



**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 Leitentscheid 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 Leitentscheid 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