

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.

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

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 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 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 Ablösung von der Sozialhilfe liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in

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

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 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

³ Erläuternder Bericht, S. 9