

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 Niederlassung 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 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