Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatspolitische Kommission des
Nationalrates (SPK-N)
Parlamentsgebäude
3003 Bern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

10. März 2025

Vernehmlassung zur 20.451 n Pa. Iv. Marti Samira. Armut ist kein Verbrechen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 eingeladen, zur rubrizierten parlamentarischen Initiative Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Mit dem vorliegenden Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) soll sichergestellt werden, dass für den Widerruf einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung sowohl die Ursachen einer Sozialhilfeabhängigkeit als auch die Schwere des Verschuldens an dieser Abhängigkeit zu prüfen sind. Dazu sollen die beiden Widerrufsgründe zum Sozialhilfebezug dahingehend ergänzt werden, dass die Verschuldensfrage neu bei den objektiven Voraussetzungen berücksichtigt werden muss.

Der Erlass setzt den ursprünglichen Kernanliegen der parlamentarischen Initiative eine differenzierte, aber abgeschwächte Lösung entgegen. Die Formulierung «durch eigenes Verschulden» ist sehr vage und widerspricht letztlich dem Prinzip der Ursachenunabhängigkeit. Die ursprüngliche Formulierung der parlamentarischen Initiative («mutwillig herbeiführen») setzt die Schwelle des Verschuldens höher und würde wohl dazu beitragen, den Nichtbezug etwas zu reduzieren. Der vorliegende Wortlaut ist aus unserer Sicht daher keine Verbesserung der bisherigen Formulierung, im Gegenteil wird damit der Ermessensspielraum eingeschränkt.

Was die Ursachen für einen Sozialhilfebezug sind und insbesondere, ob ein Sozialhilfebezug der betroffenen Person vorwerfbar ist, wird bereits heute ausnahmslos bei jeder Nichtverlängerung bzw. bei jedem Widerruf im Rahmen der Verhältnismässigkeit geprüft. Nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist dabei namentlich relevant, ob und in welchem Ausmass ein Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit besteht, der Grad der Integration bzw. die Dauer der bisherigen Anwesenheit in der Schweiz sowie die der betroffenen Person und ihrer Familie drohenden Nachteile. Keines dieser Elemente ist für sich allein ausschlaggebend. Es ist immer eine Würdigung der gesamten Umstände im Einzelfall vorzunehmen.

Entsprechend stellt sich die Frage, weshalb das geltende Recht abgeändert werden soll bzw. muss. Antworten darauf finden sich im erläuternden Bericht bedauerlicherweise nicht und

ergeben sich auch nicht aus der Praxis. Eine reine Kodifizierung der Rechtsprechung ist offensichtlich nicht erforderlich, zumal keine Erhebung gezeigt hätte, dass die aktuelle Regelung übermässig häufig angewendet wird, Lücken aufweist, unterschiedlich gehandhabt wird oder von der Rechtsprechung nicht überprüft werden kann. Die Anforderungen an die Integration wurden erst per 1. Januar 2019 verbindlich definiert und im Ausländer- und Integrationsgesetz aufgenommen. Es wurde dabei auch die Möglichkeit geschaffen, Niederlassungsbewilligungen von Personen, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen zu können. Die Gegner kritisierten damals, dass eine Abwertung der Niederlassungsbewilligung erfolgen würde und die Rechtssicherheit in Frage gestellt werden könnte. Diese Befürchtungen haben sich in der Folge jedoch nicht bestätigt. Wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen war, ergaben die Umfragen, Erhebungen und Studien vielmehr, dass ausländerrechtliche Massnahmen aufgrund von Sozialhilfeabhängigkeit in den vergangenen Jahren nur zurückhaltend verfügt worden sind (im Durchschnitt rund 150 jährlich). Dabei wurde im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung in jedem Fall geprüft, ob ein Selbstverschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit vorliegt.

Überdies droht praxisgemäss eine effektive Nichtverlängerung bzw. ein Widerruf einer Bewilligung erst im Nachgang an erfolglose (Integrations-)Massnahmen wie eine formlose Ermahnung, eine formelle Verwarnung oder eine Rückstufung, welche es den Behörden ermöglicht, bei Integrationsdefiziten eine Niederlassungsbewilligung (C) durch eine Aufenthaltsbewilligung (B) zu ersetzen. Erst wenn die milderen Massnahmen nicht die erwünschte Wirkung gezeigt haben, erfolgt als ultima ratio eine Aufenthaltsbeendigung. In jedem Fall steht Betroffenen gegen die behördlichen Entscheide der – bei Sozialhilfebezug meist unentgeltliche – Rechtsweg bis ans Bundesgericht offen, so dass sich die Rechtsprechung regelmässig und hinlänglich mit Fragen der Vorwerfbarkeit eines Sozialhilfebezuges auseinandersetzen hatte. Noch während eines Beschwerdeverfahrens können die Beschwerdeführenden auf den Verfahrensausgang Einfluss nehmen (z.B. indem sie an Arbeits- oder Integrationsprogrammen teilnehmen, medizinische Unterlagen einreichen oder sich von der Sozialhilfe ablösen). Dadurch aber, dass die Vorwerfbarkeit in die Prüfung des Widerrufsgrunds verlagert werden soll, würden gewisse mildere Massnahmen a priori wegfallen. Namentlich könnte mit dem vorliegenden Entwurf bei betroffenen Personen infolge Nichterfüllens der objektiven Voraussetzungen des Widerrufsgrunds keine Verwarnungen mehr ausgesprochen werden, was gerade bei Grenzfällen stossend wäre. Ausserdem impliziert die im Entwurf vorgesehene Regelung, dass die Vorwerfbarkeit bzw. das Verschulden nur beim Widerruf wegen Sozialhilfebezugs und nicht bei allen Widerrufsründen bzw. Massnahmen zu prüfen ist. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist indes bei jeder Massnahme angemessen Rechnung zu tragen und gilt beispielsweise auch bei einer Rückstufung. Sodann ist nach diesen Ausführungen auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Verschuldensfrage – wenn eine reine Kodifizierung aus welchen Gründen auch immer unbedingt nötig sein sollte – nicht konsequenterweise bei der Verhältnismässigkeitsprüfung in Art. 96 AIG ergänzt worden ist.

Was im vorliegenden Entwurf ebenfalls zu wenig beachtet wurde, ist der Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe. Mit einer grundsätzlichen Weigerung, an Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen teilzunehmen, sind gemäss Bundesgericht mangels einer Notlage die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Sozialhilfe nicht erfüllt (vgl. dazu statt vieler: BGE 130 I 71). Wird daher die Subsidiarität der Sozialhilfe und deren Prüfung durch die Sozialhilfebehörden vorausgesetzt, könnten per definitionem die neu formulierten Widerrufsründe von Art. 62 Abs. 1^{bis} und Art. 63 Abs. 1^{bis} gar nie erfüllt sein.

Zusammenfassend wird sich mit dem aktuellen Entwurf in der Praxis kein Mehrwert ergeben, zumal auch der Präzisionsgrad der Bestimmung nicht hoch genug ist, um künftig auf verlässlichere Parameter als die zurzeit von der Rechtsprechung definierten zurückgreifen zu können. Daher empfehlen wir dringend, auf die Einführung von Art. 62 Abs. 1^{bis} und Art. 63 Abs. 1^{bis} AIG zu verzichten.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, diese in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Sandra Kolly
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber