generell Unsicherheiten in Bezug auf ausländerrechtliche Konsequenzen eines Sozialhilfebezugs zugenommen haben (Guggisberg

¹ Vgl. [Parlament.ch 02.024](https://www.parlament.ch/02.024)

und Gfeller 2022; Meier et al. 2021; Hümbelin et al. 2023, Büro Bass 2022). Für die Hilfswerke ist der Effekt in den Beratungen deutlich spürbar: Viele Menschen möchten nicht aufs Sozialamt gehen, obwohl sie Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Mit dem Verzicht auf die dringend benötigte Unterstützung gehen allerdings diverse Folgeprobleme einher. Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Diese Entwicklung beobachtet Frieda tagtäglich in ihrer Projektarbeit mit Migrantinnen. So musste zum Beispiel eine Teilnehmerin das Berufseinstieg-Projekt von Frieda für gut qualifizierte Migrantinnen verlassen, weil ihr Mann wegen der Corona-Pandemie seine Arbeit verlor. Um nicht auf die Sozialhilfe zurückgreifen und somit als Familie eine Zurückstufung ihres Aufenthaltsstatus zu riskieren, arbeitete die ausgebildete Bauingenieurin, ihr Mann und ihre beiden Töchter im Teenageralter während der Pandemie bis zur Erschöpfung für 14 Franken pro Stunde in einer Reinigungsfirma. Die Gesellschaft verlangt, dass Migrant*innen sich integrieren, baut aber gleichzeitig Instrumente auf, die sie ausschliessen. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung.² Mit anderen Worten: Die Sozialhilfe, die die Bekämpfung von Armut und die gesellschaftliche Integration gewährleisten soll, verfehlt ihr Ziel, wenn sie die Betroffenen nicht erreicht oder diese ausschliesst.

Widersprüchliche Handlungen der verschiedenen Behörden

Nicht nur seitens der Sozialdienste, sondern selbst aus sehr niederschweligen (nicht-)staatlichen Unterstützungsangeboten wie etwa der Mütter- und Väterberatung oder dem Frieda-Projekt zum Wiedereinstieg in den Schweizer Arbeitsmarkt wird berichtet, wie ausländische Personen vermehrt darauf bedacht seien, nicht aufzufallen – aus Angst, ins Visier der Migrationsbehörden zu gelangen. Diese Ängste der ausländischen Bevölkerung werden zusätzlich genährt, weil sie von verschiedenen Behörden, namentlich von den Sozialdiensten und Migrationsämtern, widersprüchliche Aussagen hören. Derzeit fehlt es an repräsentativen Daten, die zeigen, welche Gründe im Einzelfall für den Entzug einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ausschlaggebend waren (Meier et al. 2021). So gibt es Fälle, in denen die Sozialhilfebehörde den Bezug als unverschuldet bezeichnet und bestätigt, dass die betroffene Person ihre sozialhilferechtliche Schadenminderungspflicht vollumfänglich erfüllte, das Migrationsamt desselben Kantons jedoch eine «Integrationsüberprüfung» anordnet. Die Verschränkung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsfragen führt dabei zu neuen Dilemmata bei den Mitarbeitenden und zu Aufgabenverschiebungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden, die weder einer nachhaltigen Stabilisierung noch einer gesellschaftlichen sowie beruflichen Integration dienlich sind.³

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Die vorgeschlagene Gesetzesvorlage im Detail:

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn

² Vgl. [Büro Bass 2024](#)

³ Vgl. [Achermann et al. 2022](#)

Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den Frieda unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird.

Im Folgenden gehen wir auf die beiden Abweichungen ein und ordnen ein, was diese für die Betroffenen bedeuten.

Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Im vorliegenden Vorschlag der SPK-N wird deshalb anstelle der zeitlichen Abstufung ein anderer Passus vorgeschlagen. Im Gesetz soll explizit die Berücksichtigung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit ergänzt werden und dies unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden.

Die SPK-N betont im erläuternden Bericht aber auch die Wichtigkeit der Rechtssicherheit für die Betroffenen, wenn sie schreibt: «Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, sollen nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen.» Mit dem vorliegenden Vorschlag ist diese Rechtssicherheit jedoch vor allem für lange Anwesende deutlich reduziert. Gerade für sie ist eine Verbesserung sehr wichtig. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Da das Erlangen einer Niederlassung viel Zeit in Anspruch nimmt, betrifft dies meist Menschen, die länger als zehn Jahre in der Schweiz wohnen. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung besonders fatal. Aber auch eine Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung bedeutet einen starken Einschnitt in die Lebenssituation. So sind sie wieder konfrontiert mit den Unsicherheiten, die eine Aufenthaltsbewilligung mit sich bringt. Zudem werden sie in ihrem Prozess zu einer möglichen Einbürgerung über viele Jahre zurückgeworfen. In den Sozialberatungen von Nichtregierungsorganisationen zeigen sich der drohende Ausweisverlust wie auch die mögliche Rückstufung als die zentralen Gründe, warum trotz Anspruch auf Sozialhilfe verzichtet wird. Entsprechend würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer*innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Wird

darauf verzichtet und stattdessen die Formulierung des eigenen Verschuldens benutzt, hängt es von den zuständigen Behörden ab, ob das Vertrauen aufgebaut werden kann. Kommt es weiterhin zu Massnahmen wie flächendeckenden Ermahnungen oder sehr weitgehenden Überprüfungen von Menschen, die in Armut geraten, wird dies auch weiterhin das Sicherheitsempfinden der Betroffenen belasten und diese dazu bewegen, trotz Notlage auf den Bezug von Sozialhilfe zu verzichten.

Frieda unterstützt die Absicht der SPK-N, dass eine Verschlechterung der Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist aus Sicht von Frieda die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung. Für die Betroffenen steht enorm viel auf dem Spiel und sie werden die notwendige Unterstützung durch die Sozialhilfe nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sich sicher sein können, dass damit ihr Aufenthaltsrecht nicht gefährdet ist. Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, gibt es möglicherweise etwas mehr Sicherheit, wenn keine Anzahl von Jahren im Gesetz steht. Hingegen würde eine explizite Nennung von zehn Jahren länger anwesenden Betroffenen eine grosse Sicherheit vermitteln. Frieda ist der festen Überzeugung, dass es nicht angebracht ist, Personen nach einem Aufenthalt von zehn Jahren einzig wegen Sozialhilfebezug auszuweisen. Einerseits, kann nach einer so langen Aufenthaltszeit von einer Verwurzelung in der Schweiz ausgegangen werden. Andererseits bestehen für diese Personengruppe dieselben sozialhilferechtlichen Sanktionsmöglichkeiten wie für alle andern. Eine Beschränkung auf zehn Jahre würde Armutsbetroffenen signalisieren, dass sie im Bedarfsfall Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.

Ob die Gesetzesänderung mehr Rechtssicherheit gewährleistet, hängt wesentlich davon ab, wie sich die Praxis der Kantone ändert. Da es sich beim SPK-N Vorschlag um eine Übernahme der bestehenden Rechtsprechung handelt, ist dies nur in geringem Ausmass zu erwarten. Die Debatte im Vorfeld der AIG-Revision von 2019 zeigte, dass auch damals nur Personen, die missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, im Fokus der Verschärfung standen. In der Umsetzung wurde jedoch offensichtlich, dass die Praxis der Kantone deutlich darüber hinaus geht, was Betroffene verunsichert und zu mehr Nichtbezug von Sozialhilfe führt. Auch wenn das Bundesgericht Entscheide der Kantone im Einzelfall korrigiert, wird die abschreckende Wirkung auf den berechtigten Sozialhilfebezug bleiben.

Frieda bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens.

Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».⁴ Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein

⁴ Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».⁵ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise».

Frieda betont, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Deregulierung, Prekarisierung, Rassismus, Sexismus, die Flexibilisierung der Arbeitswelt und die unsoziale neoliberale Arbeitspolitik führen zu Ungleichheit, Unsicherheit und Diskriminierungen. Dazu kommt, dass der Bezug von Sozialleistungen stigmatisierend ist. In der heutigen Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einzelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind grundsätzlich unter Verdacht stehen. Frieda ist der festen Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss ein solcher Entscheid auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht von Frieda ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Deshalb fordert Frieda, den Begriff des eigenen Verschuldens im Vorschlag der SPK-N wie folgt zu ändern.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, ~~unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, ~~unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

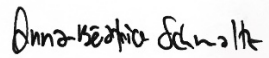
⁵ Erläuternder Bericht, S. 9

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

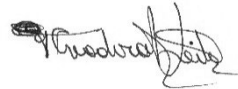
Freundliche Grüsse

Frieda – die feministische Friedensorganisation

Anna-Béatrice Schmaltz
Co-Leitung ad interim

Handwritten signature of Anna-Béatrice Schmaltz in black ink.

Theodora Leite Stampfli
Programmverantwortliche Migrationspolitik

Handwritten signature of Theodora Leite Stampfli in black ink.

femmes protestantes

Per Mail an:
Staatspolitische Kommission des Nationalrats
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassungsantwort der femmes protestantes zur parlamentarischen Initiative „Armut ist kein Verbrechen“

03.03.2025

Sehr geehrte Damen und Herren

Femmes protestantes bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative "Armut ist kein Verbrechen" (20.451 n). Als nationale Dachorganisation, die sich für Geschlechtergerechtigkeit und soziale Gerechtigkeit einsetzt, begrüßen wir die Initiative ausdrücklich und unterstützen die Forderung nach einer Rücknahme der 2019 eingeführten Verschärfungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) in Bezug auf den Sozialhilfebezug.

Allgemeine Bemerkungen

Die 2019 eingeführten Verschärfungen im AIG haben weitreichende negative Auswirkungen auf die betroffene ausländische Bevölkerung. Sie führen zu massiver Rechtsunsicherheit und veranlassen viele bedürftige Menschen dazu, trotz Notlage auf Sozialhilfe zu verzichten, aus Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Dies betrifft insbesondere Frauen und Familien, die öfter in prekären Lebenssituationen sind. Sozialhilfe ist ein essenzielles Element der sozialen Sicherung in der Schweiz und sollte allen zur Verfügung stehen, die sie benötigen, unabhängig von ihrer Herkunft.

Wir schliessen uns den Argumenten von Caritas Schweiz an, die aufzeigen, dass die Umsetzung der AIG-Revision von 2019 zu einer Praxis geführt hat, die weit über die ursprünglich intendierte Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch hinausgeht. Viele kantonale Migrationsbehörden setzen die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung niedrig an, was zu grossen kantonalen Unterschieden und einer erheblichen Unsicherheit bei Betroffenen führt. Dies widerspricht dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und dem Ziel der Armutsbekämpfung.



femmes protestantes

Auswirkungen auf Frauen und Familien

Besonders betroffen von der aktuellen Praxis sind Frauen, insbesondere Alleinerziehende, sowie Familien mit Kindern. Frauen sind häufiger von prekären Arbeitsbedingungen betroffen, die sie in Armut treiben, wenn sie keine ausreichende soziale Unterstützung erhalten. Die Furcht vor negativen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen führt dazu, dass sie Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen und stattdessen in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse oder extreme finanzielle Notlagen gedrängt werden. Dies hat gravierende Folgen für ihre Gesundheit, ihre soziale Integration und die Zukunft ihrer Kinder.

Wir betonen zudem, dass das Menschenbild in der christlichen Ethik eine Gesellschaft fordert, in der sich Menschen in Not auf soziale Sicherungssysteme verlassen können. Niemand soll durch Angst vor Ausweisung daran gehindert werden, in schwierigen Lebenssituationen Unterstützung zu beanspruchen. Gerade aus der Perspektive der kirchlichen Seelsorge und Sozialarbeit zeigt sich, dass viele Betroffene nicht nur materielle Armut erleben, sondern auch von gesellschaftlicher Isolation und psychischer Belastung betroffen sind.

1. Rechtssicherheit und Verhältnismässigkeit:

Wie Caritas und die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) betonen, muss das Gesetz eine klare und verlässliche Grundlage für den Bezug von Sozialhilfe schaffen, ohne dass Betroffene durch den Verlust ihres Aufenthaltsrechts in zusätzliche Notlagen geraten. Armut ist kein Verbrechen, und es sollte keine strafrechtliche Konsequenz für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe geben, besonders nicht für diejenigen, die aufgrund von Krankheit, Arbeitsplatzverlust oder anderen strukturellen Benachteiligungen in Not geraten sind.

2. Schutzfrist von zehn Jahren:

Die Caritas hebt hervor, dass eine explizite Schutzfrist von zehn Jahren für den Widerruf des Aufenthaltsrechts von grosser Bedeutung wäre, da Menschen, die lange in der Schweiz leben, besonders betroffen sind, wenn ihre Aufenthaltsbewilligung durch den Bezug von Sozialhilfe gefährdet wird. Diese Personen haben sich bereits in die Gesellschaft integriert und sind häufig auf Sozialhilfe angewiesen, um die schlimmsten Folgen von Armut zu lindern. Ein Verzicht auf diese Schutzfrist könnte diese Menschen weiterhin in Angst leben lassen, wodurch sie möglicherweise sogar auf dringend benötigte Hilfe verzichten, aus Furcht vor den negativen Konsequenzen für ihren Aufenthaltsstatus.



femmes protestantes

3. Eigenes Verschulden vs. Mutwilligkeit:

Wir unterstützen den Vorschlag, den Begriff „eigenes Verschulden“ durch den Begriff „Mutwilligkeit“ zu ersetzen, wie es auch die Caritas fordert. Der Begriff „Mutwilligkeit“ ist im Kontext der sozialen Unterstützung und Integration deutlich klarer und stellt sicher, dass nur in tatsächlichen Missbrauchsfällen Sanktionen wie der Verlust des Aufenthaltsrechts greifen. Die Definition des „eigenen Verschuldens“ in der Praxis hat sich oft als zu restriktiv erwiesen und führt dazu, dass viele Menschen fälschlicherweise als „selbstverschuldet“ sozialhilfebedürftig angesehen werden, obwohl strukturelle oder unvorhersehbare Umstände dies verursacht haben.

Forderungen und Empfehlungen

- Wir unterstützen die Forderung, dass der Bezug von Sozialhilfe nicht mehr mit dem Verlust des Aufenthaltsrechts verknüpft werden sollte, insbesondere bei Menschen, die nachweislich nicht selbst schuld an ihrer Notlage sind.
- Wir fordern eine klare, schweizweit einheitliche Praxis bei der Auslegung des Gesetzes, die den Missbrauch von Sozialhilfe von tatsächlicher Bedürftigkeit unterscheidet. Dies würde helfen, die Verunsicherung der betroffenen Menschen zu verringern und verhindern, dass diese auf die notwendige Hilfe verzichten.
- Wir unterstützen die Schaffung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren, die besonders für langjährig in der Schweiz lebende Migrant*innen von Bedeutung ist.



femmes protestantes

Schlussfolgerung

Femmes protestantes unterstützen ausdrücklich die parlamentarische Initiative „Armut ist kein Verbrechen“ und sprechen sich für eine Gesetzesänderung aus, die das Vertrauen in das soziale Sicherungssystem stärkt, statt es weiter zu untergraben. Wir fordern eine klare und verhältnismässige Regelung, die sicherstellt, dass Menschen in Not Sozialhilfe beziehen können, ohne Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen haben zu müssen.

Freundliche Grüsse



Gabriela Allemann
Präsidentin



Jana König
Geschäftsleiterin



Eingereicht per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 14. März 2025

Stellungnahme von Save the Children Schweiz zur Vernehmlassung «Armut ist kein Verbrechen» im Rahmen der Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 20.451

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Save the Children Schweiz bedankt sich als Mitgliedsorganisation des Netzwerks Kinderrechte Schweiz NKS für die Gelegenheit, im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» Stellung zu nehmen.

In der Schweiz verwurzelt, ist Save the Children die weltweit führende unabhängige Kinderrechtsorganisation und in rund 115 Ländern lokal verankert. Seit über 100 Jahren setzt sich Save the Children weltweit für die vollständige Umsetzung der Kinderrechte ein, mit dem Ziel, die Lebensbedingungen der am stärksten benachteiligten Kinder nachhaltig zu verbessern.

1. Einleitung

Save the Children Schweiz ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative im National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind.

Aus diesem Grund erachtet Save the Children Schweiz den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zwar als Schritt in die richtige Richtung. Um deren anvisiertes Ziel und eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu erreichen, braucht es aber Anpassungen.

2. Kinderrechtlicher Bezug

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das die Schweiz 1997 ratifiziert hat, garantiert allen Kindern in der Schweiz das Recht auf soziale Sicherheit und einen

angemessenen Lebensstandard (Art. 26 und 27 UN-KRK). Dennoch bleibt dieses Recht vielen Kindern in der Schweiz faktisch verwehrt. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sieht einen Widerruf der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug vor. Dies führt dazu, dass ausländische Familien, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten, mit einer Wegweisung konfrontiert sind, wenn sie in eine Notsituation geraten und Sozialhilfe beziehen müssen. Die drohende Wegweisung zwingt Familien in prekären Verhältnissen oftmals dazu, auf Sozialhilfe zu verzichten. Darunter leiden betroffene Kinder ganz besonders.

Kinder, die von Armut betroffen sind, erleben materielle Benachteiligung und soziale Ausgrenzung. Zudem haben sie schlechtere Bildungschancen und bleiben häufig bis ins Erwachsenenalter arm. Die heutige Gesetzeslage gefährdet damit ihre Möglichkeiten auf Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben sowie ihr Wohlbefinden.

Die Initiative «Armut ist kein Verbrechen» trägt zur Rechtssicherheit betroffener Familien bei und gewährleistet einen angemessenen Lebensstandard, damit Kinder ihr Grundrecht auf soziale Sicherheit wahrnehmen können.

3. Vorentwurf der staatspolitischen Kommission

In den folgenden Punkten stützt sich Save the Children Schweiz auf die Stellungnahmen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und des Netzwerks Kinderrechte Schweiz NKS.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei relevanten Punkten vom Initiativtext abgewichen: Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre. Zweitens wird der Begriff der Mutwilligkeit durch den erheblich schwächeren Begriff des eigenen Verschuldens ersetzt. In Kombination bewirken diese beiden Anpassungen der SPK-N eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Initiativtext.

Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf zwar bereits heute berücksichtigt. Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren. Save the Children Schweiz begrüsst diese Kodifizierung zwar grundsätzlich, die bestehende Rechtsunsicherheit und die Angst der Anspruchsberechtigten vor ausländerrechtlichen Konsequenzen können dadurch aber nicht eliminiert werden. Die Absicht der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, wird daher mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht von Save the Children Schweiz nicht hinreichend erzielt.

Aus diesem Grund erachtet Save the Children Schweiz den vorliegenden Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zwar als Schritt in die richtige Richtung, fordert aber Anpassungen, um im Sinne der parlamentarischen Initiative eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu realisieren.

3.1. Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.

Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht von Save the Children Schweiz müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen, indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursache des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist gar kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe. Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Allerdings waren diese Interpretation des Initiativtexts und die Umformulierung in der Kommission höchst umstritten: Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus, der definitive Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die

Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.

Save the Children Schweiz bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

3.2. Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Save the Children Schweiz ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt». Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen – sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von

2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative. Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert Save the Children Schweiz deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Vorschlag von Save the Children Schweiz:

Art. 62 Abs. 1^{bis} AIG

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis} AIG

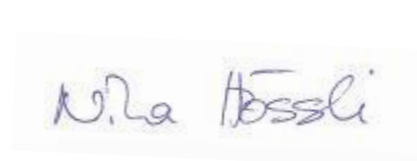
1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Adrian Förster, Geschäftsleiter Save the Children Schweiz

Nina Hössli, Direktorin Schweizer Programme Save the Children Schweiz





SAH Bern

OSEO Fribourg

OSEO Genève

OSEO Neuchâtel

SOS Ticino

SAH Schaffhausen

OSEO Valais

OSEO Vaud

SAH Zentralschweiz

SAH Zürich

Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH)

Bern, 6. März 2025

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk
Œuvre suisse d'entraide ouvrière
Soccorso operaio svizzero

Nationales Sekretariat
Zieglerstrasse 29, 3007 Bern
Telefon 031 380 14 01
info@sah-schweiz.ch
www.sah-schweiz.ch

Spendenkonto
IBAN CH96 0839 0034 6831 10104



**Ihre Spende
in guten Händen.**

1. Einleitung

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) ist ein parteipolitisch und konfessionell unabhängiges Hilfswerk. In der ganzen Schweiz unterstützt es Menschen bei der sozialen und beruflichen Integration mit Bildungs-, Beratungs- und Beschäftigungsangeboten. Zehn selbständige Regionalvereine bilden das SAH-Netzwerk und sind mit rund 850 Mitarbeitenden in 18 Kantonen und 37 Städten der Schweiz tätig.

Die parlamentarische Initiative will die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) 2019 eingeführten Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen wegen Sozialhilfebezug teilweise rückgängig machen. Die Ausländerinnen und Ausländer sollen Rechtssicherheit erhalten und im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht fürchten zu müssen. Dies ist wichtig, denn die Sozialhilfe ist das letzte soziale Auffangnetz in der Schweiz und spielt eine sehr wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und bei der Bekämpfung von Armut.

Das SAH unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich und setzt sich dafür ein. Aus unseren Rechtsberatungsangeboten wissen wir, wie wichtig dieser Gesetzesentwurf ist und welche weitreichenden Auswirkungen er für die Betroffenen haben wird. Das SAH bedankt sich für die Möglichkeit, zur Umsetzung der Initiative Stellung nehmen zu können.

2. Das Wichtigste in Kürze

- AIG Reform 2019: Weiterhin grosse kantonale Unterschiede und Armutsbetroffene ohne Schweizer Pass werden pauschal des Sozialhilfemissbrauchs verdächtigt. Die Schutzfrist von 15 Jahren wurde abgeschafft und die Möglichkeit der Abstufung von der Niederlassungsbewilligung C auf B wurde eingeführt. Dies bedeutete eine grosse Verschlechterung für Menschen mit der Bewilligung C.
- Aufgrund der unsicheren Rechtslage und der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringender Bedürftigkeit auf Sozialhilfe, was insbesondere Kindern zu Schaden kommt.
- Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss unbedingt erreicht werden, dass sich die Abklärungen der kantonalen Migrationsbehörden auf tatsächliche Missbrauchsfälle beschränken und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird.
- Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei zentralen Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Damit verfehlt der Entwurf das Ziel der parlamentarischen Initiative.
- Das SAH empfiehlt dringend, die **zehnjährige Schutzfrist** beizubehalten. Sie gibt Personen, die mehr als zehn Jahre in der Schweiz leben, eine wichtige Sicherheit.
- Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, muss im Gesetz festgeschrieben werden, dass **nur noch bei „mutwilligem Verhalten“ eine Wegweisung möglich ist.**

3. Hintergrund: Die AIG-Reform fokussierte auf Sozialhilfemissbrauch

Bei den parlamentarischen Beratungen zur Reform des Ausländergesetzes 2019 stand die Bekämpfung des sogenannten Sozialhilfemissbrauchs im Mittelpunkt der Debatte. Diese Fälle sollen mit dem Entzug, der Nichtverlängerung oder der Rückstufung des Aufenthaltsrechts bekämpft werden. Ausländische Sozialhilfebeziehende sollen aber nicht unter Generalverdacht gestellt werden. Trotz der Absicht, mit dieser Massnahme ausschliesslich Missbräuche zu bekämpfen, zeigt sich in der Praxis, dass die kantonalen Migrationsämter die Schwelle für Verwarnungen und Kontrollen sehr viel tiefer ansetzen und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen.

Besonders verwirrend sind die grossen kantonalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben sehr unterschiedliche Richtlinien, ab wann sie Personen dem Migrationsamt melden müssen. Und auch die Praxis der Migrationsämter ist sehr unterschiedlich, wann und mit welchen Massnahmen sie intervenieren. So wird in einigen Kantonen bereits eine Verwarnung ausgesprochen, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, unabhängig von der individuellen Situation. Es geht also bei weitem nicht nur um Missbrauchsfälle. Vielmehr werden Armutsbetroffene ohne Schweizer Pass pauschal verdächtigt. Diese Praxis wird auch durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts gestützt. Die Rechtsprechung legt im Ausländerrecht einen strengeren Massstab an als im Sozialhilferecht.

Konsequenz: Nicht-Bezug aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen

Die Angst und Rechtsunsicherheit, die diese Regelung bei ausländischen Personen auslöst, ist ein grosses Problem. Denn betroffen sind nicht nur Personen, die tatsächlich ausgewiesen oder abgewiesen werden oder denen dies angedroht wird. Da ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, entfalten sie eine starke Abschreckungswirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage und der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringender Bedürftigkeit auf Sozialhilfe. Dieses Phänomen gab es bereits vor der Gesetzesrevision 2019, die Reform hat es jedoch noch einmal deutlich verstärkt, weil nun auch Menschen mit C-Bewilligung betroffen sind.

Für Hilfswerke wie das SAH ist der Effekt in der Beratung deutlich spürbar: Viele Menschen wollen nicht zum Sozialamt gehen, obwohl sie Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Der Verzicht auf die dringend benötigte Unterstützung führt jedoch zu verschiedenen Folgeproblemen: Oft verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietrückständen droht der Verlust der Wohnung oder notwendige medizinische Behandlungen werden unterlassen. Die berufliche Integration wird erschwert, die soziale Isolation verstärkt und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Die Tatsache, dass in der Regel überdurchschnittlich viele Kinder von der Nichtbezugsquote betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung. Mit anderen Worten: Die Sozialhilfe, welche die Bekämpfung der Armut und die soziale Integration gewährleisten soll, verfehlt ihr Ziel, wenn sie die Betroffenen nicht erreicht oder ausgrenzt.

Widersprüchliche Handlungen der verschiedenen Behörden

Die Verunsicherung der ausländischen Bevölkerung ist auch deshalb gross, weil sie von verschiedenen Behörden, namentlich von Sozialdiensten und Migrationsämtern, widersprüchliche Aussagen erhält. So kommt es immer wieder vor, dass die Sozialhilfebehörde den Sozialhilfebezug als unverschuldet bezeichnet und bestätigt, dass die betroffene Person ihrer sozialhilferechtlichen Schadenminderungspflicht vollumfänglich nachgekommen ist, während das Migrationsamt desselben Kantons eine «Integrationsüberprüfung» anordnet.

Dieser Widerspruch ist in den Gesetzen angelegt. Im Ausländerrecht kann ein Sozialhilfebezug auch dann als verschuldet gelten, wenn die Schadenminderungspflicht im Sozialhilferecht vollumfänglich erfüllt ist. Die Verquickung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsfragen führt zu neuen Dilemmata für die Mitarbeitenden und zu Aufgabenverschiebungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden, die weder einer nachhaltigen Stabilisierung noch einer sozialen und beruflichen Integration dienlich sind.

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss deshalb dringend erreicht werden, dass sich die unterschiedlichen Massstäbe angleichen, die Abklärungen der kantonalen Migrationsbehörden auf tatsächliche Missbrauchsfälle beschränken und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen wiederhergestellt werden, dass sie ihr legitimes Recht auf Hilfe in Notlagen ohne Konsequenzen wahrnehmen können.

4. Die vorgeschlagene Gesetzesvorlage im Detail

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N), die den Gesetzesentwurf ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach deren Ablauf ein Widerruf nur noch in besonderen Fällen möglich sein soll, und beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N entspricht nicht dem Inhalt des Initiativtexts und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Bereits heute wird eine Verschuldensprüfung durchgeführt, nur ist die Schwelle, was als verschuldet gilt, sehr tief. Es hat sich gezeigt, dass die Migrationsämter und auch das Bundesgericht das Verhalten der Betroffenen fast immer als verschuldet einstufen. Deshalb hat die parlamentarische Initiative den Begriff der Mutwilligkeit eingeführt. Zur Mutwilligkeit gehört es mehr, Mutwilligkeit ist Sozialhilfemissbrauch. **Die parlamentarische Initiative hatte zum Ziel, die Ausweisung auf Missbrauchsfälle zu beschränken, was mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird und entsprechend korrigiert werden muss.**

Es braucht eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine wesentliche Abweichung vom Initiativtext ist der vorgeschlagene Verzicht auf die Erwähnung einer zehnjährigen Schutzfrist. Der Text der parlamentarischen Initiative verlangt, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich sein soll. Ausgenommen sind Fälle von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht hält die SPK-N fest, dass diese Formulierung unklar lässt, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es werden unerwünschte negative Auswirkungen für diese Personen befürchtet. Das SAH ist der Ansicht, dass diese Befürchtungen unbegründet sind, da für Personen, die sich weniger als 10 Jahre in der Schweiz aufhalten, das Gleiche gelten würde wie heute, d.h. die aktuelle Rechtsprechung und Praxis, die das Verschulden prüft. Die Intention der Initiative ist klar und sie kann nicht so interpretiert werden, dass sie zu einer Verschlechterung für Personen führt, die sich noch keine 10 Jahre in der Schweiz aufhalten. Wenn noch Unsicherheit besteht, könnte man im Gesetz festhalten, dass bei Personen unter 10 Jahren das Verschulden geprüft wird, wie es heute der Fall ist.

Mit dem Vorschlag der Initiative wird der Schutz für Personen, die sich länger als 10 Jahre in der Schweiz aufhalten, erheblich gestärkt. Gerade für sie ist eine Verbesserung sehr wichtig, da Personen, die schon lange in der Schweiz leben, besonders betroffen sind. Gerade weil sie schon so lange in der Schweiz leben, wäre ein eine Wegweisung für sie besonders fatal. Aber auch die Rückstufung der Aufenthaltsbewilligung bedeutet einen starken Einschnitt in die Lebenssituation. Sie sind wieder mit den Unsicherheiten einer Aufenthaltsbewilligung konfrontiert. Zudem werden sie auf ihrem Weg zu einer möglichen Einbürgerung um Jahre zurückgeworfen. In der Rechts- und Sozialberatung des SAH erweisen **sich der drohende Verlust des Ausweises und die mögliche Rückstufung als zentrale Gründe, weshalb trotz Anspruch auf Sozialhilfe auf diese verzichtet wird.**

Die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren gibt diesen länger anwesenden Ausländerinnen und Ausländern die notwendige Sicherheit, um im Bedarfsfall die benötigte Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu können. Vor 10 Jahren würde wie heute das Verschulden geprüft, nach zehn Jahren wäre die Schwelle, wegen Sozialhilfe ausgewiesen werden zu können, höher als heute: es bedürfte der Mutwilligkeit. Eine Abstufung je nach Aufenthaltsdauer macht Sinn, je länger eine Person in der Schweiz ist, umso einschneidender ist eine Wegweisung.

Darum empfiehlt das SAH dringend, die Schutzfrist von 10 Jahren, wie sie dem Anliegen der parlamentarischen Initiative entspricht, beizubehalten. Eine Schutzfrist nach zehn Jahren signalisiert Armutsbetroffenen, dass sie im Bedarfsfall Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.

Ob die Gesetzesänderung zu mehr Rechtssicherheit führt, hängt wesentlich von der Entwicklung der Praxis in den Kantonen ab. **Die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen muss verbessert werden.** Da es sich beim Vorschlag der SPK-N um eine Übernahme der bestehenden Rechtsprechung handelt, ist dies nicht zu erwarten. Die Debatte im Vorfeld der AIG-Revision 2019 hat gezeigt, dass auch damals nur missbräuchlich Sozialhilfe beziehende Personen im Fokus der Verschärfung standen. In der Umsetzung hat sich jedoch herausgestellt, dass die Praxis der Kantone weit darüber hinausgeht, was die Betroffenen verunsichert und zu einem vermehrten Nichtbezug von Sozialhilfe führt. Auch wenn das Bundesgericht in Einzelfällen kantonale Entscheide korrigiert, bleibt die abschreckende Wirkung auf den berechtigten Sozialhilfebezug bestehen.

Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, ist eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, insbesondere eine Anpassung des Begriffs des «eigenen Verschuldens», dringend notwendig.

Widerruf wegen Sozialhilfe nach 10 Jahren nur bei Mutwilligkeit möglich

Das SAH fordert, den ursprünglichen Gesetzesabschnitt unbedingt aufzunehmen, um den Willen der parlamentarischen Initiative umzusetzen:

Art. 62 Widerruf von Bewilligungen und anderen Verfügungen

Abs. 1: Die zuständige Behörde kann Bewilligungen, ausgenommen die Niederlassungsbewilligung, und andere Verfügungen nach diesem Gesetz widerrufen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer:

e. oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist. Es ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat.

Abs. 3 Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 Best. e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Art. 63 Widerruf der Niederlassungsbewilligung

Abs. 1 Die Niederlassungsbewilligung kann nur widerrufen werden, wenn:

c. die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Es ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat.

Abs. 4 Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 Best. c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

5. Dank

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk



Samuel Bendahan
Präsident



Caroline Morel
Leiterin Nationales Sekretariat

Bern, 23. Dezember 2024

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. HelloWelcome begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

2 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den HelloWelcome unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüessen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im

Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

HelloWelcome bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2.2 Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweiszügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». HelloWelcome betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert

² Vgl. u.a. BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2

³ Erläuternder Bericht, S. 9

vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht von HelloWelcome ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Für HelloWelcome



Daniela Küng
Co-Geschäftsleitung

HelloWelcome
flüchten. ankommen. Heimat finden.

Staatspolitische Kommission

3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 3. März 2025

Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)

Sehr geehrte Frau Gysin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatspolitische Kommission hat am 21. November 2024 das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» gestartet.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung betrifft die Sozialhilfe direkt. Als nationale Fachkonferenz der Sozialhilfe, in der Kantone, Gemeinden und private Organisationen der Sozialhilfe zusammengeschlossen sind, beteiligt sich die SKOS an dieser Vernehmlassung.

Allgemeine Bemerkungen

Die Sozialhilfe ist ein zentrales Element zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. Eine solide und faire Sozialhilfe ermöglicht Menschen in Not ein Leben in Würde und gibt ihnen die Chance, in die finanzielle Selbstständigkeit zurückzufinden. Damit stützt Sozialhilfe nicht nur die Einzelnen, sondern sie schützt den gesellschaftlichen Frieden und damit auch den Wirtschaftsstandort Schweiz.

Im Kapitel A der SKOS-Richtlinien sind die Ziele und Prinzipien der Sozialhilfe festgehalten. Dazu gehört die Ursachenunabhängigkeit. Im Unterschied zu Leistungen der Sozialversicherungen basiert Sozialhilfe auf dem Finalprinzip. Ihre Leistungen dürfen nicht von den Ursachen einer Notlage abhängig gemacht werden. Mit dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung wird gleichzeitig festgehalten, dass jede Person Verantwortung für sich selbst wahrnimmt und nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beiträgt.

Mit den 2019 in Kraft getretenen Änderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) wurde dieses Prinzip für Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung teilweise in Frage gestellt. Dass Personen selbst nach langer Anwesenheit und erfolgter Integration den Verlust ihrer Bewilligung befürchten müssen, wenn sie aufgrund biographischer Widrigkeiten zum Sozialhilfebezug gezwungen sind, widerspricht der Natur der Sozialhilfe als rechtmässigem Anspruch und hat eine stigmatisierende Signalwirkung. Besonders problematisch ist aber, dass viele Betroffene aus Angst vor ausländerrechtlichen Sanktionen auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten. Dieser erhöhte Nichtbezug schafft prekäre Armutssituationen, die sowohl für die Betroffenen als auch für die Gesellschaft schwerwiegende Konsequenzen haben. Mögliche Folgen sind gesellschaftliche Ausgrenzung, Obdachlosigkeit, gesundheitliche Beeinträchtigungen und die Entstehung von Parallelgesellschaften. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zielt darauf ab, diese negativen Folgen zu verhindern. Die SKOS hat das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich unterstützt und freut sich, dass beide Parlamentskammern sie angenommen und den Handlungsbedarf anerkannt haben.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben die Befürchtung bestätigt, dass die AIG-Revision nicht nur Personen betrifft, die tatsächlich ausgewiesen oder zurückgestuft werden oder denen dies angedroht wird. Ausländerrechtliche Sanktionen beeinflussen die zukünftige Lebensgestaltung massiv und wirken stark abschreckend. Viele Personen mit entsprechendem Aufenthaltsstatus verzichten daher trotz dringendem Bedarf auf Sozialhilfe, da die unsichere Rechtslage sowie mögliche drastische Konsequenzen sie davon abhalten. Dieses Phänomen bestand bereits vor der Gesetzesrevision 2019, wurde durch die Reform aber nochmals deutlich verstärkt. Das belegen aktuelle Studien und Rückmeldungen von Mitgliedern der SKOS aus dem öffentlichen und privaten Bereich.¹

Aus fachlicher Sicht sollte deshalb auf eine Verknüpfung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht verzichtet werden.

Bemerkungen zum Gesetzesvorschlag

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Für die SKOS geht der Vorschlag der SPK-N in die richtige Richtung, aber zu wenig weit. Die Kodifizierung der heutigen Rechtsprechung trägt der Zielsetzung der parlamentarischen Initiative nicht hinreichend Rechnung. Die Verhältnismässigkeitsprüfung und der Verschuldensbegriff des Bundesgerichts lassen den Entzug von Bewilligungen wegen Sozialhilfebezugs in Fallkonstellationen zu, in welchen keine Mutwilligkeit erstellt ist, u.a. bei Personen mit langjährigem Aufenthalt und/oder gesundheitlichen Einschränkungen. Kritisch beurteilt die SKOS daher namentlich den Verzicht der SPK-N auf den Begriff der Mutwilligkeit, der in der parlamentarischen Initiative verwendet wurde. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt»². Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, in denen entgegen den Prinzipien des Sozialhilferechts Sozialhilfe bezogen wird.

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2022](#), [Büro Bass 2022](#)

² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

Dies kann sich sowohl auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen, sich von der Sozialhilfe abzulösen, beziehen.

Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zwar zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden»³. Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise».

Wie oben ausgeführt, ist das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff. In der Regel wird Armut durch starke strukturelle Faktoren bestimmt, und die individuellen Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Personen sind je nach Situation begrenzt. Dazu kommt, dass der Bezug von Sozialleistungen stigmatisierend ist. In der heutigen Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden oft sehr breit definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen. Die SKOS erachtet es als entscheidend, dass für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid eines Ausweisentzugs eine höhere Hürde gilt als ein einfaches Verschulden.

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips sollte ein solcher Entscheid auf die Fälle beschränkt bleiben, in denen Sozialhilfe mutwillig oder qualifiziert vorwerfbar bezogen wurde. Diese Auslegung entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 als auch der parlamentarischen Initiative.

Weiter bedauert es die SKOS, dass darauf verzichtet wird, einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs nach einer bestimmten Frist auszuschliessen. Eine solche Bestimmung gab es im Ausländergesetz vor 2019 in Art. 63 Abs. 2: «Die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, kann nur aus Gründen von Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b widerrufen werden.»⁴ Dieser Artikel führte zu Rechtssicherheit bei Personen, die sehr lang in der Schweiz sind. Er trug auch dem Umstand Rechnung, dass das Erteilen einer Niederlassungsbewilligung an hohe Anforderungen geknüpft ist.

³ Erläuternder Bericht, S. 9

⁴ Art. 63 Abs. 1 Bst b AuG lautete: «die Ausländerin oder der Ausländer in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet». Art. 62 Abs. 1 Bst b.: «zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Artikel 59–61 oder 64 StGB angeordnet wurde.»

Wer zu Beginn des Aufenthalts in der Schweiz oder während des geregelten Aufenthalts eine Niederlassungsbewilligung erhält, erfüllt die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG. Dazu gehört die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung. Wenn zu einem späteren Zeitpunkt kritische Lebensereignisse die Unterstützung durch die Sozialhilfe nötig machen, soll dies als regulärer Teil unseres Systems der sozialen Sicherheit betrachtet werden. Dieses System verhindert Situationen der prekären Armut wie Obdachlosigkeit, fehlende Versorgung mit Lebensmitteln und ungenügender Zugang zum Gesundheitswesen. Es fördert auch die berufliche Integration und die gesellschaftliche Teilhabe. Es liegt im Interesse des Staates und der Gesellschaft, dass ein möglichst grosser Teil der ständigen Wohnbevölkerung vom System der sozialen Sicherheit abgedeckt ist.

Auf der Basis dieser Überlegung schlägt die SKOS vor, den in der parlamentarischen Initiative enthaltenen Begriff der Mutwilligkeit und den früheren Art. 63 Abs. 2 AuG (Version 2005) in den Gesetzestext aufzunehmen.

Der Gesetzesvorschlag sollte deshalb wie folgt geändert werden:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **den Bezug von Sozialhilfe mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **den Bezug von Sozialhilfe mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs 2^{bis}

Die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, kann nur aus Gründen von Absatz 1 Buchstaben a, b und d widerrufen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Argumente und Vorschläge in den weiteren Debatten.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ch. Eymann', with a long horizontal flourish extending to the right.

Christoph Eymann, Präsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Kaufmann', with a long horizontal flourish extending to the right.

Markus Kaufmann, Geschäftsführer



Parlamentarische Initiative. Armut ist kein Verbrechen.

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 14. März 2025

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Kapitel «Das Wichtigste in Kürze» auf Französisch (Übersetzung)

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Einleitung | 4 |
| 2 | Das Wichtigste in Kürze | 4 |
| 3 | Anmerkungen zu den Zielen der Initiative «Armut ist kein Verbrechen» | 4 |
| 3.1 | Verschärfungen mit weitreichender Wirkung | 5 |
| 3.2 | Die Problematik des Nichtbezugs | 6 |
| 4 | Vorentwurf der staatspolitischen Kommission | 6 |
| 4.1 | Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist | 7 |
| 4.2 | Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden | 8 |

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die SFH ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative in National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht. Die SFH setzt sich grundsätzlich für die Entflechtung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht ein. Die Netze der sozialen Sicherung dürfen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Sozialhilfe ist dazu da, Menschen, die ansonsten unter der Armutsgrenze leben müssten, die Existenz zu sichern und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» nimmt diesen Grundgedanken der Sozialhilfe als effektives Unterstützungsnetz für alle armutsbetroffenen Menschen, unabhängig ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus, auf.

2 Das Wichtigste in Kürze

- **Die SFH unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»**, die Rechtssicherheit von Ausländerinnen und Ausländern zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz fürchten zu müssen.
- **Die SFH erachtet die Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch.** Die Angst vor solchen Konsequenzen führt in der Praxis erwiesenermassen dazu, dass armutsbetroffene Personen, darunter viele Familien mit Kindern, auf ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verzichten und unter dem Existenzminimum leben müssen.
- Aus diesem Grund erachtet die SFH den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zwar als **Schritt in die richtige Richtung. Um deren anvisiertes Ziel und eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu erreichen, braucht es aber Anpassungen.**
- **Dazu fordert die SFH, anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der Mutwilligkeit ins Gesetz aufzunehmen:** Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit führte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat.

3 Anmerkungen zu den Zielen der Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Auslöser für die Initiative und die gleichlautende Petition «Armut ist kein Verbrechen» waren die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) im Jahr 2019 in Kraft getretenen Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs.

Mit der parlamentarischen Initiative sollten diese Verschärfungen des Ausländerrechts teilweise rückgängig gemacht und ihre negativen Auswirkungen entschärft werden. So fordert die Initiative, dass bei Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als zehn Jahren ohne Unterbrechung und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, ein Widerruf der Aufenthalt- oder Niederlassungsbewilligung wegen unverschuldetem Bezug von Sozialhilfe nicht mehr möglich ist. Die Aufenthaltssicherheit für langjährig anwesende Ausländerinnen und Ausländer soll dadurch verbessert und die durch den Nichtbezug drohende Prekarisierung gestoppt werden.¹

Weiterhin möglich bleiben sollte gemäss Initiativtext hingegen der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung oder einer Aufenthaltsbewilligung, wenn die betreffende Person die eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat. Damit wird der ursprünglichen Intention der Reform des AIG, nämlich der Verhinderung eines tatsächlichen Missbrauchs, Rechnung getragen.

3.1 Verschärfungen mit weitreichender Wirkung

In der parlamentarischen Debatte zur Einführung der Verschärfungen des AIG stand die Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs im Zentrum. In der Praxis entfaltete die Reform aber weit über effektive Missbrauchsfälle hinaus ihre Wirkung.

Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen und teilweise kommunalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben unterschiedliche Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der kantonalen Migrationsämter unterscheidet sich stark: Das gilt etwa für präventive Massnahmen oder für der Beurteilung, ob die Kriterien für eine Rückstufung oder einen Widerruf erfüllt sind. So verschicken einige Kantone bereits standardmässig eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Bei der Beurteilung, ob alles Zumutbare unternommen wurde, um den Sozialhilfebezug zu vermindern, ist in erster Linie das Migrationsamt entscheidend, und nicht die Sozialhilfestelle, die mit den Betroffenen direkt in Kontakt steht. Auch wenn aus Sicht der Sozialhilfebehörde die Betroffenen der Schadensminderungspflicht nachgekommen sind, kann die Migrationsbehörde die Widerrufsgründe als erfüllt betrachten.² Entsprechend sind von der AIG-Reform längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen – im Gegenteil: Migrantinnen und Migranten, die Sozialhilfe beziehen, fallen unter Generalverdacht, die Situation selbst verschuldet zu haben oder nicht genügend zu unternehmen, um sich wieder von der Sozialhilfe zu lösen.

Für Niedergelassene stellt die Reform deshalb eine Zäsur dar: Die Aufenthaltssicherheit ist trotz oft Jahrzehnte dauerndem Aufenthalt und trotz der Erfüllung aller Integrationserfordernisse nicht mehr gewährt. Menschen, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten, oft sogar hier geboren wurden, können durch unglückliche Umstände wie beispielsweise Arbeitsplatzverlust, Unfall, Krankheit, Trennung vom Ehegatten oder anderen einschneidenden Lebensereignissen ihr Aufenthaltsrecht verlieren und aus der Schweiz weggewiesen werden.

¹ Vor der Gesetzesänderung war ein Entzug der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren nur bei einer Verurteilung zu längerfristigen Freiheitsstrafen, bei schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz möglich.

² Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2024: [Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. November 2024](#) (nachfolgend: Erläuternder Bericht), S.11.

3.2 Die Problematik des Nichtbezugs

Die Angst und die Rechtsunsicherheit, die mit den genannten Umständen einhergehen, lösen bei den Betroffenen eine unheilvolle Dynamik aus. Weil ausländerrechtliche Massnahmen, insbesondere der drohende Verlust des Aufenthaltsrechts, einen massiven Einfluss auf ihre zukünftige Lebensgestaltung haben, haben sie eine stark abschreckende Wirkung. In der Folge verzichten Betroffene wegen der befürchteten Konsequenzen trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe und leben unter dem Existenzminimum. Das Phänomen des Nichtbezugs existierte zwar bereits vor der Gesetzesrevision von 2019, hat sich aber seither nochmals deutlich verschärft.³ Dies wird einerseits durch Fachstellen bestätigt, die in der Beratung von Migrantinnen und Migranten tätig sind. Andererseits weisen auch Studien darauf hin, dass die Kopplung von Sozial- und Migrationsrecht einen bedeutsamen Einfluss auf das Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe hat.⁴

Mit dem Nichtbezug gehen oft Folgeprobleme einher: Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind: So bezieht geschätzt fast ein Drittel der grundsätzlich anspruchsberechtigten Kinder keine Leistungen der Sozialhilfe.⁵ Die Befunde bestätigen, dass eine Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich problematisch ist.

4 Vorentwurf der staatspolitischen Kommission

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei relevanten Punkten vom Initiativtext abgewichen: Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre. Zweitens wird der Begriff der Mutwilligkeit durch den erheblich schwächeren Begriff des eigenen Verschuldens ersetzt. In Kombination bewirken diese beiden Anpassungen der SPK-N eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Initiativtext.

Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf zwar bereits heute berücksichtigt.⁶ Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren. Die SFH begrüsst diese Kodifizierung zwar

³ Neben den befürchteten aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen können auch Scham, bürokratische Hürden oder Unwissenheit über den Anspruch auf Sozialhilfe Gründe für den Nichtbezug darstellen.

⁴ Meier, Gisela, Mey, Eva und Rahel Strohmeier Navarro 2021: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. S.30.

⁵ Vgl. Büro BASS 2024: [Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe Schlussbericht](#), S. 420.

⁶ Erläuternder Bericht, S.6.

grundsätzlich, die bestehende Rechtsunsicherheit und die Angst der Anspruchsberechtigten vor ausländerrechtlichen Konsequenzen können dadurch aber nicht eliminiert werden. Die Absicht der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, wird daher mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht der SFH nicht hinreichend erzielt. Aus diesem Grund erachtet die SFH den vorliegenden Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zwar als Schritt in die richtige Richtung, fordert aber Anpassungen, um im Sinne der parlamentarischen Initiative eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu realisieren.

4.1 Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.⁷

Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht der SFH müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen, indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursachen des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Die SFH bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist gar kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe.⁸ Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Allerdings waren diese Interpretation des Initiativtexts und die Umformulierung in der Kommission höchst umstritten: Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus, der definitive

⁷ Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG.

⁸ Erläuternder Bericht, S.4.

Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.⁹

4.2 Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».¹⁰

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Die SFH ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisungszug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».¹¹ Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisungszügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen –sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative. Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert die SFH deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Vorschlag SFH:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit

⁹ Erläuternder Bericht, S.4.

¹⁰ Ebd., S.9.

¹¹ Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.](#)

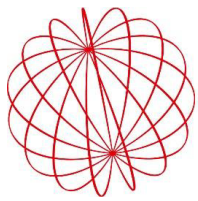
mutwillig herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder **mutwillig unverändert gelassen hat**.

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder **mutwillig unverändert gelassen hat**.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Eingereicht per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. März 2025

Stellungnahme des Netzwerks Kinderrechte Schweiz bezüglich der Parlamentarische Initiative. Armut ist kein Verbrechen.

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS) bedankt sich für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» Stellung zu nehmen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS) ist ein Zusammenschluss aus über 60 Nichtregierungsorganisationen (NGO) aus den Bereichen Kinderrechte, Kinderschutz und Kinder- und Jugendpolitik, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz einsetzen.

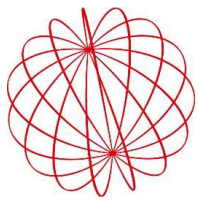
1. Einleitung

Das NKS ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative im National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind.

Aus diesem Grund erachtet das NKS den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zwar als Schritt in die richtige Richtung. Um deren anvisiertes Ziel und eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu erreichen, braucht es aber Anpassungen.

2. Kinderrechtlicher Bezug

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das die Schweiz 1997 ratifiziert hat, garantiert allen Kindern in der Schweiz das Recht auf soziale Sicherheit und einen



angemessenen Lebensstandard (Art. 26 und 27 UN-KRK). Dennoch bleibt dieses Recht vielen Kindern in der Schweiz faktisch verwehrt. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sieht einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug vor. Dies führt dazu, dass ausländische Familien, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten, mit einer Wegweisung konfrontiert sind, wenn sie in eine Notsituation geraten und Sozialhilfe beziehen müssen. Die drohende Wegweisung zwingt Familien in prekären Verhältnissen oftmals dazu, auf Sozialhilfe zu verzichten. Darunter leiden betroffene Kinder ganz besonders.

Kinder, die von Armut betroffen sind, erleben materielle Benachteiligung und soziale Ausgrenzung. Zudem haben sie schlechtere Bildungschancen und bleiben häufig bis ins Erwachsenenalter arm. Die heutige Gesetzeslage gefährdet damit ihre Möglichkeiten auf Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben sowie ihr Wohlbefinden.

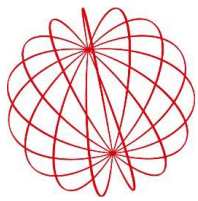
Die Initiative «Armut ist kein Verbrechen» trägt zur Rechtssicherheit betroffener Familien bei und gewährleistet einen angemessenen Lebensstandard, damit Kinder ihr Grundrecht auf soziale Sicherheit wahrnehmen können.

3. Vorentwurf der staatspolitischen Kommission

In den folgenden Punkten stützt sich das NKS auf die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei relevanten Punkten vom Initiativtext abgewichen: Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre. Zweitens wird der Begriff der Mutwilligkeit durch den erheblich schwächeren Begriff des eigenen Verschuldens ersetzt. In Kombination bewirken diese beiden Anpassungen der SPK-N eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Initiativtext.

Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf zwar bereits heute berücksichtigt. Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren. Das NKS begrüsst diese Kodifizierung zwar grundsätzlich, die bestehende Rechtsunsicherheit und die Angst der Anspruchsberechtigten vor ausländerrechtlichen Konsequenzen können dadurch aber nicht eliminiert werden. Die Absicht der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, wird daher mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht des NKS nicht hinreichend erzielt. Aus diesem Grund erachtet das NKS den vorliegenden Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zwar als Schritt in die richtige Richtung, fordert aber Anpassungen, um im Sinne der parlamentarischen Initiative eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu realisieren.

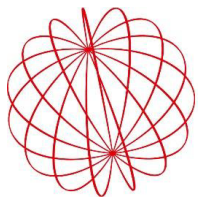


3.1 Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.

Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht des NKS müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen, indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursache des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist gar kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe. Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Allerdings waren diese Interpretation des Initiativtexts und die Umformulierung in der Kommission höchst umstritten: Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus, der definitive Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.

Das NKS bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.



3.2 Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

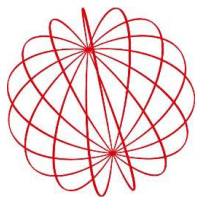
Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Das NKS ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden. In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt». Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen – sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative. Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert das NKS deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Vorschlag:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ~~ihr Arbeitspotenzial oder andere~~



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

~~Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere ~~Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Valentina Darbellay
Präsidentin

Rahel Zimmermann
Co-Geschäftsführerin



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

vernehmlassungSBFE@sem.admin.ch

Bern, 14. März 2025

20.451 n Pa Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SKP-N) eröffnete am 21. November 2024 die Vernehmlassung zu ihrem Umsetzungsvorschlag der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen». Die Schweizerische Konferenz Integrationsdelegierten (KID) dankt für die Einladung zur Vernehmlassung und nimmt dazu wie folgt Stellung.

Mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts für Personen ohne Schweizer Pass aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht und die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung ermöglicht. Die Kriterien für den Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sind in Artikel 62 und 63 AIG aufgeführt. In der parlamentarischen Debatte zu dieser Revision ging es um die Sanktionierung von missbräuchlich bezogenen Sozialhilfeleistungen. In der Praxis entfaltete die Reform jedoch weit über effektive Missbrauchsfälle hinaus eine Wirkung.

Die Konsequenzen der Verschärfungen für armutsgefährdete beziehungsweise armutsbetroffene Personen und die in Fachkreisen bekannten negativen Auswirkungen auf ihre Teilnahme an Integrations-, Bildungs- und Arbeitsmarktmassnahmen wurden in verschiedenen Studien beschrieben (u. a. Büro Bass 2022, Hümbelin, Oliver, et al. 2023). So führt die aktuelle Regelung beispielsweise zu unverhältnismässigen Härtefällen, wenn damit Personen bestraft werden, die unter Umständen gut integriert sind und viele Jahre in der Schweiz gearbeitet und Steuern bezahlt haben. Noch stärker ins Gewicht fallen die negativen Folgen des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen. Der Nichtbezug erschwert die Integration, verhindert eine angemessene Gesundheitsversorgung und erhöht das Risiko von Armut sowie von Familienarmut mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für die Kinder (u. a. geringere Bildungschancen, erschwerter Zugang zur postobligatorischen Bildung, schlechtere physische und psychische Gesundheit, verringerte soziale Teilhabe; vgl. Büro Bass 2024).

Nicht vergessen werden darf, dass die Sozialhilfe nicht nur finanziell unterstützt, sondern auch Anforderungen an die Integration stellt und ihre Klientel bei der Erarbeitung nachhaltiger Zukunftsperspektiven berät. Das ist längerfristig kostengünstiger als der faktische Ausschluss dieser Personen aus der Sozialhilfe.

Die parlamentarische Initiative 20.451 «Armut ist kein Verbrechen» verlangt, dass der Widerruf einer Aufenthalts- und einer Niederlassungsbewilligung aufgrund von Sozialhilfe nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr zulässig ist. Nur wenn die Person die Situation, die zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat, wäre der Widerruf weiterhin zulässig.

Die KID unterstützt das Anliegen der Initiative, weil damit die Verschärfung des AIG von 2019 teilweise rückgängig gemacht würde.

Mit der Annahme der parlamentarischen Initiative hat das Parlament anerkannt, dass die Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit ausländerrechtlichen Massnahmen und den ungeklärten Kompetenzen der Migrations- und Sozialämter problematisch ist, weil sie – wie oben dargelegt – dazu führen kann, dass Personen auf ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verzichten. Es hat zudem anerkannt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die seit mehr als zehn Jahren Teil der ständigen Wohnbevölkerung sind, beim Zugang zur Sozialhilfe den Schweizer Staatsangehörigen gleichzustellen sind.

Die SPK-N will mit dem nun vorliegenden Umsetzungsvorschlag erreichen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet Sozialhilfe beziehen, nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen. Dazu soll die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts in Artikel 62 und 63 AIG festgeschrieben werden, nämlich, dass bei der Prüfung eines Widerrufs zu berücksichtigen ist, ob die Sozialhilfeabhängigkeit aus eigenem Verschulden herbeigeführt beziehungsweise aufrechterhalten wurde. Die SPK-N verzichtet jedoch auf eine unterschiedliche Regelung nach zehn Jahren Aufenthalt.

Die KID begrüsst den Vorschlag der SPK-N als Schritt in die richtige Richtung. Damit wird sichergestellt, dass die bisherige Rechtsprechung nicht umgestossen wird. Zudem dürfte es eine schweizweit einheitlichere und verbindlichere Anwendung des Verschuldenskriteriums bei der Prüfung des Widerrufungsgrunds des Sozialhilfebezugs fördern.

Allerdings spricht die parlamentarische Initiative bewusst von Mutwilligkeit. Zum Begriff der Mutwilligkeit besteht ausländerrechtlich eine gefestigte Rechtsprechung und Praxis. Sie stellt ein qualifiziertes Verschulden dar. Wenn der Gesetzestext gemäss Vorschlag der SPK-N nur auf den Begriff des eigenen Verschuldens abstellt, wird er dem Wortlaut und dem Ziel der Initiative nicht gerecht. Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext problematisch. In der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sehr begrenzt sind. Aufgrund der heutigen Gesetzgebung gehen Rechtsprechung und die Migrationsbehörden jedoch davon aus, dass das Verschulden in der Regel bereits gegeben ist, wenn die betroffenen Personen keine sehr eng definierten entschuldenden Gründe vorbringen können.

Die KID spricht sich deshalb klar dafür aus, dass der vorgeschlagene Begriff des eigenen Verschuldens in Artikel 62 und 63 AIG durch den Begriff der Mutwilligkeit ersetzt wird.

Sie regt an, diese Anpassungen unabhängig von der Dauer des Aufenthalts festzulegen, wie seitens der SPK-N vorgeschlagen. Tatsächlich ist die fixe Grenze von zehn Jahren nicht klar begründbar. Allerdings sind die Konsequenzen für Betroffene, welche schon sehr lange in der Schweiz leben und gut integriert sind, besonders hart. Aus diesem Grund ist die vorgeschlagene Präzisierung besonders für Personen mit langem Aufenthalt in der Schweiz wichtig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Integrationsdelegierten

Nina Gilgen
Co-Präsidentin

Giuseppina Greco
Co-Präsidentin

ISDH, Avenue Beauregard 1, 1700 Fribourg

Staatspolitische Kommission des
Nationalrates
Parlamentsdienste
CH-3003 Bern

Freiburg, 14.03.2025

STELLUNGNAHME ZUM VERNEHMLASSUNGSENTWURF DER PARLAMENTARISCHEN INITIATIVE «ARMUT IST KEIN VERBRECHEN»

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) bedankt sich für die Gelegenheit, Stellung nehmen zu dürfen zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen».

Die SMRI ist die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution der Schweiz. Sie trägt zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in allen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen in der Schweiz bei. Als nationale Menschenrechtsinstitution arbeitet sie auf der Grundlage der Pariser Prinzipien der UNO. Die SMRI ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Ihre Rechtsgrundlage findet sich im Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Finanziert ist sie vom Bund und den Kantonen. Die SMRI ist analog zu einem Verein strukturiert. Sie ist autonom, politisch, institutionell und ideologisch unabhängig. Ihrer Rolle und Aufgabe entsprechend äussert sich die SMRI nachfolgend in erster Linie zu den menschenrechtlichen Aspekten des Vernehmlassungsentwurfes.

Die SMRI begrüsst die geplante Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), sie geht aber davon aus, dass diese nicht nur sinnvoll und wünschbar, sondern wegen der grundrechtlichen Vorgaben in der Verfassung und den menschenrechtlichen Verpflichtungen, zu denen sich die Schweiz international verpflichtet hat, geboten ist. Dies aus zwei Gründen: Weil das Recht auf soziale Sicherheit auch die Möglichkeit miteinschliesst, tatsächlich soziale Unterstützung in Anspruch nehmen zu können, ohne dabei einen Verlust des ausländerrechtlichen Status befürchten zu müssen und weil ein wesentlicher Teil der Betroffenen Kinder sind, deren Erziehungsberechtigten aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen keine Sozialhilfe beziehen. Das widerspricht dem grundlegenden kinderrechtlichen Prinzip, dass die Interessen des Kindes vorrangig zu beachten sind.

Aus einer menschenrechtlichen Perspektive wäre eine Variante der ursprünglichen Version der parlamentarischen Initiative gegenüber der nun vorliegenden Version vorzuziehen gewesen. Die ursprüngliche Version sah eine Frist vor, nach der ausländerrechtliche Bewilligungen nur noch ganz ausnahmsweise auf Grund von Sozialhilfeabhängigkeit entzogen werden können. Das trägt dem Recht auf Privatleben besser Rechnung, denn ausländische Staatsangehörige werden so nicht auf unabsehbare Zeit in der Ungewissheit belassen, dass sie auf Grund von Armut ihre ausländerrechtliche Bewilligung verlieren könnten. Die SMRI spricht sich daher dafür aus, zu einer modifizierten Variante der ursprünglichen Version zurückzukehren.

Recht auf soziale Unterstützung

Der UNO-Pakt I, den auch die Schweiz ratifiziert hat, garantiert das Recht «eines jeden» auf soziale Sicherheit (Art. 9 UNO-Pakt I). Es stellt sich die Frage, ob dieses Recht noch als gewährleistet gelten kann, wenn Personen, die es in Anspruch nehmen, den Verlust ihres ausländerrechtlichen Status riskieren.

Die Schweiz hat eine Praxis, die Rechte, die sich aus dem UNO-Pakt I ergeben, nicht als individuell einforderbare Rechte, sondern als Sozialziele zu behandeln.¹ Aus den Materialien zum Pakt ergibt sich aber, dass dies an sich nicht genügt und der Pakt individuell einforderbare Ansprüche vermittelt.² Selbst, wo man davon ausginge, dass es sich lediglich um Sozialziele handle, die sukzessive verwirklicht werden sollen, dann wäre die hier vorliegende Reform ein solcher sukzessiver Schritt und insofern wenigstens als Aspekt eines Fortschrittes geboten, den die Schweiz sich vorgenommen hat. Denn Sozialziele bestehen ja dazu, dass man sie allmählich erreicht.

Allgemein äussert der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) seine Besorgnis darüber, dass Stigmatisierung und Sanktionen sowie die komplizierten Verfahren den Zugang zu Sozialleistungen erschweren. Der WSK-Ausschuss findet es besonders problematisch, dass ausländische Staatsangehörige und Personen mit einer befristeten Aufenthaltsbewilligung nicht von der Sozialhilfe profitieren. Daher fordert er die Schweiz dazu auf, Sozialhilfe für Personen mit einer befristeten Aufenthaltsbewilligung bereitzustellen und Mindeststandards für Sozialleistungen festzulegen, um einen angemessenen Lebensstandard für alle im Staatsgebiet lebenden Personen und ihre Familien zu gewährleisten.³

Was das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 UNO-Pakt I) alles umfasst, hat der Ausschuss in seinem General Comment Nr. 19 festgehalten.⁴ Daraus ergibt sich unter anderem, dass auch Nicht-Staatsangehörige soziale Unterstützung beantragen können sollten, die nicht auf zuvor geleisteten Beiträgen beruhen und dass Beschränkungen der Sozialhilfe für ausländische Staatsangehörige verhältnismässig und vernünftig sein sollten (Rz. 37). Zentral für das Recht auf soziale Sicherheit ist, dass Diskriminierungen in Zusammenhang mit diesem Recht verboten sind. Das gilt sowohl für rechtliche, wie für faktische Diskriminierungen, als auch für direkte, wie indirekte Diskriminierungen

¹ Kiener/Kälin/Wytenbach, Grundrechte, 4. Aufl. (2022), Rz. 1933.

² Siehe insbes. die Concluding Observations des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum vierten periodischen Review der Schweiz von 2019 (UN-Doc. Nr. E/C.12/CHE/CO/4), Rz. 4f.; vgl. auch SKMR, Die Schweiz und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (2013), I. Effektivität und Justiziabilität der WSKR, S. 33.

³ Concluding Observations des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum vierten periodischen Review der Schweiz von 2019 (UN-Doc. Nr. E/C.12/CHE/CO/4), Rz. 38f.

⁴ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment Nr. 19 (2008), UN-Doc Nr. E/C.12/GC/19.

(Rz. 29). Insbesondere verpflichtet der UNO-Pakt I die Mitgliedstaaten dazu, Hindernisse im Zugang zu sozialer Unterstützung zu beseitigen, die dazu führen, dass Berechtigte de facto keinen Zugang zu sozialer Unterstützung erhalten (Rz. 30).

Die gegenwärtig in Kraft stehende Regelung (Art. 62 Abs. 1 lit. e und Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG) führt dazu, dass Menschen, die von ihrer rechtlichen Situation her zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt sind, de facto von deren Bezug ausgeschlossen sind, weil sie riskieren, dass der Bezug von Sozialhilfe zum Verlust ihres ausländerrechtlichen Status führt. Es handelt sich also um ein de facto Hindernis zum Bezug von sozialer Unterstützung, wie der UNO-Pakt I sie an sich verpönt. Aus der Sicht des Paktes sollten daher Situationen behoben werden, in denen die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen den Bezug von sozialer Unterstützung verhindert.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es bedauerlich, dass der Vernehmlassungsentwurf nicht auch für die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung festhält, dass diese nicht ohne das Verschulden der Betroffenen vorgenommen werden könne. Denn auch das Risiko der Rückstufung kann Menschen, die ein Recht auf soziale Unterstützung hätten, daran hindern, diese in Anspruch zu nehmen (vgl. Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG). Der vom internationalen Recht verpönte chilling effect in Bezug auf soziale Unterstützung tritt also auch hier auf. Dass bei der Rückstufung die Verhältnismässigkeit beachtet werden muss, wie der erläuternde Bericht festhält, löst das Problem nicht, denn Verhältnismässigkeit und Verschulden sind nicht dasselbe. Würde eine Rückstufung ausgeschlossen, solange kein persönliches Verschulden vorliegt, so würde das die Ausgangslage für die Verhältnismässigkeitsprüfung zugunsten der Betroffenen und zugunsten der faktischen Zugänglichkeit sozialer Unterstützung stärken.

Vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls

Die Kinderrechtskonvention (KRK), die auch die Schweiz bindet, sieht als eines ihrer zentralen Prinzipien vor, dass bei allen Angelegenheiten, die Kinder betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist (Art. 3 Abs. 1 KRK, der zudem die «soziale Fürsorge» besonders erwähnt).

Die Kinderrechtskonvention verlangt, dass das Parlament und alle Behörden, auch diejenigen, die nicht direkt mit der Situation von Kindern befasst sind, eine Kinderrechtsperspektive entwickeln und systematisch reflektieren, wie die Rechte von Kindern durch ihre Praxis und ihr Verhalten betroffen sind. Die Sachverhalte, die Kinder (mit)betreffen, sind dabei sehr breit auszulegen.⁵

Die Verknüpfung des ausländerrechtlichen Status mit dem Bezug von Sozialhilfe, wie das gegenwärtige Recht sie vornimmt, betrifft ganz wesentlich auch Kinder. Es wird geschätzt, dass bis zu einem Drittel der Eltern von Kindern, die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diese nicht beziehen, unter anderem, weil damit ein Risiko für die Verschlechterung oder den Verlust des Aufenthaltsstatus einherginge (sog. Nichtbezugsquote). Zudem weisen Kinder über alle Altersgruppen hinweg eine überdurchschnittliche Nichtbezugsquote auf.⁶ Damit ist das Kindeswohl doppelt gefährdet; einerseits durch die ausländerrechtliche Prekarität, in der Kinder aufwachsen, und andererseits durch die Marginalisierung, die Kinder dadurch erfahren, dass sie in noch grösserer Armut aufwachsen,

⁵ Kinderrechtsausschuss, General Comment Nr. 14 (2013), UN-Doc Nr. CRC/C/GC/14, IV. A. 1. (c).

⁶ Büro BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, Schlussbericht (2024), N. 4.4.

als sie es als Sozialhilfebezüger*innen tun würden. Es ist daher zentral, den Nichtbezug von Sozialhilfe durch Kinder, die dazu an sich berechtigt wären, mit gezielten Massnahmen zu minimieren.⁷

Grund für die heute bestehende Regelung sind fiskalische Überlegungen, und die Hoffnung, ausländische Staatsangehörige zu einer möglichst guten Teilnahme am Wirtschaftsleben zu disziplinieren. Das Kindeswohl spielt in diesen Überlegungen gerade keine Rolle; es geht um die Steuerung des Verhaltens von Erwachsenen auf Kosten von Kindern und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten. Das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls würde aber verlangen, dass das Kindeswohl nicht nur neben diesen öffentlichen Interessen berücksichtigt wird, sondern dass es mit einem besonderen Gewicht berücksichtigt wird.⁸

Die Schweiz verstösst daher mit den gegenwärtig geltenden Regeln gegen einen zentralen Grundsatz der Kinderrechtskonvention und die Aufhebung der Koppelung von Sozialhilfe und ausländerrechtlichem Status ist daher auch kinderrechtlich geboten.

Schutz nach 10-jährigem ordnungsgemäsem Aufenthalt

Die ursprüngliche, von Nationalrätin Samira Marti eingereichte Version der parlamentarischen Initiative sah vor, dass nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von 10 Jahren der Entzug einer ausländerrechtlichen Bewilligung nicht mehr möglich sein soll, es sei denn, die Sozialhilfeabhängigkeit sei «mutwillig» herbeigeführt worden.

Während es gegenüber dieser ursprünglichen Fassung ein begrüssenswerter Fortschritt ist, dass bereits vor dem Ablauf von 10 Jahren die Möglichkeit eines Widerrufs vom Verschulden der betroffenen Person abhängig gemacht wird, so wäre es aus einer menschenrechtlichen Perspektive vorzuziehen, das Element einer klaren zeitlichen Grenze beizubehalten, nach der ein Widerruf auf Grund von Sozialhilfeabhängigkeit nicht mehr oder nur noch ganz ausnahmsweise möglich ist.

Grund dafür ist die wachsende Verwurzelung einer Person in einer Gesellschaft mit steigender Aufenthaltsdauer. Diese führt dazu, dass der Eingriff in das Recht auf Privatleben (Art. 13 Abs. 1 BV, Art. 8 Abs. 1 EMRK) schwerwiegender wird, je länger der Aufenthalt ist, der auf Grund einer Sozialhilfeabhängigkeit beendet wird.

In diesem Zusammenhang ist auch die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats relevant, die sich mit der Sicherheit des Aufenthalts von langfristig ansässigen Migrierenden befasst. Das Ministerkomitee des Europarats empfiehlt den Mitgliedstaaten, Personen, die sich seit fünf bis zehn Jahren rechtmässig auf ihrem Territorium aufhalten, als langjährige Einwanderer anzuerkennen und ihnen einen sicheren Aufenthaltsstatus zu gewähren der nur unter bestimmten Voraussetzungen entzogen werden darf.⁹ Obwohl diese Empfehlung rechtlich nicht bindend ist, spiegelt sie ein

⁷ Büro BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, Schlussbericht (2024), N. 4.5.

⁸ Kinderrechtsausschuss, General Comment Nr. 14 (2013), UN-Doc Nr. CRC/C/GC/14, IV. A. 4.

⁹ Ministerkomitee des Europarates, Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants (2000).

gemeinsames europäisches Rechtsverständnis wider und soll bei der Auslegung von Grundrechten berücksichtigt werden.¹⁰

Unter Bezugnahme auf Art. 8 EMRK und auf die erwähnten Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates hielt das Bundesgericht bereits im Jahr 2018 fest, dass es nach 10 Jahren eines ordnungsgemässen Aufenthaltes besonderer Gründe bedarf, um einen derart schweren Eingriff in das Recht auf Privatleben zu rechtfertigen, wie die Beendigung eines Aufenthaltes.¹¹ Mit steigender Aufenthaltsdauer wiegt das private Interesse an einem weiteren Aufenthalt zunehmend schwerer gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer Entlastung der öffentlichen Hand.

Nun ist es so, dass bei Sozialhilfebezug grundsätzlich solche besonderen Gründe vorliegen. Es wird daher immer sehr schwierig sein zu wissen, in welchen Fällen die privaten Interessen überwiegen, und in welchen das öffentliche. Das bedeutet, dass auch Menschen, die sich schon sehr lange ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, weiterhin unter dem Damoklesschwert leben, auf Grund von (in den Augen der Behörden selbstverschuldeter) Armut ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Weil sie nie genau wissen können, ob in ihrem Fall ihr eigenes privates Interesse oder das Interesse der Öffentlichkeit überwiegen würde, wenn sie Sozialhilfe bezögen, werden sie auch dann keine beziehen, wenn sie dazu berechtigt wären. Durch die Streichung einer Frist, nach der der Aufenthaltsstatus nicht mehr oder nur noch ganz ausnahmsweise entzogen werden darf, wird dieser chilling effect auf an sich sozialhilfeberechtigte Personen zeitlich unbegrenzt ausgedehnt.

Es wäre aus der Perspektive des effektiven Schutzes des Rechts auf Privatleben daher unerlässlich, diesen chilling effect zu einem bestimmten Zeitpunkt klar und explizit zu beenden. Das lässt sich nur erreichen durch die Vorwegnahme eines typisierten Ergebnisses einer Interessensabwägung durch den Gesetzgeber selber, der eine Frist wählt (sinnvollerweise 10 Jahre) nach denen ein Widerruf eines Aufenthaltsstatus auf Grund von Sozialhilfeabhängigkeit nicht oder nur noch ganz ausnahmsweise möglich ist.

Die sinnvollste und unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten beste Revision des AIG wäre also eine Kombination aus der ursprünglichen Variante und aus dem Vernehmlassungsentwurf, in der zwar von Beginn an das Verschulden der Betroffenen für ihre Sozialhilfeabhängigkeit beachtet werden muss, aber auch eine klare Frist vorgesehen ist, nach der Sozialhilfeabhängigkeit gar nicht mehr oder nur noch in Fällen eines klaren Missbrauchs zur Aufhebung eines ausländerrechtlichen Status führen darf.

Freundliche Grüsse

Stefan Schlegel
Direktor

Rubina Lanfranchi
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

¹⁰ Ministerkomitee des Europarates, Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants (2000).

¹¹ BGE 144 I 266 E. 3.9.

Staatspolitische Kommission des Nationalrats
z.Hd. Greta Gysin, Kommissionspräsidentin

Per E-mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 17. Januar 2025

Reg: rdo-10.4.17

Vernehmlassung zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 21.451 n Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Stellungnahme des Vorstands SODK

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) Stellung zu nehmen, bedanken wir uns bestens.

Der Vorstand SODK unterstützt das Anliegen der Parlamentarischen Initiative 21.451 und stimmt grundsätzlich der vorgeschlagenen Änderung des AIG zu. Insgesamt setzt der Erlass den Kernanliegen der Initiative eine differenzierte, aber abgeschwächte Lösung entgegen. Die Formulierung «durch eigenes Verschulden» ist sehr vage und widerspricht letztlich dem Prinzip der Ursachenunabhängigkeit. Die ursprüngliche Formulierung der Parlamentarischen Initiative («mutwillig herbeiführen») setzt die Schwelle des Verschuldens höher und würde wohl dazu beitragen, den Nichtbezug etwas zu reduzieren. In diesem Sinne beantragt der Vorstand SODK, folgende Änderungen aufzunehmen:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

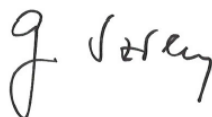
**Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren**

Der Präsident



Mathias Reynard
Regierungsrat

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy

Kopie an
- Mitglieder SODK

Staatspolitische Kommission

3003 Bern

Per Email an vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. März 2025

Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB

Änderung zum Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

1. Einleitung

Die Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren (im Folgenden: ZiAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB lehnt sich an die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) an und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahme. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung, sondern als Verweis auf die erwähnten Stellungnahmen verstanden werden.

Die ZiAB ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative in National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht. Die Netze der sozialen Sicherung dürfen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Sozialhilfe ist dazu da, Menschen, die ansonsten unter der Armutsgrenze leben müssten, die Existenz zu sichern und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» nimmt diesen Grundgedanken der Sozialhilfe als effektives Unterstützungsnetz für alle armutsbetroffenen Menschen, unabhängig ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus, auf.

2. Anmerkungen zu den Zielen der Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Auslöser für die Initiative und die gleichlautende Petition «Armut ist kein Verbrechen» waren die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) im Jahr 2019 in Kraft getretenen Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungs-bewilligung wegen Sozialhilfebezugs.

Mit der parlamentarischen Initiative sollten diese Verschärfungen des Ausländerrechts teilweise rückgängig gemacht und ihre negativen Auswirkungen entschärft werden. So fordert die Initiative, dass bei Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als zehn Jahren ohne Unterbrechung und

ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wegen unverschuldetem Bezug von Sozialhilfe nicht mehr möglich ist. Die Aufenthaltssicherheit für langjährig anwesende Ausländerinnen und Ausländer soll dadurch verbessert und die durch den Nichtbezug drohende Prekarisierung gestoppt werden.¹

Weiterhin möglich bleiben sollte gemäss Initiativtext hingegen der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung oder einer Aufenthaltsbewilligung, wenn die betreffende Person die eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat. Damit wird der ursprünglichen Intention der Reform des AIG, nämlich der Verhinderung eines tatsächlichen Missbrauchs, Rechnung getragen.

2.1. Verschärfungen mit weitreichender Wirkung

In der parlamentarischen Debatte zur Einführung der Verschärfungen des AIG stand die Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs im Zentrum. In der Praxis entfaltete die Reform aber weit über effektive Missbrauchsfälle hinaus ihre Wirkung.

Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen und teilweise kommunalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben unterschiedliche Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der kantonalen Migrationsämter unterscheidet sich stark: Das gilt etwa für präventive Massnahmen oder für die Beurteilung, ob die Kriterien für eine Rückstufung oder einen Widerruf erfüllt sind. So verschicken einige Kantone bereits standardmässig eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Bei der Beurteilung, ob alles Zumutbare unternommen wurde, um den Sozialhilfebezug zu vermindern, ist in erster Linie das Migrationsamt entscheidend, und nicht die Sozialhilfestelle, die mit den Betroffenen direkt in Kontakt steht. Auch wenn aus Sicht der Sozialhilfebehörde die Betroffenen der Schadensminderungspflicht nachgekommen sind, kann die Migrationsbehörde die Widerrufsgründe als erfüllt betrachten.² Entsprechend sind von der AIG-Reform längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen – im Gegenteil: Migrantinnen und Migranten, die Sozialhilfe beziehen, fallen unter Generalverdacht, die Situation selbst verschuldet zu haben oder nicht genügend zu unternehmen, um sich wieder von der Sozialhilfe zu lösen.

Für Niedergelassene stellt die Reform deshalb eine Zäsur dar: Die Aufenthaltssicherheit ist trotz oft Jahrzehnte dauerndem Aufenthalt und trotz der Erfüllung aller Integrationserfordernisse nicht mehr gewährt. Menschen, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten, oft sogar hier geboren wurden, können durch unglückliche Umstände wie beispielsweise Arbeitsplatzverlust, Unfall,

¹ Vor der Gesetzesänderung war ein Entzug der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren nur bei einer Verurteilung zu längerfristigen Freiheitsstrafen, bei schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz möglich.

² Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2024: [Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. November 2024](#) (nachfolgend: Erläuternder Bericht), S.11.

Krankheit, Trennung vom Ehegatten oder anderen einschneidenden Lebensereignissen ihr Aufenthaltsrecht verlieren und aus der Schweiz weggewiesen werden.

2.2. Die Problematik des Nichtbezugs

Die Angst und die Rechtsunsicherheit, die mit den genannten Umständen einhergehen, lösen bei den Betroffenen eine unheilvolle Dynamik aus. Weil ausländerrechtliche Massnahmen, insbesondere der drohende Verlust des Aufenthaltsrechts, einen massiven Einfluss auf ihre zukünftige Lebensgestaltung haben, haben sie eine stark abschreckende Wirkung. In der Folge verzichten Betroffene wegen der befürchteten Konsequenzen trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe und leben unter dem Existenzminimum. Das Phänomen des Nichtbezugs existierte zwar bereits vor der Gesetzesrevision von 2019, hat sich aber seither nochmals deutlich verschärft.³ Dies wird einerseits durch Fachstellen bestätigt, die in der Beratung von Migrantinnen und Migranten tätig sind. Andererseits weisen auch Studien darauf hin, dass die Kopplung von Sozial- und Migrationsrecht einen bedeutsamen Einfluss auf das Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe hat.⁴

Mit dem Nichtbezug gehen oft Folgeprobleme einher: Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind: So bezieht geschätzt fast ein Drittel der grundsätzlich anspruchsberechtigten Kinder keine Leistungen der Sozialhilfe.⁵ Die Befunde bestätigen, dass eine Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich problematisch ist.

3. Vorentwurf der staatspolitischen Kommission

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei relevanten Punkten vom Initiativtext abgewichen: Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre. Zweitens wird der Begriff der Mutwilligkeit durch den erheblich schwächeren Begriff des eigenen Verschuldens ersetzt. In Kombination bewirken diese beiden Anpassungen der SPK-N eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Initiativtext.

Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf zwar bereits heute

³ Nebst den befürchteten aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen können auch Scham, bürokratische Hürden oder Unwissenheit über den Anspruch auf Sozialhilfe Gründe für den Nichtbezug darstellen.

⁴ Meier, Gisela, Mey, Eva und Rahel Strohmeier Navarro 2021: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. S.30.

⁵ Vgl. Büro BASS 2024: [Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe Schlussbericht](#). S. 420.

berücksichtigt.⁶ Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren. Die ZiAB begrüsst diese Kodifizierung zwar grundsätzlich, die bestehende Rechtsunsicherheit und die Angst der Anspruchsberechtigten vor ausländerrechtlichen Konsequenzen können dadurch aber nicht eliminiert werden. Die Absicht der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, wird daher mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht der ZiAB nicht hinreichend erzielt. Aus diesem Grund erachtet die ZiAB den vorliegenden Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zwar als Schritt in die richtige Richtung, fordert aber Anpassungen, um im Sinne der parlamentarischen Initiative eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu realisieren.

3.1. Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.⁷

Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht der ZiAB müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen, indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursachen des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Die ZiAB bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

⁶ Erläuternder Bericht, S.6.

⁷ Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG.

Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist gar kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe.⁸

Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Allerdings waren diese Interpretation des Initiativtexts und die Umformulierung in der Kommission höchst umstritten: Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichtentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus, der definitive Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.⁹

3.2. Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».¹⁰

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einzelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Die ZiAB ist deshalb der Überzeugung, dass es für den

⁸ Erläuternder Bericht, S.4.

⁹ Erläuternder Bericht, S.4.

¹⁰ Ebd., S.9.

einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt». ¹¹ Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen –sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative. Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert die ZiAB deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Vorschlag SFH:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

~~1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

Art. 63 Abs. 1^{bis}

~~1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat oder mutwillig unverändert gelassen hat.~~

4. Schlussfolgerungen und Forderungen

- Die ZiAB unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen», die Rechtssicherheit von Ausländerinnen und Ausländern zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz fürchten zu müssen.
- Die ZiAB erachtet die Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch. Die Angst vor solchen Konsequenzen führt in der Praxis erwiesenermassen dazu, dass armutsbetroffene Personen, darunter viele Familien mit Kindern, auf ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verzichten und unter dem Existenzminimum leben müssen.

¹¹ Vgl. u.a. [BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.](#)

- Aus diesem Grund erachtet die ZiAB den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zwar als Schritt in die richtige Richtung. Um deren anvisiertes Ziel und eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu erreichen, braucht es aber Anpassungen.
- Dazu fordert die ZiAB, anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der Mutwilligkeit ins Gesetz aufzunehmen: Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit führte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.

Mit freundlichen Grüssen,



Magdalena Waeber
Geschäftsleitung ZiAB



Denise Graf
Mitglied der ZiAB-Steuergruppe

Die ZiAB steht schweizweit mit Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt und setzt sich seit der Gründung im Jahr 2015 für eine konstruktive und vertrauensbildende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden sowie für eine grund- und menschenrechtskonforme Unterbringung ein.

Zürich, 14. März 2025

**Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative
«Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizer Plateforme gegen Menschenhandel – Plateforme Traite (folgend: Plateforme Traite) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äusserst sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

1. Einleitung

Die Plateforme Traite beschäftigt sich seit sechs Jahren mit den Themen Menschenhandel und Ausbeutung bei Migrant*innen. Die Plateforme Traite ist ein Netzwerk von vier Schweizer Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich gegen Menschenhandel engagieren (Antenna MayDay SOS Ticino, ASTRÉE, CSP Genève, FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration). Alle vier beraten und begleiten Opfer von Menschenhandel. Die gemeinsamen Grundprinzipien sind die Achtung der Menschenrechte und der Fokus auf die Bedürfnisse der Betroffenen. Daran orientiert sich ihr Unterstützungsangebot und ihre politische Arbeit. Die vier Organisationen arbeiten in unterschiedlichen Regionen der Schweiz. Zusammen decken sie alle drei grossen Sprachregionen ab. Ihr gemeinsames Ziel ist es, den Schutz der Betroffenen in allen Kantonen zu garantieren.

Die Mitgliedsorganisationen der Plateforme Traite unterstützen jährlich 400-500 Opfer von Menschenhandel und begleitet einen Teil von ihnen in Schutzunterkünften. Opfer von Menschenhandel, die auf Grund eines Härtefallgesuchs in der Schweiz verbleiben, haben ein erhöhtes Risiko, Sozialhilfe beziehen zu müssen, da sie aufgrund der erlittenen Ausbeutung oft schwer traumatisiert sind und meist über kein soziales Netzwerk in der Schweiz verfügen. Dass gerade solch vulnerable Personen, welche schwierigere Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt haben, mit der ständigen Angst vor dem Verlust ihres Aufenthalts leben müssen, ist stossend. Bei einem Verlust der Aufenthaltsbewilligung riskieren sie in ihr Herkunftsland zurückkehren zu müssen, wo sie einem potentiellen Re-trafficking Risiko ausgesetzt sind. Dies widerspricht der Intention des persönlichen Härtefalls.

Die Plateforme Traite setzt sich grundsätzlich für die Entflechtung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht ein. Die Netze der sozialen Sicherung dürfen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Sozialhilfe ist dazu da, Menschen, die ansonsten unter der Armutsgrenze leben müssten, die Existenz zu sichern und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» nimmt diesen Grundgedanken der Sozialhilfe als effektives Unterstützungsnetz für alle armutsbetroffenen Menschen, unabhängig ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus, auf.

2. Das Wichtigste in Kürze

- **Die Plattform Traite unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»,** die Rechtssicherheit von Ausländerinnen und Ausländern zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz fürchten zu müssen.
- **Die Plattform Traite erachtet die Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch.** Die Angst vor solchen Konsequenzen führt in der Praxis erwiesenermassen dazu, dass armutsbetroffene Personen, darunter viele Familien mit Kindern, auf ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verzichten und unter dem Existenzminimum leben müssen.
- Für die Plattform Traite erfüllt der vorliegende Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative **das anvisierte Ziel einer effektiven Verbesserung für die Betroffenen nicht. Es besteht gar das Risiko, dass der Entwurf zu einer Verschlechterung führt. Es braucht drum dringend Anpassungen.**
- **Dazu fordert die Plattform Traite, anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der «Mutwilligkeit» ins Gesetz aufzunehmen:** Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit führte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat.

3. Anmerkungen zu den Zielen der Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Die Plattform Traite ist sehr erfreut darüber, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht.

Die parlamentarische Initiative zielt darauf ab, Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländerinnen und Ausländer sollen Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut.

Die Plattform Traite unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich. Aus den Beratungsangeboten unserer Mitglieder wissen wir, wie wichtig diese Gesetzesvorlage ist und welche grosse Auswirkung die AIG-Reform von 2019 für die Betroffenen hat. Wie wir gleich ausführen werden, geht sie weit über die intendierte Wirkung hinaus, führt zu grosser Verunsicherung in der ausländischen Bevölkerung und verhindert, dass Menschen auch nach vielen Jahren Aufenthalt in der Schweiz dringend benötigte Hilfe in Anspruch nehmen.

3.1. Verschärfung mit weitreichender Wirkung

Als die AIG-Reform von 2019 im Parlament diskutiert wurde, stand die Bekämpfung von sogenanntem Sozialhilfemissbrauch im Zentrum der Debatte. Diesen Fällen sollte mit dem Entzug, der Nichtverlängerung oder der Rückstufung des Aufenthaltsrechts entgegnet werden. Ausländische Sozialhilfebeziehende sollten aber nicht generell unter Verdacht stehen. So hielt die damalige Kommissionssprecherin und spätere Bundesrätin Doris Leuthard fest: «Gemeint sind aber Fälle, in

denen sich zum Beispiel jemand weigert, eine Stelle anzutreten. Da ist es nach Kommissionsmehrheit eben richtig, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung angeschaut wird.»¹

Trotz der Absicht, mit dieser Massnahme ausschliesslich Missbrauch zu bekämpfen, zeigt sich in der Praxis, dass kantonale Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzen und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben sehr stark voneinander abweichende Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der Migrationsämter unterscheidet sich stark, wann und mit welchen Massnahmen interveniert wird. So verschicken einige Kantone bereits eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Entsprechend sind längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen. Vielmehr gelangen armutsbetroffene Personen ohne Schweizer Pass pauschal in Verdacht. Bei der Beurteilung, ob alles Zumutbare unternommen wurde, um den Sozialhilfebezug zu vermindern, ist in erster Linie das Migrationsamt entscheidend, und nicht die Sozialhilfestelle, die mit den Betroffenen direkt in Kontakt steht. Auch wenn aus Sicht der Sozialhilfebehörde die Betroffenen der Schadensminderungspflicht nachgekommen sind, kann die Migrationsbehörde die Widerrufungsgründe als erfüllt betrachten.² Entsprechend sind von der AIG-Reform längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen – im Gegenteil: Migrantinnen und Migranten, die Sozialhilfe beziehen, fallen unter Generalverdacht, die Situation selbst verschuldet zu haben oder nicht genügend zu unternehmen, um sich wieder von der Sozialhilfe zu lösen.

3.2. Die Problematik des Nichtbezugs

Die Angst und die Rechtsunsicherheit, die diese Regelung bei ausländischen Personen auslöst, ist ein grosses Problem. Denn betroffen sind nicht nur Personen, die effektiv ausgewiesen oder zurückgestuft werden oder denen dies angedroht wird. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Dieses Phänomen gab es schon vor der Gesetzesrevision von 2019. Die Reform hat dies aber nochmals deutlich verstärkt.³ Dies wird einerseits durch Fachstellen bestätigt, die in der Beratung von Migrant*innen tätig sind. Andererseits weisen auch Studien darauf hin, dass die Kopplung von Sozial- und Migrationsrechte einen bedeutsamen Einfluss auf das Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe hat.⁴

Mit dem Verzicht auf die dringend benötigte Unterstützung gehen diverse Folgeprobleme einher. Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind: So bezieht geschätzt fast ein Drittel der grundsätzlich anspruchsberechtigten Kindern keine Leistungen der Sozialhilfe.⁵ Die Befunde bestätigen, dass eine Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich problematisch ist.

¹ Vgl. [Parlament.ch 02_024](#)

² Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2024: [Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. November 2024](#) (nachfolgend: Erläuternder Bericht), S.11.

³ Vgl. [Hübelin et al. 2023, Büro Bass 2022](#)

⁴ Meier, Gisela, Mey, Eva und Rahel Strohmeier Navarro 2021: [Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht](#). S.30.

⁵ Vgl. Büro BASS 2024: [Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe Schlussbericht](#). S. 420.

3.3. Widersprüchliche Handlungen der verschiedenen Behörden

Die Verunsicherung ist bei der ausländischen Bevölkerung auch deshalb gross, weil sie von verschiedenen Behörden, namentlich von den Sozialdiensten und Migrationsämtern, widersprüchliche Aussagen hören. So gibt es Fälle, in denen die Sozialhilfebehörde den Bezug als unverschuldet bezeichnet und bestätigt, dass die betroffene Person ihre sozialhilferechtliche Schadenminderungspflicht vollumfänglich erfüllte, das Migrationsamt desselben Kantons jedoch eine «Integrationsüberprüfung» anordnet. Die Verschränkung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsfragen führt dabei zu neuen Dilemmata bei den Mitarbeitenden und zu Aufgabenverschiebungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden, die weder einer nachhaltigen Stabilisierung noch einer gesellschaftlichen sowie beruflichen Integration dienlich sind.⁶

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

4. Vorentwurf der staatspolitischen Kommission

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre. Zweitens wird der Begriff der Mutwilligkeit durch den erheblich schwächeren Begriff des eigenen Verschuldens ersetzt.

In Kombination bewirken diese beiden Anpassungen der SPK-N eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Initiativtext. Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf zwar bereits heute berücksichtigt.⁷ Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren. Mit der Kodifizierung der aktuellen, strengen Rechtsprechung wird der Status quo zementiert. Das bedeutet eine Verschlechterung für die Betroffenen im Vergleich zu heute.

Die Absicht der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, wird daher mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht der Plattform Traite missachtet. Aus diesem Grund fordert die Plattform Traite Anpassungen an den vorliegenden Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» um im Sinne der parlamentarischen Initiative eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu realisieren.

4.1. Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und

⁶ Vgl. [Achermann et al. 2022](#)

⁷ Erläuternder Bericht, S.6.

Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.⁸ Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht der Plattform Traite müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen, indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursachen des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Die Plattform Traite bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist gar kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe.⁹

Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Allerdings waren diese Interpretation des Initiativtexts und die Umformulierung in der Kommission höchst umstritten: Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus, der definitive Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.¹⁰

Die Plattform Traite unterstützt die Absicht der SPK-N, dass eine Verschlechterung der Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist aus Sicht der Plattform Traite die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung. Für die Betroffenen steht enorm viel auf dem Spiel und sie werden die notwendige Unterstützung durch die Sozialhilfe nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sich sicher sein können, dass damit ihr Aufenthaltsrecht nicht gefährdet ist. Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, gibt es möglicherweise etwas mehr Sicherheit, wenn keine Anzahl von Jahren im Gesetz steht. Hingegen würde eine explizite Nennung von zehn Jahren länger anwesenden Betroffenen eine grosse Sicherheit vermitteln. Die Plattform Traite ist der festen Überzeugung, dass es nicht angebracht ist, Personen nach einem Aufenthalt von zehn Jahren einzig wegen Sozialhilfebezug auszuweisen. Einerseits, kann nach einer so langen Aufenthaltszeit von einer Verwurzelung in der Schweiz ausgegangen werden. Andererseits bestehen für diese Personengruppe dieselben sozialhilferechtlichen Sanktionsmöglichkeiten wie für alle andern. Eine Beschränkung auf zehn Jahre würde Armutsbetroffenen signalisieren, dass sie im Bedarfsfall Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.

⁸ Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG.

⁹ Erläuternder Bericht, S.4.

¹⁰ Erläuternder Bericht, S.4.

Ob die Gesetzesänderung mehr Rechtssicherheit gewährleistet, hängt wesentlich davon ab, wie sich die Praxis der Kantone ändert. Da es sich beim SPK-N Vorschlag um eine Übernahme der bestehenden Rechtsprechung handelt, ist dies nur in geringem Ausmass zu erwarten. Die Debatte im Vorfeld der AIG-Revision von 2019 zeigte, dass auch damals nur Personen, die missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, im Fokus der Verschärfung standen. In der Umsetzung wurde jedoch offensichtlich, dass die Praxis der Kantone deutlich darüber hinaus geht, was Betroffene verunsichert und zu mehr Nichtbezug von Sozialhilfe führt. Auch wenn das Bundesgericht Entscheide der Kantone im Einzelfall korrigiert, wird die abschreckende Wirkung auf den berechtigten Sozialhilfebezug bleiben.

Die Plateforme Traite bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens.

4.2 «Mutwilligkeit» statt «eigenes Verschulden»

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».¹¹

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einzeltennhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Die Plateforme Traite ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».¹² Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen –sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative. Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung

¹¹ Ebd., S.9.

¹² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

entfalten kann, fordert die Plattform Traite deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Deshalb fordert die Plattform Traite, den Begriff des eigenen Verschuldens im Vorschlag der SPK-N wie folgt zu ändern.

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizer Plattform gegen Menschenhandel – Plattform Traite



Anna Schmid
Koordinatorin Plattform Traite

*Ne lâchons rien - ça vaut la peine!
Dranbleiben - es lohnt sich!*



Association suisse pour les droits des femmes
Schweizerischer Verband für Frauenrechte

adf
svf

Frau Greta Gysin
Präsidentin der staatspolitischen Kommission
Nationalrat
3000 Bern
vernehmlassungSBRE@semadmin.ch

Neuchâtel, 13. März 2025

**Stellungnahme zur Vernehmlassung
Pa.lv. Samira Marti «Armut ist kein Verbrechen»**

Sehr geehrte Frau Gysin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Der Schweizerischer Verband für Frauenrechte (SVF-ADF) nimmt gerne zu den vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (AuIG) Stellung.

Wir weisen darauf hin, dass die Verschlechterung oder der Verlust einer Aufenthaltsbewilligung bei der Sozialhilfe sehr häufig Frauen betrifft, welche unter der prekarierten Bevölkerung unseres Landes die Mehrheit bilden. Dieses Problem betrifft sie manchmal indirekt (?), insbesondere im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt. Es ist also ein sensibles Thema für SVF-ADF, unsere Organisation, die sich für die Rechte von Frauen einsetzt.

Unsere Position ist wie folgt:

- Einleitend stellen wir fest, dass Anstrengungen unternommen werden, um die Anpassung von Migrantinnen und Migranten zu ermöglichen. Asylsuchende und Sozialhilfeempfänger/innen werden jedoch stigmatisiert. Dies liegt vor allem daran, dass sie von der Mehrheit des Parlaments und der Gesellschaft ganz allgemein als Bedrohung angesehen werden, was durch entsprechende Kampagnen gefördert wird. Sie werden als abhängig, möglicherweise faul oder sogar als Profiteure der Grosszügigkeit der Gesellschaft dargestellt. Mit dieser Sicht werden Migranten doppelt und Migrantinnen dreifach bestraft.
Dies ist ein Punkt, der uns sehr am Herzen liegt. Wir wünschen deshalb, dass das Gesetz eine positive Praxis zulässt, wobei wirklich existierender Missbrauch bestraft werden muss. Armut ist in der Tat kein Verbrechen.
- Die Integration von Migrantinnen und Migranten wird oft durch traumatische Erlebnisse erschwert, welche auch ein Grund waren, dass die Person ins Exil gegangen ist. Neben der häufigen Schwierigkeit, das Funktionieren unseres politischen und sozialen Systems zu verstehen, kommt bei den Asylsuchenden ein Gefühl der Ablehnung hinzu, was bei Umfragen des SMIG betr. Diskriminierungen bei Anstellungen oder der Wohnungssuche bestätigt wird.

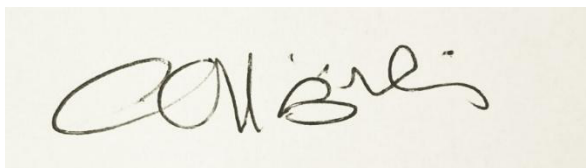
SVF-ADF Schweizerischer Verband für Frauenrechte
Postfach 4001 Basel
Tel. +41 76 318 33 28 / Mail: adf_svf_secret@bluewin.ch
IBAN CH54 0900 0000 8000 6885 1
www.feminism.ch

- Das Reaktionsvermögen der Migrant/innen sowie der Mangel an Effizienz bei diesen Recherchen sind problematisch, wenn man dies getrennt von der gesamten Lebenssituation dieser Menschen betrachtet. Natürlich ist es wichtig, dass Personen, welche Sozialhilfe beziehen, sich bereit erklären, ihre finanzielle Unabhängigkeit wiederzuerlangen. Doch bei der von den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern geleisteten Unterstützung muss die gelebte Realität dieser Personen auch berücksichtigt werden. Drohungen mit einem Rückschritt oder dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung sollten nur Ultima Ratio sein.

Die uns vorliegenden Vorschläge zur Verbesserung der beiden Gesetze gehen in die richtige Richtung, allerdings ohne grundlegende Fragen zu stellen, was wir bedauern. Wir unterstützen sie dennoch.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Claudine Stähli-Wolf
Vorstand SVF-ADF



Josiane Greub
Präsidentin SVF-ADF



Nationalrat
Staatspolitische Kommission
3003 Bern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. März 2025

Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen
Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den wichtigsten Punkten der obenstehenden Vorlage.

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die zentralen Grundsätze der Rotkreuzbewegung. In diesem Zusammenhang erinnert das SRK insbesondere an den Grundsatz der Menschlichkeit und daraus abgeleitet an die Respektierung der Menschenwürde und an das Einstehen für verletzte und benachteiligte Menschen.

Die Position des SRK in Kürze

Gemäss seinem zentralen Grundsatz der Menschlichkeit **unterstützt das SRK das Anliegen der parlamentarischen Initiative**: Wenn sich Ausländerinnen und Ausländerinnen nach bestem Wissen und Gewissen für ihre berufliche Integration und ihre finanzielle Selbständigkeit einsetzen, sollten sie bei Bedarf auch Sozialhilfe beziehen können, ohne dass sie dadurch um ihr Bleiberecht fürchten müssen. Die weitgefaste Formulierung in Art. 62 und 63 AIG führt aktuell jedoch dazu, dass viele anspruchsberechtigte Personen ohne Schweizer Pass aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf Sozialhilfe verzichten. Dies ist nicht nur für die Betroffenen selbst höchst problematisch, sondern bringt gleichzeitig auch gesellschaftliche Folgekosten mit sich. Die ausgearbeitete **Vorlage** stellt für das SRK deshalb einen **wichtigen Schritt in die richtige Richtung** dar: Sie führt zu einer grösseren Rechtssicherheit und leistet damit einen relevanten Beitrag gegen die bestehende Verunsicherung und die damit verbundenen negativen Konsequenzen. Um der Problematik effektiv zu begegnen, regt das SRK jedoch an, den **Widerruf** eines Aufenthaltstitels explizit **auf Fälle von mutwilliger Sozialhilfeabhängigkeit zu beschränken**.





1. Allgemeine Bemerkungen

Mit der Anpassung der Artikel 62 und 63 AIG im Jahr 2019 sollte erreicht werden, dass missbräuchliche Fälle von Sozialhilfebezug durch das Widerrufen der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung bekämpft werden können. Zwar wird vor dem Widerruf eines Aufenthaltstitels im Einzelfall immer die Verhältnismässigkeit dieser Massnahme geprüft und ein Widerruf kommt nur relativ selten zur Anwendung. Dennoch führte diese Anpassung zu einer weit verbreiteten Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen eines Sozialhilfebezugs. Aufgrund dieser Unsicherheit verzichteten viele Ausländerinnen und Ausländer trotz finanziell prekärer Situation auf Sozialhilfe, mit problematischen Folgen.

Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen weit verbreitet

Im Kontakt mit Betroffenen macht das SRK in letzter Zeit immer wieder die Erfahrung, dass Personen ohne Schweizer Pass trotz ihrer prekären finanziellen Situation keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen möchten, weil sie den Verlust ihres Aufenthaltstitels befürchten. Diese Entwicklung wurde kürzlich auch von einer Studie im Auftrag der Charta Sozialhilfe und der Eidgenössischen Migrationskommission bestätigt. Die Angst um das Bleiberecht führt also dazu, dass Personen in Not trotz eines rechtlich garantierten Anspruchs auf staatliche Hilfe verzichten. Dies bleibt jedoch häufig nicht ohne Folgen für die Betroffenen.

Problematische Folgen des Nichtbezugs von Sozialhilfe

Wie etwa eine Studie der ZHAW aufzeigt, kann ein Verzicht auf Sozialhilfe diverse negative Konsequenzen für die Betroffenen mit sich bringen. Oftmals führt sie diesen Weg in eine Schuldenspirale, aus der sie sich kaum mehr aus eigenen Kräften befreien können. Auch die psychische Verfassung leidet unter der prekären finanziellen Situation. Und wenn aus Kostengründen auf notwendige medizinische Behandlungen verzichtet wird, kann dies dazu führen, dass sich gesundheitliche Probleme weiter verschlechtern. Diese Situation ist nicht nur für die Betroffenen selbst höchst problematisch, sie kann sich gleichzeitig auch negativ auf deren berufliche Integration auswirken und so zu gesellschaftlichen Folgekosten führen. Die Sozialhilfe verfehlt damit ihr Ziel, Armut in der Schweiz wirksam zu bekämpfen.

2. Zur Vorlage im Detail

Die Parlamentarische Initiative wollte ursprünglich erreichen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die sich seit mehr als 10 Jahren ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, beim Bezug von Sozialhilfe grundsätzlich nicht mehr den Widerruf ihres Aufenthaltstitels befürchten müssen. Zum Bedauern des SRK wurde bei der Ausarbeitung des Erlassentwurfs dann aber auf die Nennung einer solchen Schutzfrist verzichtet. Dennoch stellt die Vorlage für das SRK einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar, weil sie mit der Festschreibung der bisherigen Praxis des Bundesgerichts die Rechtssicherheit für die Betroffenen deutlich erhöht. Um das Recht auf Sozialhilfe auch für Ausländerinnen und Ausländer effektiv zu sichern, sollte der Widerruf eines Aufenthaltstitels aus Sicht des SRK jedoch explizit auf Fälle von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig aufrechterhaltener Sozialhilfeabhängigkeit beschränkt werden.



Mehr Rechtssicherheit dank der ausgearbeiteten Vorlage

Der erläuternde Bericht zur Vorlage führt aus, dass beim Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen ist, welche Ursachen zu einem Bezug von Sozialhilfe geführt haben und welche Möglichkeiten der betroffenen Person zur Verfügung standen, um sich nachhaltig von der Sozialhilfe abzulösen. Damit soll im Einzelfall geklärt werden, ob die Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit durch eigenes Verschulden herbeigeführt hat, und ob sie ihr Potential, von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, ausreichend genutzt hat. Das SRK gibt zu bedenken, dass die Situation von verletzlichen Menschen oftmals durch ein Zusammenspiel von individuellen und strukturellen Faktoren geprägt ist. Diese dürften in vielen Fällen nur schwer präzise auseinanderzuhalten sein, weshalb der Begriff des Verschuldens im Zusammenhang mit dem Bezug von Sozialhilfe für das SRK problematisch ist. Dennoch stellt sich das SRK klar hinter die ausgearbeitete Vorlage: Die mit dem Erlassentwurf verbundene Kodifizierung der bestehenden Rechtsprechung führt zu einer grösseren Klarheit bei der Rechtsanwendung und leistet damit einen relevanten Beitrag gegen die Verunsicherung bei Ausländerinnen und Ausländern, welche trotz allen Bemühungen um finanzielle Selbständigkeit in bestimmten Phasen ihres Lebens auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Kriterium der Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Die Anpassung der entsprechenden Artikel im AIG im Jahr 2019 zielte darauf ab, missbräuchliche Fälle von Sozialhilfebezug zu bekämpfen. Wie oben erläutert, trifft die bestehende weitgefasste Formulierung in Art. 62 und 63 AIG jedoch auch viele Personen, die sich nach bestem Wissen und Gewissen für ihre berufliche Integration und ihre finanzielle Selbständigkeit einsetzen. Um zu verhindern, dass diese aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf Sozialhilfe verzichten und ihre Situation damit verschlechtern, sollte die neue Formulierung in Art. 62 und 63 AIG aus der Sicht des SRK enger gefasst werden. Im ursprünglichen Text der parlamentarischen Initiative wurde für eine solche Eingrenzung der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Das SRK regt an, an diesem Begriff festzuhalten und den Widerruf eines Aufenthaltstitels auf Fälle einer mutwillig herbeigeführten oder mutwillig aufrechterhaltenen Sozialhilfeabhängigkeit zu beschränken. Gemäss Bundesgericht liegt ein solches mutwilliges Verhalten dann vor, wenn jemand «aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit» seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Dies scheint der ursprünglichen Absicht der Gesetzesänderung, missbräuchliche Fälle von Sozialhilfebezug zu bekämpfen, recht gut gerecht zu werden. Natürlich braucht es ergänzend zur Gesetzesanpassung dann auch eine entsprechende Information an die Betroffenen, um die Problematik des Nichtbezugs von Sozialhilfe aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen nachhaltig anzugehen.



Art. 62 Abs. 1^{bis} AIG

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit *mutwillig* herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ oder *mutwillig unverändert gelassen hat*.

Art. 63 Abs. 1^{bis} AIG

Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit *mutwillig* herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ oder *mutwillig unverändert gelassen hat*.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Schweizerisches Rotes Kreuz
Geschäftsstelle

Nora Kronig
Direktorin

Sarah Kopse
Stv. Direktorin und Leiterin Departement
Gesundheit und Integration

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. März 2025

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Das Solidaritätsnetz Bern begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden.

Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch

¹ Vgl. [Hübelin et al. 2023](#), [Büro Bass 2022](#)

beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den das Solidaritätsnetz Bern unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüessen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen

Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Das Solidaritätsnetz Bern bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».³ Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer

² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

³ Erläuternder Bericht, S. 9



Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Das Solidaritätsnetz Bern betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht des Solidaritätsnetzes Bern ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Das Solidaritätsnetz Bern



**Solidarité
sans
frontières**

SCHWANENGASSE 9
3011 BERN

Per Email an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14.03.2025

Stellungnahme von Solidarité sans frontières zur Vernehmlassung 2024/91

Parlamentarische Initiative Marti 20.451 «Armut ist kein Verbrechen»

Als migrationspolitische Fachorganisation bedankt sich Solidarité sans frontières bei den Staatspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen».

Vorgeschichte und aktuelle Situation

Als die AIG-Reform von 2019 im Parlament diskutiert wurde, stand die Bekämpfung von sogenanntem Sozialhilfemissbrauch im Zentrum der Debatte. Diesen Fällen sollte mit dem Entzug, der Nichtverlängerung oder der Rückstufung des Aufenthaltsrechts begegnet werden.

Trotz der Absicht, mit diesen neuen Massnahmen ausschliesslich Missbrauch zu bekämpfen, zeigt sich heute in der Praxis, dass die kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung des Aufenthaltsrechts sehr viel tiefer ansetzen und einer individuellen Prüfung viel zu wenig Gewicht beimessen. Zudem sind sie bei der Prüfung des Verschuldens (welche aus Art. 58a Abs. 2 AIG folgt), sehr streng. Sie kommen fast immer zum Schluss, die Sozialhilfeabhängigkeit sei – zumindest teilweise – selbst verschuldet. Dies auch dann, wenn die zuständige Sozialbehörde schriftlich bestätigt, dass die Schadenminderungspflicht vollumfänglich erfüllt sei. In den Augen der Ausländerbehörden sollten die Betroffenen immer noch mehr tun. Selbst wenn klar scheint, dass eine Person wegen ihres Alters keine Stelle mehr finden kann, erklären sie, sie hätte sich eben früher mehr

gegen Arbeitslosigkeit wappnen müssen. Auch auf kranke Menschen nehmen sie oft keinerlei Rücksicht. Wenn die Invalidenversicherung sagt, sie seien in einer leichten, angepassten Tätigkeit noch arbeitsfähig, gelten sie beim Migrationsamt als ganz gesund. Nur wer eine volle IV-Rente erhält, hat in ihren Augen den Sozialhilfebezug nicht selbst verschuldet. Eine solche Person erhält dann aber ohnehin keine Sozialhilfe mehr.

Diese strenge Praxis der Migrationsämter wird durch die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts durchgehend geschützt. So gilt im Migrationsrecht ein strengerer Massstab als im Sozialhilferecht.

Hinzu kommen grosse kantonale Unterschiede: Die lokalen Sozialdienste haben sehr stark voneinander abweichende Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der Migrationsämter unterscheidet sich stark, wann und mit welchen Massnahmen sie intervenieren. So verschicken einige Kantone bereits eine Verwarnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht und zwar unabhängig von ihrer individuellen Situation. Entsprechend sind heute längst nicht nur mehr Missbrauchsfälle betroffen. Alle armutsbetroffenen Ausländer:innen müssen heute um den Verlust ihres Aufenthaltsrechts fürchten. Migrationsrechtliche Beratungsstellen berichten, dass etwa 60% ihres Beratungsangebots Fälle von aufenthaltsrechtlichen Problemen wegen Sozialhilfebezugs betreffen.

Die Rechtsunsicherheit und die Angst, welche die aktuell geltende Regelung bei Ausländer:innen aus Drittstaaten auslöst, haben massiven Einfluss auf ihre Lebensgestaltung, weil sie eine stark einschüchternde Wirkung entfalten. Deshalb verzichten viele trotz ausgewiesenem Bedarf auf den Bezug von Sozialhilfe. Dieses Phänomen war schon vor der Gesetzesrevision von 2019 gut von der Sozialforschung belegt. Die Reform von 2019 hat es aber nochmals deutlich verschärft.

Der Verzicht auf Sozialhilfe führt zu verschiedenen weiteren Problemen: Häufig verschulden sich die Betroffenen so stark, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration wird dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung. So betrachtet verfehlt die Sozialhilfe, die die Bekämpfung von Armut und die gesellschaftliche Integration gewährleisten soll, ihr Ziel.

Die ausländische Bevölkerung ist auch deshalb stark verunsichert, weil sie von verschiedenen Behörden, namentlich von den Sozialdiensten und Migrationsämtern, widersprüchliche Aussagen hören. So gibt es Fälle, in denen die Sozialhilfebehörde den Bezug als unverschuldet bezeichnet und bestätigt, dass die betroffene Person ihre sozialhilferechtliche Schadenminderungspflicht vollumfänglich erfüllte, das Migrationsamt desselben Kantons jedoch eine «Integrationsüberprüfung» anordnet. Die Verschränkung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsfragen führt dabei zu neuen Dilemmata bei den Mitarbeitenden und zu Aufgabenverschiebungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden, die weder einer nachhaltigen Stabilisierung noch einer gesellschaftlichen sowie beruflichen Integration dienlich sind.

Zur PI 20.451 von Frau Samira Marti

Die Parlamentarische Initiative 20.451 will Ausländer:innen aus Drittstaaten, die in prekären Verhältnissen leben, besser vor dem Verlust des Aufenthaltsrechts schützen. Sie hielt zur Begründung fest: «Ein drohender Verlust des Aufenthaltsrechts bewegt Menschen oftmals dazu, auf staatliche Unterstützungsleistungen zu verzichten. Ist dies aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich, kommt es immer wieder zu schwerwiegenden Härtefällen mit ernsthaften sozialen, familiären oder gesundheitlichen Folgen.»

Streichen der Schutzfrist

Deshalb verlangte die PI Marti, dass das Aufenthaltsrecht einer Person, die Sozialhilfe bezieht, ab einer zeitlichen Grenze von zehn Jahren nur noch dann widerrufen werden kann, wenn der Bezug mutwillig erfolgt oder wenn die Person selber nichts zur Verbesserung ihre Lebenslage unternimmt.

Die Grenze von zehn Jahren Aufenthalt setzte das **Bundesgericht** in seinem Leitescheid BGE 144 I 266 fest. Es orientierte sich dafür an der zeitlichen Grenze von zehn Jahren für den Erwerb der Niederlassungsbewilligung und an seiner Rechtsprechung zum «gefestigten Aufenthaltsrecht». Die PI Marti stützte sich somit auf eine gefestigte Praxis des höchsten Schweizer Gerichts. Dieses hält im erwähnten Entscheid **das Bleiberecht nach zehnjährigem Aufenthalt in aller Regel für stabil und aus verschiedenen – öffentlichen und privaten – Interessen für schützenswert**: «Nach einer rechtmässigen Aufenthaltsdauer von rund zehn Jahren kann regelmässig davon ausgegangen werden, dass die sozialen Beziehungen in diesem Land so eng geworden sind, dass es für eine Aufenthaltsbeendigung besonderer Gründe bedarf; im Einzelfall kann es sich freilich anders verhalten und die Integration zu wünschen übrig lassen. Es kann aber auch sein, dass schon zu einem früheren Zeitpunkt der Anspruch auf Achtung des Privatlebens betroffen ist.» Und weiter: «Nicht zuletzt liegt es in solchen Konstellationen in der Regel im Interesse der Gesamtwirtschaft (vgl. Art. 3 Abs. 1 AuG), dass der Aufenthalt weiterhin möglich ist.»

Der vom Parlament in der Sitzung vom 16. Mai 2024 äusserst knapp angenommene Gesetzesentwurf streicht nun – entgegen dem Bundesgericht und dem ursprünglichen Initiativtext – **die von Samira Marti beantragte Schutzfrist** für den Widerruf des Aufenthaltsrechts. Dazu im Widerspruch behauptet der Erläuternde Bericht, im Vernehmlassungsentwurf werde die bundesgerichtliche Praxis im Gesetz festgeschrieben. Das trifft offensichtlich nicht zu, weil das Bundesgericht im fraglichen Leitescheid eine explizite zeitliche Grenze von zehn Jahren moniert.

Die von der Initiative beabsichtigte Schutzwirkung für prekarierte Angehörige von Drittstaaten wird dadurch ausgehebelt.

Zudem wird das vom Bundesgericht erwähnte öffentliche «Interesse der Gesamtwirtschaft» an der Aufrechterhaltung eines Aufenthaltsrechts weder in den aktuellen Entwurf aufgenommen, noch leitet das Parlament daraus eine zeitliche Schranke für den Widerruf ab.

Der Erläuternde Bericht führt zur Begründung für das Streichen der Schutzfrist an, es wäre sonst unklar, welche Folgen ein Sozialhilfebezug vor Ablauf von zehn Jahren hätte. Diesem Argument ist vehement zu widersprechen: Hier wird bloss Wortklauberei betrieben. Die beabsichtigte Schutzwirkung der Zehnjahresfrist schliesst selbstredend behördliches Tätigwerden keineswegs aus. Eine entsprechende Präzisierung ist ohne Weiteres formulierbar.

Streichen des Kriteriums der «Mutwilligkeit» und Verhältnismässige Verschuldensprüfung

Gemäss der Initiative sollte ein Widerruf des Aufenthaltsrechts nur noch möglich sein, wenn die betroffene Person die «eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt bzw. unverändert gelassen» hat. Anders gesagt: Die Sozialhilfeabhängigkeit soll nur dann einen Widerrufsgrund bilden, wenn sie von der betroffenen Person absichtlich verursacht wird.

In den ausgearbeiteten Gesetzesentwürfen fokussiert das Parlament nun demgegenüber auf das Verschulden der betroffenen Person an ihrer Fürsorgeabhängigkeit. Sie stigmatisiert diese damit in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht.

Zur Begründung hält der Erläuternde Bericht dazu fest, die heutige Widerrufspraxis der Migrationsämter sei – soweit dokumentiert – zurückhaltend. Dem widersprechen verschiedene beratende Institutionen entschieden. Sie berichten, dass das Damoklesschwert des Verlusts des Aufenthaltsrechts

viele Personen, die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, einschüchtert und von einem Bezug abhält. Davon betroffen sind offenbar häufig sogar Personen, die sich schon länger als zehn Jahre in der Schweiz aufgehalten haben, integriert sind und z.B. einen schweren Unfall oder eine arbeitsbedingte Teilinvalidität erleiden. In diesen Fällen ist oft ein längerdauernder Sozialhilfebezug erforderlich. Folgt eine IV-Teilberentung, ist eine dauernde teilweise Fürsorgeunterstützung in aller Regel nötig. Beziehen diese Personen trotz der erwähnten Hemmschwellen gleichwohl Sozialhilfe, ist unter dem aktuellen Entwurf ein Widerruf des Aufenthaltsrechts angesichts der strengen Praxis der Migrationsämter sehr wahrscheinlich.

Für das Verfahren des Widerrufs gelten die vom Bundesgericht im erwähnten Leitentscheid entwickelten Kriterien, die der Praxis des EGMR entsprechen. Zu prüfen seien demnach die Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit und die Schwere des Verschuldens an dieser Abhängigkeit, die Integration und die Dauer der bisherigen Anwesenheit, das Alter bei der Einreise in die Schweiz, die finanzielle Entwicklung auf längere Sicht sowie die drohenden Nachteile für die betroffene Person und ihre Familie im Einzelfall. Zu beachten ist auch die Qualität der sozialen und familiären Beziehungen, sowohl im Gast- als auch im Heimatland.

Die eigentliche Ursache, die zu einer Sozialhilfeabhängigkeit geführt hat und die Nutzung von Möglichkeiten, die einer Person zur Verfügung stehen, um sich nachhaltig von der Sozialhilfeabhängigkeit zu lösen, muss somit im Einzelfall abgeklärt und bewiesen werden.

Der Verlust des Arbeitsplatzes, Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche, die Teilnahme an einer Aus- oder Weiterbildung, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen wie beispielsweise eine Scheidung oder häusliche Gewalt können unter anderem dazu führen, dass Ausländerinnen und Ausländer auf Sozialhilfe angewiesen sind. Zu Recht erwähnt der Erläuternde Bericht, dass diese von der bisherigen Bundesgerichtspraxis abgeleiteten Aspekte bei der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt werden müssen.

Diese Aufzählung der Ursachen einer Sozialhilfeabhängigkeit kann allerdings nicht vollständig sein. Somit müssten auch andere Fallkonstellationen einen Widerruf am Grundsatz der Verhältnismässigkeit scheitern lassen.

Stellt sich die Frage, ob ein Widerruf verhältnismässig erscheint, ist – gemäss dem Erläuternden Bericht – abzuwägen, was der betroffenen Person zur Last gelegt oder zugutegehalten werden kann.

Dieses Verfahren ist aus unserer Sicht korrekt. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Verhältnismässigkeitsprüfung ein Knackpunkt dieser Vorlage darstellt: Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass das vom Bundesgericht verlangte Prüfungsprogramm (s. o.) die rechtsanwendenden Behörden oftmals stark beansprucht, ja herausfordert, um nicht zu sagen überfordert.

Die routinemässige Praxis der Migrationsämter besteht demgegenüber in der Regel darin, gemeldeten Bezüglern von Sozialhilfe das rechtliche Gehör zum Widerruf des Aufenthaltsrechts zu gewähren, was – wie erwähnt – einschüchtert und häufig trotz Bezugsanspruchs davon abhält. Das Fokussieren auf das Verschulden zieht zudem meistens eine sehr rigorose Praxis nach sich: Im Zweifel erscheint der Widerruf als verhältnismässig. Ist die betroffene Person nicht damit einverstanden, muss sie halt den Rechtsweg beschreiten.

Der Einwand, die Schranke der Verhältnismässigkeitsprüfung stehe einer strengen Wegweisungspraxis der Migrationsämter entgegen, ist seit der Einführung der Missbrauchsbestimmungen von 2019 nicht mehr haltbar. Die zahlreichen Fälle, von denen die ausländerrechtlichen Beratungsstellen berichten, stellen keine vernachlässigbaren Ausnahmen, sondern das Kernstück der Armutsabwehr des kodifizierten Migrationsrechts dar.

Die vom Erläuternden Bericht monierte Verhältnismässigkeitsprüfung ergibt sich schon aus Art. 5 Abs. 2 BV. Nichtsdestotrotz versucht er diese als Neuerung und Verbesserung darzustellen. In Tat und Wahrheit wird im aktuellen Entwurf in erster Linie das Verschuldensprinzip – und damit die äusserst restriktive Praxis des Bundesgerichts – verankert. Damit wird auch der erwähnte Widerspruch zum Sozialhilferecht festgeschrieben, welches verschuldensunabhängig Wohlfahrt für alle Armutsbetroffenen garantiert.

Hinzu kommt eine weitere Unstimmigkeit: Die Verschuldensprüfung setzt – namentlich, wenn sie verhältnismässig vorgenommen wird – erhebliche und umfangreiche, somit letztlich teure Abklärungen voraus, die von den Migrationsämtern getätigt werden müssen. Der Erläuternde Bericht verschweigt diese zusätzlichen Aufwendungen und erwähnt auch nicht, dass sie den Kantonen zur Last fallen werden.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die von Solidarité sans frontières schon immer gestellte Forderung eines möglichst stabilen Aufenthaltsrechts für alle Ausländer:innen halten wir die zeitliche Grenze von zehn Jahren Aufenthaltsdauer für die Möglichkeit eines Widerrufs wegen Sozialhilfebezugs für die sinnvollste, einfachste und praktikabelste Lösung. Demgegenüber führt das Fehlen einer zeitlichen Grenze im Gesetz zu komplizierteren und teureren Verfahren.

Zusammenfassend entsteht der Eindruck, dass es im Kern vor allem um eine Begrenzung potentieller Sozialhilfebezüge und um die vielbeschworene Migrationskontrolle geht, statt um eine Stärkung des Aufenthaltsrechts von Ausländer:innen, die ihr Dasein in prekären Lebensverhältnissen fristen müssen. Das Streichen der zeitlichen Grenze und des Kriteriums der Mutwilligkeit geht am Reformpostulat der PI von Samira Marti vorbei und verkehrt es in einen Rückschritt. Damit sind wir nicht einverstanden.

Aus unserer Sicht erscheint es vielmehr notwendig, den Ermessensspielraum der rechtsanwendenden Behörden stärker zu begrenzen, als es der Vorentwurf des Parlaments vorsieht. Nur das Einfügen der von der ursprünglichen Initiative vorgesehenen zeitlichen Schutzfrist und des Kriteriums der «Mutwilligkeit» in den Gesetzestext bietet Gewähr für eine Verbesserung der Stabilität des Aufenthaltsrechts und für einen würdevollen und angstfreien Aufenthalt. Die Möglichkeit des Widerrufs des Aufenthaltsrechts muss nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren ausgeschlossen sein. Deshalb ersuchen wir Sie, den Vorentwurf wie folgt zu gestalten:

Artikel 62 Absatz 3:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Artikel 63 Absatz 4:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und grüssen Sie freundlich.



Peter Frei, Vorstandsmitglied



Simon Noori, Co-Geschäftsleiter

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 30. Januar 2025

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländer:innen ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie **unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden**. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden. Die Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich begrüsst sehr, dass die parlamentarische Initiative von beiden Parlamentskammern angenommen und der Handlungsbedarf anerkannt wurde. Schliesslich wurde die Initiative auch von SP Nationalrätin Samira Marti eingereicht und wurde von der gesamten Fraktion vollumfänglich gestützt. Das Ziel der Initiative ist es, dass die Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs (teilweise) rückgängig zu machen, die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) von 2019 eingeführt wurden. Ausländer:innen sollen **Rechtssicherheit erhalten und ihnen soll es möglich sein, im Bedarfsfall Sozialhilfe zu beziehen**, ohne dass sie um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen. Das ist relevant, denn die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz und spielt eine enorm wichtige und zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen in akuten Notlagen und der Bekämpfung von Armut. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil seit der AIG-Reform von 2019, sich in der Praxis der kantonalen Migrationsämter die Schwelle zur Verwarnung und Überprüfung sehr viel tiefer ansetzt und der individuellen Prüfung wenig Gewicht beimessen. Weiter sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Weil ausländerrechtliche Massnahmen einen massiven Einfluss auf die zukünftige Lebensgestaltung der Betroffenen haben, haben sie eine starke abschreckende Wirkung. Aufgrund der unsicheren Rechtslage sowie der möglicherweise drastischen Konsequenzen verzichten viele Betroffene trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe. Das belegen Studien und wird auch von Beratungsstellen bestätigt.¹

¹ Vgl. Hümbelin et al. 2023, Büro Bass 2022

Mit der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» muss folglich dringend erreicht werden, dass sich die Prüfung der kantonalen Migrationsbehörden auf effektive Fälle von Missbrauch beschränkt und die Praxis schweizweit vereinheitlicht wird. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, dass sie ihren rechtmässigen Anspruch auf Hilfe in Notlage ohne Konsequenzen geltend machen können, wieder aufgebaut werden.

2 Spezifische Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der **Schutzfrist von zehn Jahren**, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim **Begriff der Mutwilligkeit**. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, den die Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich unterstützt. Die parlamentarische Initiative hatte allerdings die Absicht, Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht wird. Nachfolgend soll auf diese zwei Verschlechterungen in der Gesetzesvorlage eingegangen werden und Änderungsvorschläge vorgebracht werden.

2.1 Verzicht auf eine explizite Frist von zehn Jahren

Eine grosse Abweichung vom Initiativtext ist die vorgeschlagene Abkehr von der Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren im AIG. Im Text der parlamentarischen Initiative wird gefordert, dass ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz nicht mehr möglich ist. Mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführter oder mutwillig unveränderter Bedürftigkeit. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass bei dieser Formulierung unklar bleibe, was dies für ausländische Personen bedeutet, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und Sozialhilfe beziehen. Es wird betont, dass bereits heute nach geltender Praxis des Bundesgerichts in jedem Einzelfall die Verhältnismässigkeit geprüft werden muss, insbesondere auch die Frage des Verschuldens, dies unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer. Nach Einschätzung der Kommission könnte eine explizite Nennung von zehn Jahren im Gesetz allenfalls sogar negative Konsequenzen für Personen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer haben. Dies weil die Nennung einer Frist, ab wann die Prüfung gemacht werden muss, im Umkehrschluss so interpretiert werden könnte, dass die Frage nach dem eigenen Verschulden für kürzer Anwesende weniger Gewicht hat. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf soll somit die aktuelle Praxis des Bundesgerichts ins AIG übernommen werden. Es ist zu begrüssen, dass bei der Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt wurde, dass keine Verschlechterung zur heutigen Rechtslage gewünscht ist. Jedoch ist zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Formulierung die Rechtssicherheit für lange Anwesende massgeblich reduziert wird. So sind Menschen, die schon länger in der Schweiz leben, von den Änderungen der AIG-Revision von 2019 besonders betroffen. Einerseits wurde die Aufhebung des Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfebezug vereinfacht, andererseits wurde damit neu die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich. Gerade weil sie bereits so lange in der Schweiz leben, ist für sie eine Aufhebung oder Rückstufung

der Bewilligung besonders fatal. Weiter würde die Erwähnung einer Schutzfrist von 10 Jahren insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmen: Der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK beinhaltet sodann, dass sich Ausländer:innen nach einem rechtmässigen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz grundsätzlich auf ein Recht auf Verbleib in der Schweiz berufen können (BGE 149 I 66, E. 4.1-4.4). Dementsprechend kann also auch der Widerruf oder die Rückstufung der Bewilligung bei einem Aufenthalt von mehr als 10 Jahren im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung nur in schweren Fällen des Sozialhilfemissbrauchs möglich sein, wie im ursprünglichen Text der Initiative festgehalten. Somit würde die Nennung einer expliziten Schutzfrist von zehn Jahren diesen länger anwesenden Ausländer:innen die nötige Sicherheit geben und sie könnten im Bedarfsfall die notwendige Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist sicherzustellen, dass auch die Situation für Personen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben, verhindert werden muss. Denn auch für Menschen, die beispielsweise fünf oder acht Jahre in der Schweiz leben, ist eine Aufhebung des Aufenthaltsstatus eine massive Bedrohung. Wie eingangs betont, ist die Schaffung von Rechtssicherheit und die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen zentrales Ziel dieser Gesetzesänderung.

Die Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich bedauert deshalb, dass auf eine Schutzfrist von zehn Jahren verzichtet werden soll. Um trotz dieses Verzichts mehr Rechtssicherheit zu schaffen, braucht es dringend eine höhere Schwelle bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, namentlich eine Anpassung der Begrifflichkeit des eigenen Verschuldens. Zudem ist hierbei auch die Praxis der Kantone anzupassen und die Schwelle des Widerrufs einer Bewilligung bei Personen, welche länger als 10 Jahre in der Schweiz sind, deutlich anzuheben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2.2 Eigenes Verschulden anstelle von Mutwilligkeit

In der parlamentarischen Initiative wurde der Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».² Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweiszügen auf Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen, dies sowohl bezogen auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden». Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerberstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein

² Vgl. u.a. BGer 2C 490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2

eigenes Verschulden in «relevanter Weise». Die Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich betont hierbei, dass das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff ist. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden, muss die gesamthafte Situation von Betroffenen betrachtet werden und der Entscheid des Widerrufs oder der Rückstufung auf die Fälle begrenzt werden, die missbräuchlich und qualifiziert vorwerfbar Sozialhilfe bezogen haben. Diese Definition entspricht der Intention der Gesetzesänderung von 2019 und der parlamentarischen Initiative. Aus Sicht der Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich ist der Begriff der Mutwilligkeit dafür am besten geeignet.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Bea Schwager

Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich SPAZ, Leiterin

Geschäftsstelle
Ostermundigenstrasse 99B
CH - 3006 Bern

Telefon +41 31 633 42 99
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

An die Staatspolitische Kommission
des Nationalrats

Per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. März 2025

Stellungnahme der VKM zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Sehr geehrte Mitglieder der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Wie im Bericht der Kommission erwähnt, muss bereits nach geltendem Recht bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Bewilligungswiderrufs die Vorwerfbarkeit resp. das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall geprüft werden. Die langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Erfordernis stützt sich direkt auf das verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeitsprinzip. Unseres Erachtens ist der Grundsatz der Berücksichtigung des Verschuldens im Einzelfall vor diesem Hintergrund nachhaltig verankert und wird in der Praxis konsequent umgesetzt, sodass eine gesetzliche Kodifizierung nicht nötig erscheint.

Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung, welche die Behörden bei jedem Bewilligungswiderruf vornehmen, werden zahlreiche Aspekte berücksichtigt und es findet eine vertiefte Abwägung zwischen den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen statt. Im Gesetzesartikel nur einen einzelnen Aspekt hervorzuheben, erscheint uns vor diesem Hintergrund nicht zielführend. Aus diesem Grund lehnen wir die vorgeschlagene Anpassung des AIG ab.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.



Jürg Eberle
Präsident

Kopie

VKM Mitglieder

KKJPD Generalsekretariat

Staatspolitische Kommission
des Nationalrats (SPK-N)
zHd. Frau Greta Gysin
Präsidentin

Eingereicht per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 13.03.2025

Stellungnahme von UNICEF Schweiz und Liechtenstein zur Parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen.

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

UNICEF Schweiz und Liechtenstein bedankt sich für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» Stellung zu nehmen.

Wir folgen vollumfänglich der Haltung des Netzwerks Kinderrechte Schweiz, bei dem UNICEF Schweiz und Liechtenstein Mitglied ist.

1. Einleitung

UNICEF Schweiz und Liechtenstein ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative im National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind.

Aus diesem Grund erachtet UNICEF Schweiz und Liechtenstein den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zwar als Schritt in die richtige Richtung. Um deren anvisiertes Ziel und eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu erreichen, braucht es aber Anpassungen.

2. Kinderrechtlicher Bezug

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das die Schweiz 1997 ratifiziert hat, garantiert allen Kindern in der Schweiz das Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen

Lebensstandard (Art. 26 und 27 UN-KRK). Dennoch bleibt dieses Recht vielen Kindern in der Schweiz faktisch verwehrt. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sieht einen Widerruf

der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug vor. Dies führt dazu, dass ausländische Familien, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten, mit einer Wegweisung konfrontiert sind, wenn sie in eine Notsituation geraten und Sozialhilfe beziehen müssen. Die drohende Wegweisung zwingt Familien in prekären Verhältnissen oftmals dazu, auf Sozialhilfe zu verzichten. Darunter leiden betroffene Kinder ganz besonders.

Kinder, die von Armut betroffen sind, erleben materielle Benachteiligung und soziale Ausgrenzung. Zudem haben sie schlechtere Bildungschancen und bleiben häufig bis ins Erwachsenenalter arm. Die heutige Gesetzeslage gefährdet damit ihre Möglichkeiten auf Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben sowie ihr Wohlbefinden.

Die Initiative «Armut ist kein Verbrechen» trägt zur Rechtssicherheit betroffener Familien bei und gewährleistet einen angemessenen Lebensstandard, damit Kinder ihr Grundrecht auf soziale Sicherheit wahrnehmen können.

3. Vorentwurf der staatspolitischen Kommission

In den folgenden Punkten stützt sich UNICEF Schweiz und Liechtenstein auf die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei relevanten Punkten vom Initiativtext abgewichen: Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre. Zweitens wird der Begriff der Mutwilligkeit durch den erheblich schwächeren Begriff des eigenen Verschuldens ersetzt. In Kombination bewirken diese beiden Anpassungen der SPK-N eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Initiativtext.

Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf zwar bereits heute berücksichtigt. Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren. UNICEF Schweiz und Liechtenstein begrüsst diese Kodifizierung zwar grundsätzlich, die bestehende Rechtsunsicherheit und die Angst der Anspruchsberechtigten vor ausländerrechtlichen Konsequenzen können dadurch aber nicht eliminiert werden. Die Absicht der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, wird daher mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht von UNICEF Schweiz und Liechtenstein nicht hinreichend erzielt. Aus diesem Grund erachtet UNICEF Schweiz und Liechtenstein den vorliegenden Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zwar als Schritt

in die richtige Richtung, fordert aber Anpassungen, um im Sinne der parlamentarischen Initiative eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu realisieren.

3.1 Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.

Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht von UNICEF Schweiz und Liechtenstein müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen, indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursache des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist gar kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe. Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Allerdings waren diese Interpretation des Initiativtexts und die Umformulierung in der Kommission höchst umstritten: Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus, der definitive Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.

UNICEF Schweiz und Liechtenstein bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

3.2 Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. Denn in der Regel gibt es starke strukturelle Faktoren, die dazu führen, dass eine Person von Armut betroffen ist und die individuellen Handlungsmöglichkeiten sind sehr begrenzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. UNICEF Schweiz und Liechtenstein ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt». Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen – sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative. Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert UNICEF Schweiz und Liechtenstein deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Vorschlag:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

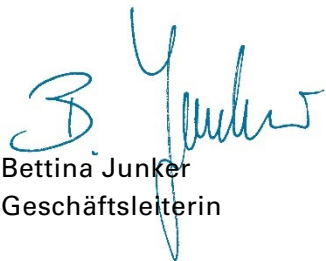
Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit **mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Komitee für UNICEF Schweiz und Liechtenstein



Bettina Junker
Geschäftsleiterin



Nicole Hinder
Bereichsleiterin Child Rights Advocacy



Swiss Forum for Migration
and Population Studies

unine
Université de Neuchâtel
Laboratoire d'études
des processus sociaux

Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage 2024/91: Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451)

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, ausgehend von unserer wissenschaftlichen Expertise zum Umsetzungsvorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates betreffend die Parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» Stellung zu nehmen. Unsere Einschätzung stützt sich auf unsere Erfahrung als Wissenschaftler:innen, die sich seit vielen Jahren mit dem Thema soziale Sicherheit und Migrationsrecht befassen.¹

Wir begrüssen die Annahme der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» durch National- und Ständerat. Die Initiative will in einem gesellschaftspolitischen Bereich, der in den vergangenen Jahren zusehends relevant geworden ist, einen Richtungswechsel vornehmen, welcher auf die Bedenken verschiedener Akteursgruppen antwortet: Die Tatsache, dass der ausländerrechtlich erlaubte Aufenthalt in der Schweiz davon abhängt, dass die betreffende Person bzw. Familie grundsätzlich keine Leistungen von der Sozialhilfe beziehen soll, hat in der Praxis zur Folge, dass Menschen ohne Schweizer Pass darauf verzichten, einen ihnen rechtlich zustehenden Anspruch auf Unterstützung geltend zu machen. Nimmt eine Person ohne Schweizer Bürgerrecht die Unterstützung durch die Sozialhilfe wahr, läuft sie Gefahr, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren, selbst wenn sie – und möglicherweise ihre Familie – seit langer Zeit in der Schweiz lebt, dort meist arbeitete und Steuern bezahlte. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» fordert daher einerseits, dass eine Person ab einer Aufenthaltsdauer von 10 Jahren vor der Gefahr des Verlustes ihrer ausländerrechtlichen Bewilligung geschützt ist, sofern sie andererseits den Bezug der Sozialhilfe «nicht mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat». Wie wir unten ausführen, entspricht die vorgeschlagene Gesetzesänderung dieser Zielsetzung nicht. Letztere beschränkt sich im Wesentlichen auf die Kodifizierung der aktuellen Praxis.

¹ Wir verweisen auf die Webseiten der an dieser Stellungnahme beteiligten Personen und Hochschul-Institute. Besonders hervorzuheben ist das durch den Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Nationalen Kompetenzzentrums nccr-on the move finanzierte Projekt «[Governing migration through integration requirements](#)», das spezifisch die Thematik der Verknüpfung von Sozialhilfe und Migrationskontrolle erforschte.

Mit der seit den 1930er Jahren bestehenden Verknüpfung des Aufenthaltsrechts und der Sozialhilfeunabhängigkeit hat die Schweiz den Aufenthalt von Menschen ohne Schweizer Bürgerrecht seit jeher davon abhängig gemacht, dass diese ihr Leben ohne staatliche Unterstützung bestreiten können. Mit dem zwischen 2008 und 2018 geltenden Ausländergesetz (AuG) war diese Bedingung auf jene Personen eingeschränkt worden, die seit weniger als 15 Jahren in der Schweiz wohnhaft waren. Das seit dem 1. Januar 2019 geltende Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) hat diese Einschränkung durch den revidierten Artikel 63 aufgehoben. Damit greift das Ausländerrecht direkt in den Zuständigkeitsbereich der Sozialhilfe ein und behindert deren Zielsetzung. Letztere besteht darin, dass jeder in der Schweiz lebende Mensch, unabhängig von seiner Herkunft oder seinem Aufenthaltsstatus, ein menschenwürdiges Leben führen kann und nötigenfalls die dafür notwendige Unterstützung erhält, wofür auf übergeordneter Ebene die Verfassung bürgt (Art. 8 und 12 BV). Die Sozialhilfe zielt überdies darauf, als soziales Netz zu wirken, welches Menschen in Not sowie ihre physische und psychische Gesundheit schützt und den betroffenen Personen eine Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ermöglicht. Die parlamentarische Initiative « Armut ist kein Verbrechen » zielt darauf, die besonders problematischen Folgen der Verknüpfung zwischen Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht für eine bestimmte Personengruppe einzudämmen. Der zur Vernehmlassung vorgelegte Umsetzungsvorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates führt unserer Ansicht nach nicht zu dieser angestrebten Veränderung, wie wir im Folgenden erklären.

1. *Der Vorschlag wird dem Anliegen der parlamentarischen Initiative nicht gerecht*²

Der vorliegende Vorschlag setzt das Anliegen der Initiative nicht um. Diese wollte den in der Schweiz lebenden ausländischen Personen die Gewissheit erteilen, dass sie nach 10 Jahren Aufenthalt nicht mehr um ihr Aufenthaltsrecht fürchten müssen, falls sie auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen sind. Diesen Schutz sollen all jene Personen geniessen, welche sich darum bemühen, von der Sozialhilfe unabhängig zu sein resp. zu werden: «*Ausgenommen werden sollen Personen, die ihre eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt bzw. unverändert gelassen haben.*»³ Das heisst, dass jenen Menschen, die mutwillig zu Sozialhilfebeziehenden wurden resp. solche geblieben sind, ohne etwas dagegen zu unternehmen, das Aufenthaltsrecht auch nach 10 Jahren entzogen werden kann. Der Vorschlag der staatspolitischen Kommission des Nationalrates hat jedoch sowohl die Grenze von 10 Jahren als Schutz nicht berücksichtigt als auch die Definition ausgedehnt, unter welchen Umständen der Bezug von Sozialhilfe ein zulässiger Widerrufgrund einer ausländerrechtlichen Bewilligung ist. Er beschränkt sich damit darauf, die aktuelle bundesgerichtliche Praxis im Gesetz festzuhalten und «*bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs zwingend zu berücksichtigen [...], ob die betreffende Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit*

² Das äusserst knappe Abstimmungsergebnis von 12 zu 12 Stimmen mit Stichentscheid der Kommissionspräsidentin zeigt, dass der Umsetzungsvorschlag auch innerhalb der Kommission umstritten war.

³ Parlamentarische Initiative 20.451.

durch eigenes Verschulden herbeigeführt hat und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, von der Sozialhilfe dauerhaft unabhängig zu werden, ungenügend genutzt hat.»⁴ Die Kommission begründet den Verzicht auf die 10-Jahres-Grenze damit, dass diese «zu Unklarheiten führen könnten, die nicht im Sinne des Gesetzgebers wären.»⁵ Dieses Argument ist schwer nachvollziehbar, da das AuG wie erwähnt während 10 Jahren eine ebensolche zeitliche Frist enthielt (ab 15 Jahren Aufenthalt, nur für Inhaber:innen einer C-Bewilligung).

Alternativ würde sich eine modifizierte Variante des alten Art. 63 Abs. 2 AuG als Lösung anbieten, in welcher die Schwelle, ab welcher eine Person vor einer Wegweisung wegen Sozialhilfebezugs geschützt ist, bei 10 Jahren Aufenthalt ansetzt und an keinen spezifischen Aufenthaltsstatus (B oder C) anknüpft. Auf die Problematik des «selbstverschuldeten» oder «mutwillig herbeigeführten / aufrechterhaltenen» Sozialhilfebezugs gehen wir im nächsten Abschnitt ein.

2. Der «selbstverschuldete Sozialhilfebezug» als problematisches Konzept

a. Allgemeine Aspekte

Aus der Perspektive der Sozialhilfe wird davon ausgegangen, dass die Gründe, weshalb eine Person Sozialhilfe beantragt, vielschichtig und komplex sind.⁶ Ausserdem ist zu beachten, dass heute in diesem Feld darauf verzichtet wird, von «selbstverschuldetem Sozialhilfebezug» zu sprechen. Dieser Wandel beruht auf der Beobachtung, dass nicht nur das individuelle Verhalten dafür verantwortlich sein kann, dass eine Person auf Unterstützung angewiesen ist, sondern dass in der Regel auch strukturelle Bedingungen Sozialhilfebezug (mit-)verursachen. Dazu sind etwa die Struktur des Arbeitsmarktes, fehlende Angebot für Kinderbetreuung, prekäre Arbeitsverträge, Diskriminierung gewisser Staatsangehöriger oder Altersgruppen auf dem Arbeitsmarkt zu zählen. Im Fall von Menschen ohne Schweizer Bürgerrecht dürften sich zudem verschiedene dieser Hürden im Zugang zu einer Erwerbstätigkeit überschneiden und kumulieren. Dies belegt unter anderem auch die Tatsache, dass sozioökonomisch benachteiligte Personen wie Kinder, alleinerziehende Personen, insbesondere Mütter, überdurchschnittlich von Sozialhilfebezug betroffen sind. Wie neuere

⁴ Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen», S. 2.

⁵ Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen», S. 4.

⁶ [Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin; Liesch, Roman; Rudin, Melania \(2020\). "Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf", Forschungsbericht 5/20. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.](#)

[Efionayi-Mäder, Denise, & Ruedin, Didier \(2014\). Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Neuchâtel Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.](#)

Forschungen zeigen⁷, werden diese strukturellen Bedingungen bei der Beurteilung, ob ein Sozialhilfebezug «selbstverschuldet» ist oder nicht, von den Migrationsbehörden kaum berücksichtigt. Auch der erläuternde Bericht geht mit dem Fokus auf das Selbstverschulden lediglich auf die individuellen Aspekte ein. Wie im Weiteren ausgeführt wird, dient das Konzept des «Selbstverschuldens» also nicht in erster Linie dazu, dass jene Personen sanktioniert werden, welche die Sozialhilfe bewusst und in schwerwiegender Weise missbrauchen. Vielmehr wird Armut mit diesem Konzept individualisiert, das heisst der alleinigen Verantwortung der betroffenen Person zugeschrieben.

Alternativ möchten wir anregen, dass die Umsetzung der parlamentarischen Initiative eine Umkehrung der Beweislast vornimmt. Dies würde bedeuten, dass die Migrationsbehörden nachweisen müssten, dass eine Sozialhilfe beziehende Person ihren Unterstützungsbedarf mutwillig herbeigeführt und / oder aufrechterhalten hat.

b. Die konkreten Probleme der Berücksichtigung des Selbstverschuldens für den Entscheid über einen Bewilligungswiderruf

In unseren Forschungen⁸ haben wir untersucht, wie ein Entscheid über eine mögliche Nichtverlängerung resp. den Widerruf einer ausländerrechtlichen Bewilligung aufgrund der aktuell geltenden rechtlichen Bestimmungen zustande kommt. Dafür ist einerseits erforderlich, dass der Sozialhilfebezug eine bestimmte Höhe und Dauer erreicht bzw. im Fall einer Niederlassungsbewilligung «dauerhaft und in erheblichem Mass» (Art. 63 Abs. 1 lit. c) ist. Andererseits haben die Migrationsbehörden zu bestimmen, ob die betreffende Person alles in ihrer Macht Stehende unternommen hat, um sich von der Sozialhilfe abzulösen. Damit wird beurteilt, ob der Bezug der Sozialhilfe selbstverschuldet ist oder nicht. All diese Entscheidungsprozesse sind von erheblichen Ermessensspielräumen geprägt, in denen sich Einschätzungen von Sozialhilfe- und Migrationsbehörden widersprechen können und wo regelmässig auch Einschätzungen der IV oder anderer Stellen eine Rolle spielen. Während der abschliessende Entscheid bei den kantonalen Migrationsbehörden liegt (teilweise unter

⁷ Siehe dazu die Publikationen des oben erwähnten Forschungsprojektes [«Governing migration through integration requirements»](#).

⁸ Siehe dazu etwa:

[Achermann, Christin, Borrelli, Lisa Marie, & Pfirter, Luca \(2023\). 'For just decisions we need you!' Relational decision-making and the bureaucratic exclusion of 'poor others'. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 46\(2\), 177-190.](#)

[Achermann, Christin, Borrelli, Lisa Marie, Kurt, Stefanie, Niragire Nirere, Doris, & Pfirter, Luca \(2022\). Was geschieht, wenn sich Migrationskontrolle und Sozialhilfe verschränken? *kurz und bündig \(policy briefs of the nccr-on the move\)*, 23.](#)

[Borrelli, Lisa Marie, Kurt, Stefanie, Achermann, Christin, & Pfirter, Luca \(2021\). \(Un\)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. *Swiss Journal of Sociology*, 47\(1\), 73-94.](#)

[Pfirter, Luca \(2023\). *Doubling the national order of poverty. The moral administration of "poor others" in Swiss welfare and migration bureaucracies. Doctoral thesis accepted by the Faculty of Humanities of the University of Neuchâtel. Neuchâtel.*](#)

Vorbehalt der Zustimmung des SEM), spielen die Informationen der Sozialhilfebehörden eine zentrale Rolle für diese Entscheidungsfindung, da diese Fachpersonen die Sozialhilfeempfänger:innen begleiten und beobachten, weshalb sie Sozialhilfe benötigen. Ausdruck des Ermessensspielraumes ist auch, dass sich die kantonalen Praxen sowohl bezüglich Vorgehen als auch Entscheidungen stark voneinander unterscheiden.⁹ Ob eine Person also «selbstverschuldet» Sozialhilfe bezieht oder nicht, ist daher bereits heute eine schwierige Entscheidung, die nicht selten von subjektiven Vorstellungen davon geprägt ist, welches Verhalten erwartbar, möglich, zumutbar oder aber vorwerfbar, unverständlich und unzureichend ist. Der vorliegende Umsetzungsvorschlag würde diese bereits aktuell problematische, aufwändige und lediglich auf das individuelle Verhalten abstellende Praxis im Gesetz festschreiben, die, wie erwähnt, in eine andere Richtung zielt als das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen».

Als Alternative wäre eine möglichst klare Formulierung vorzuziehen, welche dem Anliegen gerecht wird, dass lediglich jene Sozialhilfebeziehenden mit einem Bewilligungsentzug rechnen müssen, welche mutwillig nichts unternehmen, um den Bezug von Sozialhilfe zu vermeiden oder zu beenden. Eine solche Regelung wäre einerseits transparent für die betroffenen Menschen und sollte es für sie besser vorhersehbar machen, wann tatsächlich ein Bewilligungsverlust droht. Damit würde überdies den strukturellen Ursachen von Sozialhilfebezug besser Rechnung getragen. Dazu ist etwa zu zählen, dass die Einschätzung der IV betreffend die individuelle Arbeitsfähigkeit einen geringeren Stellenwert einnehmen würde hinsichtlich des Entscheids über die ausländerrechtliche Bewilligung, als dies gemäss der aktuellen bundesgerichtlichen Praxis gilt und gemäss dem Umsetzungsvorschlag weiterhin gelten soll.

3. Die Anzahl der Betroffenen und der Nicht-Bezug von Sozialhilfe

Der erläuternde Bericht nennt die aktuell verfügbaren Zahlen zu den ausgesprochenen Nicht-Verlängerungen, Rückstufungen oder Widerruf von ausländerrechtlichen Bewilligungen aufgrund eines Sozialhilfebezugs. Diese liegen jährlich bei total weniger als 200 ausgesprochenen Entscheidungen, wobei die Unterschiede zwischen den Kantonen erheblich sein dürften.¹⁰ Diese Zahl darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die aktuell bestehenden ebenso wie die vorgeschlagenen neuen rechtlichen Bestimmungen eine grosse symbolische Wirkung haben. Das heisst, es sind nicht nur jene Personen, die schliesslich weggewiesen oder deren Niederlassungsbewilligung zurückgestuft wird, von

⁹ [Achermann, Christin, Borrelli, Lisa Marie, Kurt, Stefanie, Niragire Nirere, Doris, & Pfirter, Luca \(2022\). Was geschieht, wenn sich Migrationskontrolle und Sozialhilfe verschränken? kurz und bündig \(policy briefs of the nccr-on the move\), 23.](#)

[Wichmann, Nicole, Hermann, Michael, D'Amato, Gianni, Efionayi-Mäder, Denise, Fibbi, Rosita, Menet, Joanna, & Ruedin, Didier \(2011\). Gestaltungsspielräume im Föderalismus: die Migrationspolitik in den Kantonen. Bern-Wabern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.](#)

¹⁰ Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen», S. 6.

den Bestimmungen über den Verlust des Aufenthaltsrechts infolge Sozialhilfebezug betroffen. Vielmehr hat die Existenz dieser Möglichkeit zur Folge, dass sich eine beträchtliche Zahl von Menschen – und nicht nur Drittstaatsangehörige, wie in den Diskussionen gelegentlich angenommen wird – der Gefahr ausgesetzt sieht, die Schweiz verlassen zu müssen, falls sie Sozialhilfe beantragen würden.

Wie mehrere neuere Studien¹¹ zeigen, führt diese Gefahr bereits heute dazu, dass gewisse Menschen ohne Schweizer Bürgerrecht darauf verzichten, Sozialhilfe zu beantragen, um damit ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz nicht zu gefährden, obwohl sie dazu berechtigt wären. Damit verschärft sich die prekäre Lage dieser Menschen zusätzlich und kann für insbesondere für vulnerable Personen wie Kinder oder Opfer von häuslicher Gewalt schwerwiegende Folgen haben. Auch kann ein Verzicht auf Sozialhilfe zur Folge haben, dass die Menschen aus kurzfristiger Überlegung instabile Arbeitsverhältnisse eingehen, statt sich etwa aus- oder weiterzubilden und so die Grundlage für eine dauerhafte Unabhängigkeit zu schaffen. Es besteht sodann die Gefahr, dass sich schwierige Situationen zuspitzen und eine allfällige unausweichliche Sozialhilfe-Unterstützung schliesslich mit deutlich komplexeren Situationen konfrontiert ist, was der Grundidee der Sozialhilfe entgegenläuft. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zielt darauf ab, dass Menschen, die seit langer Zeit in der Schweiz leben, die Sicherheit haben sollen, dass sie sich bei Bedarf risikolos an die Sozialhilfe wenden können. Der aktuelle Umsetzungsvorschlag dürfte dieses Ziel verfehlen und die prekären Lebenslagen dieser Menschen und Familien aufrechterhalten.

4. Die Folgen für die Sozialhilfe und die Migrationsbehörden

Abschliessend möchten wir auf einen übergeordneten Punkt hinweisen, der aus unseren Forschungen hervorgeht und unseres Achtens bei der Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» berücksichtigt werden sollte: Welche Auswirkungen haben die rechtlichen Bestimmungen betreffend Bewilligungsverlust aufgrund von Sozialhilfebezug auf die Institution und die Behörden der Sozialhilfe? Und welche auf die Migrationsbehörden?

¹¹ Siehe dazu etwa:

Mey, Eva; Kurt, Stefanie (2024). [«Ausländerrecht hält Migrantinnen und Migranten von Sozialhilfebezug ab»](#). Soziale Sicherheit CHSS.

Guggisberg, Jürg; Gerber, Celine (2022). [Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/-innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz](#). Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS.

Hümbelin, Oliver; Elsener, Nadine; Lehmann, Olivier (2023). [Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016 – 2020. Bericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt](#). Version vom 29. August.

Meier, Gisela; Mey, Eva; Strohmeier Navarro Smith, Rahel (2021). [Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung](#). Projektbericht, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) Departement Soziale Arbeit.

Dass das verfassungsmässige Recht auf ein würdiges Leben für jene Menschen, die kein Schweizer Bürgerrecht haben, zu ihrer Wegweisung führen kann, zeigt, dass Sozialhilfe nicht als universelles, für alle geltendes Recht verstanden wird. Vielmehr wird sie auf eine temporäre Massnahme reduziert, welche die betreffenden Menschen möglichst rasch zurück in das Erwerbsleben bringen soll. Während dieses Ziel im Interesse der Mehrheit liegen dürfte, werden aber jene Personen, welche keinen (unmittelbaren) «Weg zurück» finden, stigmatisiert und im Falle von Personen ohne Schweizerpass der Gefahr eines Bewilligungsverlustes ausgesetzt. Der starke Fokus auf die Idee, dass Sozialhilfebezug nicht «selbstverschuldet» sein darf, verstärkt überdies die Vorstellung, dass die betroffenen Menschen ihre Armut selbst zu verantworten haben. Dies verstärkt die Ausgrenzung der von Armut betroffenen Personen (mit oder ohne Schweizer Bürgerrecht).

Weiter zeigen unsere Forschungen, dass die Einführung der Meldepflicht der Sozialhilfe gegenüber den Migrationsbehörden dazu geführt hat, dass sich das ohnehin komplexe Tätigkeitsfeld beider Behörden verändert, weil sich die Kompetenzen und Zuständigkeiten dieser beiden Verwaltungsbereiche zunehmend verflechten. So führen Migrationsämter mitunter Aufgaben aus, die eigentlich zur Sozialarbeit zählen, beispielsweise eine Beratung, wie sich der Verlust einer Aufenthaltsberechtigung vermeiden lässt. Andererseits sind die Sozialämter täglich damit konfrontiert, dass für ihre Klientel abhängig von der Nationalität Unterschiede bestehen. Immer zahlreichere, komplexere und umfangreichere Aufgaben stellen somit höhere Anforderungen an das Können der Mitarbeitenden von Sozial- und Migrationsämtern.¹²

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme aus der Sicht von wissenschaftlichen Expert:innen.

Der Inhalt dieser Stellungnahme wurde in gemeinsamen Diskussionen der folgenden Forscher:innen ausgearbeitet:

- Denise Efionayi-Mäder, Orlane Jardeau, Dr. Anaïd Lindenmann, Carol Pierre / Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Universität Neuenburg
- Prof. Dr. Christin Achermann, Doris Niragire Nirere, Dr. Luca Pfirter / Laboratoire d'études des processus sociaux und Zentrum für Migrationsrecht, Universität Neuenburg
- Prof. Dr. Lisa Marie Borrelli / HES-SO Valais-Wallis, Hochschule für Soziale Arbeit

Neuchâtel, 14. März 2025

¹² [Achermann, Christin, Borrelli, Lisa Marie, Kurt, Stefanie, Niragire Nirere, Doris, & Pfirter, Luca \(2022\). Was geschieht, wenn sich Migrationskontrolle und Sozialhilfe verschränken? kurz und bündig \(policy briefs of the nccr-on the move\), 23, S. 3.](#)



SP Schweiz • SP60+ Arbeitsgruppe Sozialpolitik • Theaterplatz 4 /
Postfach • 3001 Bern

Per E-Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14.03.2025

Vernehmlassung 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Die SP 60+ bedankt sich für die Gelegenheit, zur Vernehmlassung 20.451 Stellung zu nehmen.

Wir erachten es als richtig, dass Ausländer:innen, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen und unterstützen deshalb die Gesetzesänderung.

Für die Berücksichtigung unseres Anliegens danken wir Ihnen bestens. Bei Fragen stehen wir Ihnen per E-Mail an 60plus@spschweiz.ch oder telefonisch unter 031 329 69 68 zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Rita Schmid
Co-Präsidentin SP60+

Dominique Hausser
Co-Präsident SP60+

VASOS FARES

Vereinigung aktiver Senior:innen- und
Selbsthilfeorganisationen der Schweiz
*Fédération des Associations des
retraité-e-s et de l'entraide en Suisse*
Federazione associazioni
pensionate:ti e d'autoaiuto in Svizzera

20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Frau Greta Gysin
Präsidentin Staatspolitische Kommission
Nationalrat
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
spk-cip@parl.admin.ch

11.3.2025

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

VASOS bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung **Die Armut ist kein Verbrechen** Stellung nehmen zu können.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat folgenden Wortlaut:

Art. 62 Abs. 1bis 1bis Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat. Art. 63 Abs. 1bis 1bis Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat.

Die AG Sozialpolitik schlägt vor auf die ursprüngliche parlamentarische Initiative von Samira Marti zurückzukommen:

"Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 litera e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, **mutwillig** herbeigeführt oder **mutwillig** unverändert gelassen."

Consultation « La pauvreté n'est pas un crime »

Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

La modification de cette loi mise en consultation est formulée de manière suivante :

Art. 62, al. 1bis 1bis Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. e, il convient d'examiner si la personne a par sa propre faute provoqué sa dépendance à l'aide sociale et si elle a insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale. Art. 63, al. 1bis 1bis Lors de l'examen d'une éventuelle révocation selon l'al. 1, let. c, il convient d'examiner si la personne a par sa propre faute provoqué sa dépendance à l'aide sociale et si elle a insuffisamment exploité son potentiel de travail ou les autres possibilités qu'elle avait de s'affranchir durablement de l'aide sociale.

Le GT de politique sociale propose de revenir sur le texte initial de l'initiative parlementaire de Samira Marti, à savoir :

Pour un étranger avec plus de dix ans de présence sans interruption en Suisse, « La révocation ne doit être possible que si la personne concernée a **délibérément** provoqué la situation qui l'a fait tomber dans la pauvreté ou n'a rien fait pour en sortir ».

Mit freundlichen Grüssen



Bea Heim
a Nationalrätin
Präsidentin VASOS
079-790 52 03



Per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 4. März 2025

Stellungnahme der Stadt Zürich zu 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat am 21. November 2024 die Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) eröffnet. Mit der vorgelegten Änderung des AIG sollen Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen. Damit wird die Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifiziert.

Aufgrund der besonderen Betroffenheit der Stadt Zürich mit der im städtischen Vergleich grossen Anzahl von ausländischen Bewohnerinnen und Bewohnern, die Sozialhilfe beziehen oder in Zukunft in eine finanzielle Notlage geraten, lasse ich als Vorsteher des Sozialdepartements der Stadt Zürich unsere Stellungnahme zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) direkt der SPK des Nationalrats zukommen.

Kodifizierung der Rechtsprechung zu den Ursachen, welche zu einer Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben und zum Verschulden am Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 62 Abs. 1^{bis} AIG und Art. 63 Abs. 1^{bis} AIG)

Die Stadt Zürich begrüsst die Stossrichtung der vorgesehenen Änderung des AIG grundsätzlich, regt jedoch Anpassungen an, um dem ursprünglichen Anliegen der parlamentarischen Initiative 20.451, «Armut ist kein Verbrechen», den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, sowie den individuellen Umständen von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern besser Rechnung zu tragen.

Bereits heute berücksichtigen die Kantone in ihrer Praxis in der Regel die aktuelle Rechtsprechung. Jedoch wird der Begriff des Verschuldens mit dieser Änderung über die auf Einzelfallurteilen basierende Rechtsprechung hinaus auf höchster Normenstufe festgehalten und dürfte so eine landesweit einheitlichere und verbindlichere Anwendung des



2/6

Verschuldenskriteriums bei der Prüfung des Widerrufsgrunds Sozialhilfe fördern. Die Kodifizierung in einem Bundesgesetz schliesst ausserdem aus, dass die Rechtsprechung in diesem Bereich umgestossen werden kann, was weiter zur Rechtssicherheit beiträgt.

Zu präzisieren wäre in der Vorlage jedoch die Formulierung, wonach lediglich «zu berücksichtigen» ist, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat. Nach Erachten der Stadt Zürich sollte explizit festgehalten werden, dass ein Bewilligungswiderruf wegen Sozialhilfebezugs ohne das Vorliegen eines Verschuldens nicht zulässig ist, was auch der aktuellen Rechtsprechung entspricht.

Präzisierung des Verschuldensbegriffs: Mutwilligkeit des Sozialhilfebezugs als Voraussetzung für den Bewilligungswiderruf

a) Voraussetzung der Mutwilligkeit anstelle des Verschuldens

Die Stadt Zürich spricht sich dafür aus, den Begriff des Verschuldens durch den Begriff der Mutwilligkeit im Sinne der parlamentarischen Initiative 20.451, «Armut ist kein Verbrechen» zu ersetzen.

Auf der Grundlage der heutigen Gesetzgebung gehen die Rechtsprechung und die Migrationsbehörden davon aus, dass das Verschulden in der Regel gegeben ist, wenn die betroffenen Personen keine sehr eng definierten entschuldbaren Gründe vorbringen können (u.a. medizinisch attestierte Krankheit, Erwerbsarmut, alleinerziehende Personen mit Kindern im Vorschulalter). Alle Sozialhilfe beziehenden Personen, die diese wenigen Ausnahmetatbestände nicht erfüllen oder auch nur nicht hinreichend belegen können, tragen nach der heutigen Praxis in der Regel die eigene Schuld daran, dass sie auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Diese Praxis verkennt grundsätzlich die Realitäten des wirtschaftlichen Umfelds, des kompetitiven und spezialisierten Arbeitsmarktes in der Schweiz, sowie die Hürden für ausländische Personen bei der Stellensuche und lässt relevante individuelle Umstände ausser Acht, wie z.B. das Bildungsniveau einer Person, fortgeschrittenes Alter bei der Stellensuche, einen unfreiwilligen Verlust des Arbeitsplatzes, die besondere finanzielle Belastung von Familien, familiäre Krisensituationen wie beispielsweise eine Scheidung, ein Todesfall oder häusliche Gewalt. Weiter zu erwähnen ist die Teilinvalidität, bei der die damit verbundene Arbeitsmarktfähigkeit sehr streng interpretiert wird. All diese Gründe können unter anderem dazu führen, dass Ausländerinnen und Ausländer auf Sozialhilfe angewiesen sind. In diesem Zusammenhang von einem «Verschulden» der Betroffenen zu sprechen, ist unseres Erachtens nicht sachgerecht. Unserer Erfahrung nach trifft von Armut betroffene Menschen in der Regel gerade kein Verschulden an ihrer Situation, und letztere würde in aller Regel keine Sozialhilfe beziehen, wenn ihnen Alternativen dazu offen stünden.



Von ausländerrechtlichen Verwarnungen und Verfügungen sind heute längst nicht nur sogenannte «Integrationsverweigerer» betroffen (wie in der parlamentarischen Debatte zur im Jahr 2019 in Kraft getretenen Verschärfung des AIG diskutiert), sondern Armutsbetroffene, die ihren Lebensunterhalt aus nachvollziehbaren Gründen nicht selbst finanzieren können. Die Rechtsprechung hingegen geht aktuell beispielsweise davon aus, dass selbst bei Personen, die nachweislich an Arbeitsintegrationsprogrammen teilnehmen und damit ihrer rechtlichen Pflicht zur Minderung ihrer Bedürftigkeit nachkommen, nicht von einem fehlenden Verschulden ausgegangen werden kann (Urteil BGer 2C_490/2023, E.6.5).

Die Einführung der Voraussetzung der Mutwilligkeit anstelle des Verschuldens für einen Bewilligungswiderruf aufgrund von Sozialhilfebezug – wie in der parlamentarischen Initiative 20.451, «Armut ist kein Verbrechen» vorgesehen – könnte diese Problematik entschärfen. Die Mutwilligkeit stellt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zum ausländerrechtlichen Widerrufsgrund Schulden/Betreibungen ein *qualifiziertes* Verschulden dar: Vorausgesetzt ist eine Mutwilligkeit, d.h. die Situation muss qualifiziert vorwerfbar sein, *wovon nicht leichthin ausgegangen werden soll*. Ein mutwilliges Verhalten liegt vor, wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit [qualifizierte Fahrlässigkeit] ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt (Urteil BGer 2C_490/2023, E.5.2). Zu denken wäre hier z.B. an Fälle, in denen von den Sozialhilfebehörden erlassene Auflagen zur Arbeitsintegration nicht befolgt werden und eine rechtskräftige Sanktion angeordnet wurde oder Fälle, in denen nachweislich konkrete Stellenangebote ohne nachvollziehbare Gründe ausgeschlagen wurden. Für das Kriterium der Mutwilligkeit plädiert auch der anerkannte Migrationsrechtsexperte Dr. iur. Marc Spescha in seinem Beitrag «Ausländische Sozialhilfebeziehende im Fokus der Migrationsbehörde» im Jusletter vom 8. März 2021.

Nicht zuletzt rechtfertigt sich die strengere Voraussetzung der Mutwilligkeit bereits angesichts der Tatsache, dass im aktuellen Ausländerrecht der Sozialhilfebezug (Art. 62 Abs 1 lit. e AIG und Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG) in Bezug auf den Bewilligungswiderruf mit der Kriminalität (Art. 62 Abs. 1 lit. b AIG und Art. 63 Abs. 1 lit. a AIG) gleichgestellt ist. Die Stadt Zürich spricht sich dezidiert gegen diese implizite Kriminalisierung des Sozialhilfebezugs aus und ruft in Erinnerung, dass Bundesverfassung und kantonale Gesetze einen Anspruch auf die Sozialhilfe verleihen.

b) Präzisierung der Begriffe

Unabhängig davon, ob gesetzlich ein Verschulden oder eine Mutwilligkeit als Voraussetzung festgelegt werden soll, bliebe nach Dafürhalten der Stadt Zürich aktuell jedoch zu viel Spielraum bei der Auslegung dieser sehr zentralen Begriffe, wenn diese normativ nicht weiter präzisiert würden – entweder direkt auf Gesetzes- oder dann auf Verordnungsebene. Die Rechtsprechung hat in Einzelurteilen zwar gewisse Ansätze zur Definition des Verschuldens vorgegeben, welche in der Praxis jedoch unterschiedlich und insbesondere unterschiedlich restriktiv ausgelegt werden können und tatsächlich auch



werden¹. Dies kann unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit, namentlich auch im interkantonalen Verhältnis, problematisch sein und in Einzelfällen zu willkürlichen Entscheiden führen.

Die Stadt Zürich begrüsst es deshalb, wenn sich die Vorlage nicht nur darauf beschränken würde, den Begriff des Verschuldens (oder der Mutwilligkeit) explizit gesetzlich aufzunehmen, sondern diesen im Sinne der Praxissicherheit und -gleichheit auch in minimaler Weise zu definieren. Die Voraussetzung der Mutwilligkeit sollte dabei die heute in der Praxis faktisch geltende Vermutung des verschuldeten Sozialhilfebezugs durch die realitätsgerechtere Vermutung des unverschuldeten Sozialhilfebezugs mit Ausnahmen in abschliessend aufgeführten Konstellationen ersetzen.

Zeitliche Beschränkung von ausländerrechtlichen Massnahmen aufgrund von Sozialhilfebezug im Sinne der parlamentarischen Initiative 20.451, «Armut ist kein Verbrechen»

Die Stadt Zürich bedauert, dass die Vorlage das Kernanliegen der Parlamentarischen Initiative (PI) «Armut ist kein Verbrechen» inhaltlich nicht aufnimmt. Die PI verlangt, dass ein Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Sozialhilfebezugs nach zehn Jahren ordnungsgemässen Aufenthalts in der Schweiz ausser in mutwilligen Fällen nicht mehr zulässig sein soll. Die blossige Begründung des erläuternden Berichts der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Kap. 1.3, wonach die Formulierung des Anliegens in der PI missverständlich sei, sollte nicht dazu führen, dass das Anliegen einer zeitlichen Beschränkung gänzlich verworfen wird, zumal der PI parlamentarisch Folge gegeben wurde und die neue zeitliche Beschränkung im Unterschied zur altrechtlichen zeitlichen Beschränkung (Art. 63 Abs. 2 AuG) nur für nicht-mutwillige Fälle gelten soll. Im Gegensatz zum Wortlaut des erläuternden Berichts (Kap. 1.3) handelt es sich hierbei aus Sicht der Stadt nicht um eine «Konkretisierung» des Initiativtexts, sondern um eine grundsätzliche inhaltliche Änderung der Stossrichtung der PI.

Die Stadt Zürich unterstützt die Forderung der PI nach einer zeitlichen Beschränkung grundsätzlich. Aus sozialpolitischer Sicht wäre es jedoch über das Anliegen der PI hinaus zu begrüssen, wenn Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz grundsätzlich keinen Widerruf ihrer Bewilligung aufgrund eines blossen Sozialhilfebezugs mehr zu befürchten hätten, unabhängig davon, ob der Bezug mutwillig erfolgt ist oder nicht. Rückstufungen nach Art. 63 Abs. 2 AuG hingegen wären von dieser Beschränkung nicht betroffen und weiterhin möglich.

Mehrere Studien haben ergeben, dass betroffene Personen aus Angst vor migrationsrechtlichen Sanktionen auf ihren gesetzlichen Anspruch auf Sozialhilfe verzichten, ein Leben unterhalb des Existenzminimums in prekären Verhältnissen führen und sich verschulden, um ihren Aufenthalt in der Schweiz nicht zu gefährden. Namentlich können die

¹ Ecoplan, Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone, S. 5 und 32, im Auftrag des Staatssekretariates für Migration, Bern 2018



5/6

aktuellen Formulierungen in migrationsrechtlichen Schreiben und Entscheiden bei Betroffenen Ängste und Unsicherheiten auslösen. Sie können die Situation nicht einschätzen und erleben diese auch dann als Bedrohung, wenn ihr Aufenthaltsstatus mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gar nicht gefährdet ist. Dies steht im Widerspruch mit der in Fachkreisen unbestrittenen Erkenntnis, dass Aufenthaltssicherheit Voraussetzung der Integration und nicht Belohnung ist.

Von den Entbehrungen eines Lebens unter dem Existenzminimum sind oftmals auch Kinder und Jugendliche betroffen. Die Folgen können Störungen in der psychischen, sozialen und emotionalen Entwicklung sein. Der Nichtbezug von Sozialhilfe kann zu Situationen führen, in denen der Zugang zu Lebensmitteln, zu einer Wohnung oder zur Gesundheitsversorgung nicht mehr gewährleistet ist. Dies hat nicht nur individuell, sondern auch gesamtgesellschaftlich unerwünschte Folgen. Der Verzicht auf die Geltendmachung des gesetzlichen Anspruchs auf Sozialhilfe aus Angst ist insbesondere auch deshalb problematisch, weil er dazu führt, dass die Sozialhilfe den ihr zugedachten integrativen Zweck nicht mehr vollständig erfüllen kann.

In diesem Sinne würde eine Begrenzung des Zeitraums für migrationsrechtliche Sanktionen aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe dazu führen, dass die betroffenen Personen ihren gesetzlichen Anspruch auf Sozialhilfe nach Ablauf von zehn Jahren angstfrei geltend machen könnten.

Gesetzesvorschlag

Aufgrund unserer vorliegenden Ausführungen schlagen wir folgende Änderung des AIG vor:

Art. 62 Abs. 1 AIG

Die zuständige Behörde kann Bewilligungen, ausgenommen die Niederlassungsbewilligung, und andere Verfügungen nach diesem Gesetz widerrufen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer:

lit. e oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, **mutwillig Sozialhilfe bezieht, sofern sie oder er sich nicht seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält;**

Art. 63 Abs. 1 AIG

Die Niederlassungsbewilligung kann nur widerrufen werden, wenn:



6/6

lit. c die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, **mutwillig**, dauerhaft und in erheblichem Mass **Sozialhilfe bezieht, sofern sie oder er sich nicht seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält;**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Raphael Golta
Stadtrat



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 458 27 27
Registratur-Nummer: BVGer-034.31-11/1/1
Geschäfts-Nummer: 2024-247

Nationalrat
Staatspolitische Kommission
Frau Kommissionspräsidentin
Greta Gysin
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St. Gallen, 3. Februar 2025

Vernehmlassung der SPK-N: Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). 20.451 n Pa.Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung vom 21. Oktober 2024 zur Stellungnahme im eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir bestens. Den Entwurf sowie den erläuternden Bericht haben wir mit Interesse zur Kenntnis genommen.

In der vorliegenden Angelegenheit verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Das Bundesverwaltungsgericht bittet darum, bei der Auswertung der Vernehmlassung seine Antwort als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz

Barbara Balmelli



Der stellvertretende Generalsekretär

Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der Generalsekretär
Av. du Tribunal fédéral 29
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11
www.bger.ch
Geschäftsnummer 003.1
DOCID 11787406

Nationalrat
Staatspolitische Kommission
Frau Kommissionspräsidentin
Greta Gysin
3003 Bern

Per E-Mail:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Lausanne, 7. Januar 2025 / ron

**Vernehmlassung der SPK-N zur Änderung des Bundesgesetzes über die
Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in der oben erwähnten Vernehmlassung, Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der Generalsekretär

Nicolas Lüscher



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 28.02.2025
02.02 jäg

20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür bestens.

Der Vorstand KKJPD hat in seiner Sitzung vom 31. Januar 2025 beschlossen, auf eine Stellungnahme im Namen der KKJPD zu verzichten und es den einzelnen Kantonen zu überlassen, sich zur Vorlage zu äussern.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Generalsekretär

Per E-MailvernehmlassungSBRE@sem.admin.chNationalrat
Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Neuenburg, 14. März 2025

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Armut ist kein Verbrechen)Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit. Das zur Diskussion stehende Vorhaben beinhaltet keine Aspekte, welche im Lichte der statutarischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen

*i.A. U. Morf*Marie-Pierre de Montmollin
Präsidentin SVR-ASM

Von: [Jakob Astrid](#)
An: [SEM-Vernehmlassung SBRE](#)
Betreff: Vernehmlassung der SPK-N: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)
Datum: Freitag, 22. November 2024 13:59:25

Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Einladung zur Vernehmlassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, die wir gestern erhalten haben.

Gerne teilen wir Ihnen mit, dass die IV-Stellen-Konferenz auf eine Stellungnahme verzichtet.

Meilleures salutations,
Freundliche Grüsse



Astrid Jakob
MLaw, MPA Unibe
Geschäftsführerin

Geschäftsstelle IVSK
Sempacherstrasse 15
6003 Luzern

Tel.: +41 41 361 60 22

E-Mail: astrid.jakob@ivsk.ch
Web: www.ivsk.ch www.coai.ch/

Die in diesem E-Mail enthaltenen, vertraulichen Informationen sind fuer den exklusiven Gebrauch durch den namentlich bezeichneten Empfaenger bestimmt. Alle anderen Personen werden informiert, dass die Benutzung sowie Veroeffentlichung, Reproduktion oder das Weiterleiten dieser Information untersagt ist. Wenn Sie dieses E-Mail aufgrund eines Fehlers erhalten haben, bitten wir Sie hoeflich, uns dies sofort mitzuteilen und das Mail zu loeschen. Danke.

Von: [_PARL_Info_SPK.CIP](#)
An: [_SEM-Vernehmlassung_SBRE](#)
Cc: [_PARL_Info_SPK.CIP](#)
Betreff: WG: Vernehmlassung der SPK-N: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)
Datum: Montag, 16. Dezember 2024 09:42:29
Anlagen: [image006.png](#)
[image005.png](#)

Guten Tag

Untenstehend eine Antwort der Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Denise Campos

Administrative Sachbearbeiterin
Sekretariat SPK und LPK / Kommissionen
Parlamentdienste, CH-3003 Bern

Tel: +41 58 322 97 40
denise.campos@parl.admin.ch
parl.ch

Von: Maeder Sabine <maeder@arbeitgeber.ch>
Gesendet: Donnerstag, 12. Dezember 2024 13:33
An: _PARL_Info_SPK.CIP <spk.cip@parl.admin.ch>
Betreff: Vernehmlassung der SPK-N: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit zur eingangs erwähnten Vernehmlassung Stellung nehmen zu können.

Da sich die Vorlage hauptsächlich auf den humanitären Bereich des AIG bezieht, verzichtet der Schweizerische Arbeitgeberverband auf eine Stellungnahme zu dieser Vernehmlassung.

Wir danken Ihnen bestens für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Sabine Maeder im Auftrag von Andrea Schwarzenbach

Assistentin
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich
Tel. +41 44 421 17 17
Direktwahl: +41 44 421 17 42
maeder@arbeitgeber.ch
<http://www.arbeitgeber.ch>

