



# **Parlamentarische Initiative. Armut ist kein Verbrechen.**

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen  
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 14. März 2025

## **Impressum**

Herausgeberin  
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)  
Postfach, 3001 Bern  
Tel. 031 370 75 75  
E-Mail: [info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch)  
Internet: [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)  
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen  
Deutsch (Originalversion), Kapitel «Das Wichtigste in Kürze» auf Französisch (Übersetzung)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Anmerkungen zu den Zielen der Initiative «Armut ist kein Verbrechen»</b> .....	<b>4</b>
3.1	Verschärfungen mit weitreichender Wirkung .....	5
3.2	Die Problematik des Nichtbezugs .....	6
<b>4</b>	<b>Vorentwurf der staatspolitischen Kommission</b> .....	<b>6</b>
4.1	Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist .....	7
4.2	Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden .....	8

# 1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die SFH ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative in National- und Ständerat angenommen wurde. Das Parlament anerkennt damit, dass die immer stärkere Verknüpfung von Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Massnahmen problematisch ist und deshalb Handlungsbedarf besteht. Die SFH setzt sich grundsätzlich für die Entflechtung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht ein. Die Netze der sozialen Sicherung dürfen nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Sozialhilfe ist dazu da, Menschen, die ansonsten unter der Armutsgrenze leben müssten, die Existenz zu sichern und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» nimmt diesen Grundgedanken der Sozialhilfe als effektives Unterstützungsnetz für alle armutsbetroffenen Menschen, unabhängig ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus, auf.

## 2 Das Wichtigste in Kürze

- **Die SFH unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen»**, die Rechtssicherheit von Ausländerinnen und Ausländern zu verbessern, indem diese im Bedarfsfall Sozialhilfe beziehen können, ohne um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz fürchten zu müssen.
- **Die SFH erachtet die Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich als problematisch.** Die Angst vor solchen Konsequenzen führt in der Praxis erwiesenermassen dazu, dass armutsbetroffene Personen, darunter viele Familien mit Kindern, auf ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verzichten und unter dem Existenzminimum leben müssen.
- Aus diesem Grund erachtet die SFH den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zwar als **Schritt in die richtige Richtung. Um deren anvisiertes Ziel und eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu erreichen, braucht es aber Anpassungen.**
- **Dazu fordert die SFH, anstelle des «eigenen Verschuldens» den Begriff der Mutwilligkeit ins Gesetz aufzunehmen:** Bezieht eine Person Sozialhilfe, so kann ihr deswegen eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur dann entzogen werden, wenn sie ihre Lage, die zur Sozialhilfeabhängigkeit führte, entweder selbst mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat.

## 3 Anmerkungen zu den Zielen der Initiative «Armut ist kein Verbrechen»

Auslöser für die Initiative und die gleichlautende Petition «Armut ist kein Verbrechen» waren die mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) im Jahr 2019 in Kraft getretenen Verschärfungen beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs.

Mit der parlamentarischen Initiative sollten diese Verschärfungen des Ausländerrechts teilweise rückgängig gemacht und ihre negativen Auswirkungen entschärft werden. So fordert die Initiative, dass bei Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als zehn Jahren ohne Unterbrechung und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, ein Widerruf der Aufenthalt- oder Niederlassungsbewilligung wegen unverschuldetem Bezug von Sozialhilfe nicht mehr möglich ist. Die Aufenthaltssicherheit für langjährig anwesende Ausländerinnen und Ausländer soll dadurch verbessert und die durch den Nichtbezug drohende Prekarisierung gestoppt werden.<sup>1</sup>

Weiterhin möglich bleiben sollte gemäss Initiativtext hingegen der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung oder einer Aufenthaltsbewilligung, wenn die betreffende Person die eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat. Damit wird der ursprünglichen Intention der Reform des AIG, nämlich der Verhinderung eines tatsächlichen Missbrauchs, Rechnung getragen.

### 3.1 Verschärfungen mit weitreichender Wirkung

In der parlamentarischen Debatte zur Einführung der Verschärfungen des AIG stand die Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs im Zentrum. In der Praxis entfaltete die Reform aber weit über effektive Missbrauchsfälle hinaus ihre Wirkung.

Besonders verunsichernd sind die grossen kantonalen und teilweise kommunalen Unterschiede: Die Sozialdienste haben unterschiedliche Richtlinien, ab wann sie Personen beim Migrationsamt melden (müssen). Und auch die Praxis der kantonalen Migrationsämter unterscheidet sich stark: Das gilt etwa für präventive Massnahmen oder für der Beurteilung, ob die Kriterien für eine Rückstufung oder einen Widerruf erfüllt sind. So verschicken einige Kantone bereits standardmässig eine Ermahnung, wenn eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe bezieht, ganz unabhängig von der individuellen Situation. Bei der Beurteilung, ob alles Zumutbare unternommen wurde, um den Sozialhilfebezug zu vermindern, ist in erster Linie das Migrationsamt entscheidend, und nicht die Sozialhilfestelle, die mit den Betroffenen direkt in Kontakt steht. Auch wenn aus Sicht der Sozialhilfebehörde die Betroffenen der Schadensminderungspflicht nachgekommen sind, kann die Migrationsbehörde die Widerrufsgründe als erfüllt betrachten.<sup>2</sup> Entsprechend sind von der AIG-Reform längst nicht nur Missbrauchsfälle betroffen – im Gegenteil: Migrantinnen und Migranten, die Sozialhilfe beziehen, fallen unter Generalverdacht, die Situation selbst verschuldet zu haben oder nicht genügend zu unternehmen, um sich wieder von der Sozialhilfe zu lösen.

Für Niedergelassene stellt die Reform deshalb eine Zäsur dar: Die Aufenthaltssicherheit ist trotz oft Jahrzehnte dauerndem Aufenthalt und trotz der Erfüllung aller Integrationserfordernisse nicht mehr gewährt. Menschen, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten, oft sogar hier geboren wurden, können durch unglückliche Umstände wie beispielsweise Arbeitsplatzverlust, Unfall, Krankheit, Trennung vom Ehegatten oder anderen einschneidenden Lebensereignissen ihr Aufenthaltsrecht verlieren und aus der Schweiz weggewiesen werden.

---

<sup>1</sup> Vor der Gesetzesänderung war ein Entzug der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren nur bei einer Verurteilung zu längerfristigen Freiheitsstrafen, bei schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz möglich.

<sup>2</sup> Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2024: [Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. November 2024](#) (nachfolgend: Erläuternder Bericht), S.11.

## 3.2 Die Problematik des Nichtbezugs

Die Angst und die Rechtsunsicherheit, die mit den genannten Umständen einhergehen, lösen bei den Betroffenen eine unheilvolle Dynamik aus. Weil ausländerrechtliche Massnahmen, insbesondere der drohende Verlust des Aufenthaltsrechts, einen massiven Einfluss auf ihre zukünftige Lebensgestaltung haben, haben sie eine stark abschreckende Wirkung. In der Folge verzichten Betroffene wegen der befürchteten Konsequenzen trotz dringendem Bedarf auf die Sozialhilfe und leben unter dem Existenzminimum. Das Phänomen des Nichtbezugs existierte zwar bereits vor der Gesetzesrevision von 2019, hat sich aber seither nochmals deutlich verschärft.<sup>3</sup> Dies wird einerseits durch Fachstellen bestätigt, die in der Beratung von Migrantinnen und Migranten tätig sind. Andererseits weisen auch Studien darauf hin, dass die Kopplung von Sozial- und Migrationsrecht einen bedeutsamen Einfluss auf das Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe hat.<sup>4</sup>

Mit dem Nichtbezug gehen oft Folgeprobleme einher: 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. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind: So bezieht geschätzt fast ein Drittel der grundsätzlich anspruchsberechtigten Kinder keine Leistungen der Sozialhilfe.<sup>5</sup> Die Befunde bestätigen, dass eine Verknüpfung des Sozialhilfebezugs mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen grundsätzlich problematisch ist.

## 4 Vorentwurf der staatspolitischen Kommission

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei relevanten Punkten vom Initiativtext abgewichen: Erstens verzichtet sie auf die Nennung einer Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre. Zweitens wird der Begriff der Mutwilligkeit durch den erheblich schwächeren Begriff des eigenen Verschuldens ersetzt. In Kombination bewirken diese beiden Anpassungen der SPK-N eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Initiativtext.

Die Umstände, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung bei einem Bewilligungswiderruf zwar bereits heute berücksichtigt.<sup>6</sup> Allerdings lässt sich in der Praxis feststellen, dass diese individuelle Prüfung des eigenen Verschuldens nach wie vor beträchtlichen Ermessensspielraum offenlässt. Der Vorschlag der SPK-N würde in dieser Form also lediglich die aktuelle Praxis gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifizieren. Die SFH begrüsst diese Kodifizierung zwar

---

<sup>3</sup> Neben den befürchteten aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen können auch Scham, bürokratische Hürden oder Unwissenheit über den Anspruch auf Sozialhilfe Gründe für den Nichtbezug darstellen.

<sup>4</sup> Meier, Gisela, Mey, Eva und Rahel Strohmeier Navarro 2021: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. S.30.

<sup>5</sup> Vgl. Büro BASS 2024: [Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe Schlussbericht](#), S. 420.

<sup>6</sup> Erläuternder Bericht, S.6.

grundsätzlich, die bestehende Rechtsunsicherheit und die Angst der Anspruchsberechtigten vor ausländerrechtlichen Konsequenzen können dadurch aber nicht eliminiert werden. Die Absicht der parlamentarischen Initiative, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und Ausweisungen auf Missbrauchsfälle zu begrenzen, wird daher mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht der SFH nicht hinreichend erzielt. Aus diesem Grund erachtet die SFH den vorliegenden Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zwar als Schritt in die richtige Richtung, fordert aber Anpassungen, um im Sinne der parlamentarischen Initiative eine effektive Verbesserung für die Betroffenen zu realisieren.

## 4.1 Aufenthaltssicherheit durch Schutzfrist

Der vor der AIG-Reform von 2019 bestehende Schutz nach 15 Jahren Aufenthalt anerkennt den Umstand, dass bereits der Weg zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung ein hohes Mass an Integrationsbemühungen und -erfolgen voraussetzt. So kann die Niederlassungsbewilligung in der Regel erst nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt sowie Erfüllen der Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG erlangt werden. Dazu gehören sowohl Teilhabe am Erwerbsleben und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wie auch genügend Sprachkenntnisse und ein einwandfreier Leumund. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem den Zwischenschritt über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung machen, welche sie frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und bei Erfüllen der Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erhalten können. Zusätzlich wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens oder mit vorläufiger Aufnahme nicht an die nötige zehnjährige Aufenthaltsfrist für eine Niederlassungsbewilligung angerechnet.<sup>7</sup>

Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung leben in der Regel seit Jahrzehnten in der Schweiz, sie sind hier verwurzelt, oft auch hier geboren und aufgewachsen, arbeiten, zahlen Steuern und sind meist gut integriert. Aus Sicht der SFH müssen der langjährige Aufenthalt sowie die offensichtlich guten Integrationsleistungen berücksichtigt werden, indem die Hürden für einen allfälligen Verlust des Aufenthaltsrechts höher angesetzt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ebendies vorgesehen, indem sie nach zehn Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt Mutwilligkeit als Ursachen des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Die SFH bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

Im erläuternden Bericht argumentiert die SPK-N, dass die Festlegung einer Frist gar kontraproduktiv wirken könnte: Wenn nach zehn Jahren die Mutwilligkeit und in dem Sinne das klare eigene Verschulden eine Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf wären, könne im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Frage nach den Ursachen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von weniger lange anwesenden Personen weniger Gewicht habe.<sup>8</sup> Die Kommission schlägt deshalb vor, anstelle einer zeitlichen Komponente die Prüfung des eigenen Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit im Gesetz zu verankern, unabhängig von der Aufenthaltsdauer. Damit soll die aktuelle Praxis ins AIG übernommen werden. Allerdings waren diese Interpretation des Initiativtexts und die Umformulierung in der Kommission höchst umstritten: Der Entscheid zugunsten der neuen Formulierung fiel mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin äusserst knapp aus, der definitive

---

<sup>7</sup> Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG.

<sup>8</sup> Erläuternder Bericht, S.4.

Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.<sup>9</sup>

## 4.2 Mutwilligkeit statt eigenes Verschulden

Wird auf die Festlegung einer Schutzfrist verzichtet, so ist es umso wichtiger, dass bei der Prüfung eines Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht nur die Verhältnismässigkeit berücksichtigt wird, sondern dass auch die kantonalen Unterschiede vermindert und die Rechtspraxis vereinheitlicht werden. Dies kann durch die Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe erreicht werden.

Der Begriff des Verschuldens ist im Armutskontext grundsätzlich problematisch. 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. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zu berücksichtigen. Bezogen auf die Anstrengungen zur Sozialhilfeunabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden erst vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden».<sup>10</sup>

In der Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden indes oft sehr eng definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen, nicht genügend dagegen zu unternehmen. Die SFH ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisenzug eine höhere Hürde braucht als ein einfaches Verschulden.

In der parlamentarischen Initiative wurde deshalb bewusst anstelle des Verschuldens der präzisere Begriff der Mutwilligkeit verwendet. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten dann vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt».<sup>11</sup> Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisenzügen denn auch auf jene Fälle reduziert werden, die mit Absicht missbräuchlich Sozialhilfe beziehen –sowohl punkto Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch punkto Anstrengungen sich von der Sozialhilfe abzulösen. Dies entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 wie auch derjenigen der parlamentarischen Initiative. Damit die parlamentarische Initiative ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann, fordert die SFH deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

### Vorschlag SFH:

#### Art. 62 Abs. 1<sup>bis</sup>

1<sup>bis</sup> Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden~~ die Sozialhilfeabhängigkeit

<sup>9</sup> Erläuternder Bericht, S.4.

<sup>10</sup> Ebd., S.9.

<sup>11</sup> Vgl. u.a. [BGer 2C\\_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2.](#)



~~mutwillig herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

**Art. 63 Abs. 1<sup>bis</sup>**

1<sup>bis</sup> Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **mutwillig herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat** **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter [www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen](http://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen). Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter [www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter](http://www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter).