

Zürich, 08. März 2025

B!NATIONAL

Interessengemeinschaft Binational

Vereinsvorstand

8000 Zürich

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur parlamentarischen 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)

