

Staatspolitische Kommission  
des Nationalrats (SPK-N)  
zHd. Frau Greta Gysin  
Präsidentin

Eingereicht per Mail an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Zürich, 13.03.2025

## **Stellungnahme von UNICEF Schweiz und Liechtenstein zur Parlamentarischen Initiative Armut ist kein Verbrechen.**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

UNICEF Schweiz und Liechtenstein bedankt sich für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» Stellung zu nehmen.

Wir folgen vollumfänglich der Haltung des Netzwerks Kinderrechte Schweiz, bei dem UNICEF Schweiz und Liechtenstein Mitglied ist.

### **1. Einleitung**

UNICEF Schweiz und Liechtenstein ist erfreut, dass die parlamentarische Initiative im 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. Besonders gravierend ist zu werten, dass der Anteil von Familien mit Kindern in der Sozialhilfe hoch ist und überdurchschnittlich viele Kinder betroffen sind.

Aus diesem Grund erachtet UNICEF Schweiz und Liechtenstein 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.

### **2. Kinderrechtlicher Bezug**

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das die Schweiz 1997 ratifiziert hat, garantiert allen Kindern in der Schweiz das Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen

Lebensstandard (Art. 26 und 27 UN-KRK). Dennoch bleibt dieses Recht vielen Kindern in der Schweiz faktisch verwehrt. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sieht einen Widerruf

der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug vor. Dies führt dazu, dass ausländische Familien, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten, mit einer Wegweisung konfrontiert sind, wenn sie in eine Notsituation geraten und Sozialhilfe beziehen müssen. Die drohende Wegweisung zwingt Familien in prekären Verhältnissen oftmals dazu, auf Sozialhilfe zu verzichten. Darunter leiden betroffene Kinder ganz besonders.

Kinder, die von Armut betroffen sind, erleben materielle Benachteiligung und soziale Ausgrenzung. Zudem haben sie schlechtere Bildungschancen und bleiben häufig bis ins Erwachsenenalter arm. Die heutige Gesetzeslage gefährdet damit ihre Möglichkeiten auf Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben sowie ihr Wohlbefinden.

Die Initiative «Armut ist kein Verbrechen» trägt zur Rechtssicherheit betroffener Familien bei und gewährleistet einen angemessenen Lebensstandard, damit Kinder ihr Grundrecht auf soziale Sicherheit wahrnehmen können.

### **3. Vorentwurf der staatspolitischen Kommission**

In den folgenden Punkten stützt sich UNICEF Schweiz und Liechtenstein auf die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH.

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. 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. UNICEF Schweiz und Liechtenstein begrüsst diese Kodifizierung zwar 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 von UNICEF Schweiz und Liechtenstein nicht hinreichend erzielt. Aus diesem Grund erachtet UNICEF Schweiz und Liechtenstein 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.

### **3.1 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.

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 von UNICEF Schweiz und Liechtenstein 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 Ursache des Sozialhilfebezugs voraussetzt, damit überhaupt ausländerrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. 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. 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 Beschluss zum Gesetzesentwurf mit 13 zu 12 Stimmen ebenfalls. Die Kommissionsminderheit bemängelt, dass die Vorlage in dieser Form keinen wirklichen Mehrwert bringe.

UNICEF Schweiz und Liechtenstein bedauert, dass die SPK-N keine entsprechende Schutzfrist in den Umsetzungsvorschlag aufgenommen hat, um die Aufenthaltssicherheit von langfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen.

### **3.2 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».

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. UNICEF Schweiz und Liechtenstein ist deshalb der Überzeugung, dass es für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid zum Ausweisentzug 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». Mit dem Begriff der Mutwilligkeit soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen 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 UNICEF Schweiz und Liechtenstein deshalb, den Begriff des eigenen Verschuldens im Gesetzesentwurf durch den der Mutwilligkeit zu ersetzen.

Vorschlag:

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 **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.**

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Komitee für UNICEF Schweiz und Liechtenstein



Bettina Junker  
Geschäftsleiterin



Nicole Hinder  
Bereichsleiterin Child Rights Advocacy