



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 gravierenden 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 dazumal 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 Migrationsregulation 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 Basel, 2026-2020. Bericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt.

Mit der Annahme dieser Initiative hat das Parlament anerkannt, dass die Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist. Es hat zudem anerkannt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die seit mehr als zehn Jahren integraler Bestandteil der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung sind, beim 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 betroffene 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 Leitsatz 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 der Aufenthaltsdauer.

Die EKM wünscht sich darum trotz Grundsatzentscheid eine Frist, nach welcher 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 dennoch auf eine konkrete Schutzfrist verzichten, dann muss er aus Sicht der EKM zumindest die nötigen gesetzlichen Vorkehrungen treffen, um Rechtssicherheit zu schaffen: Für hier geborene und ohne Unterbruch während zehn Jahren anwesende Personen ohne Schweizer Pass braucht

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.

es eine hohe 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 Ausweisentzüge 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 Arbeitsplatzverlust, 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 folgensweren Entscheid wie den Bewilligungswiderruf muss das «Verschulden» umfassender 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 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 so folgensweren Entscheid wie den Widerruf einer Bewilligung zu viel Ermessensspielraum. Die Migrationsbehörden könnten 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