



20.451 n

Parlamentarische Initiative Armut ist kein Verbrechen

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 15. November 2024

Übersicht

Ausländerinnen und Ausländer, die unverschuldet von Sozialhilfe abhängig geworden sind, sollen nicht den Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten müssen.

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates beantragt, das Ausländer- und Integrationsgesetz so zu ergänzen, dass bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs zwingend zu berücksichtigen ist, ob die betreffende Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit durch eigenes Verschulden herbeigeführt hat und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, von der Sozialhilfe dauerhaft unabhängig zu werden, ungenügend genutzt hat.

Durch ihren Entwurf kodifiziert die Kommission die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach 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.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Inhalt der parlamentarischen Initiative

Die von Nationalrätin Samira Marti (S, BL) am 18. Juni 2020 eingereichte parlamentarische Initiative verlangt, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG)¹ so zu ändern, dass bei Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 10 Jahren ohne Unterbrechung und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wegen unverschuldetem Bezug von Sozialhilfe nicht mehr möglich ist.

Der ausformulierte Initiativtext enthält die Einschränkung, dass der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung, einer Aufenthaltsbewilligung oder einer anderen ausländerrechtlichen Verfügung nur noch möglich sein soll, wenn die betreffende Person die Situation, die zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen hat.

Die Initiantin begründete ihre Initiative mit den 2016 im AIG eingeführten Integrationsanforderungen, die mitunter dazu führen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben, arbeiten und Steuern zahlen, jedoch aus Gründen wie Arbeitsplatzverlust, Unfall, Krankheit, Trennung oder persönliches Pech auf Sozialhilfe angewiesen sind, wegen Sozialhilfebezug ihren Aufenthaltstitel verlieren und aus der Schweiz weggewiesen werden.

Ein drohender Verlust des Aufenthaltsrechts bewege Menschen daher oftmals dazu, auf staatliche Unterstützungsleistungen zu verzichten. Sei dies aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich, komme es immer wieder zu schwerwiegenden Härtefällen mit ernsthaften sozialen, familiären oder gesundheitlichen Folgen.

1.2 Vorprüfung und Ausarbeitung einer Vorlage

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates prüfte die parlamentarische Initiative an ihrer Sitzung vom 27. Mai 2021 vor und gab ihr mit 12 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge. Die SPK des Ständerates verweigerte jedoch ihre Zustimmung zur positiven Vorprüfung ihrer Schwesterkommission und gab der Initiative an ihrer Sitzung vom 16. November 2021 mit 6 zu 5 Stimmen keine Folge. Sie wies darauf hin, dass die geltende Widerrufsregelung erst 2019 in Kraft getreten sei und nicht nach wenigen Jahren bereits wieder revidiert werden solle, zumal die Rechtslage die Pönalisierung unverschuldeten Sozialhilfebezugs ausschliesse. Am 28. April 2022 hatte sich die SPK des Nationalrates deshalb erneut mit der Initiative zu befassen und beschloss mit 14 zu 10 Stimmen, ihrem Rat den Antrag zu stellen, dieser Folge zu geben.

¹ SR 142.20

Nachdem der Nationalrat am 21. September 2022 dem Antrag seiner SPK mit 96 zu 85 Stimmen zugestimmt hatte, oblag es zum zweiten Mal der SPK des Ständerates, zur Initiative Beschluss zu fassen. Mit 7 zu 6 Stimmen hielt sie an ihrer ursprünglichen Haltung fest und beantragte ihrem Rat abermals, der Initiative keine Folge zu geben. Der Ständerat folgte seiner SPK jedoch nicht und beschloss am 12. Juni 2023 mit 23 zu 20 Stimmen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Durch diesen Entscheid machte der Ständerat den Weg frei für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage durch die SPK des Nationalrates.

1.3 Konkretisierung des Initiativtextes

Bei der Ausarbeitung des Erlassentwurfs wurde rasch ersichtlich, dass eine wörtliche Umsetzung des Initiativtextes zu Unklarheiten führen könnte, die nicht im Sinne des Gesetzgebers wären. Bereits nach geltendem Recht muss bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Bewilligungswiderrufs die Vorwerfbarkeit resp. das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall geprüft werden, unabhängig von der bisherigen Aufenthaltsdauer. Nach dem Wortlaut der Initiative wäre jedoch die Mutwilligkeit (das Verschulden) der Sozialhilfeabhängigkeit nach einem Aufenthalt von 10 Jahren neu eine gesetzliche Voraussetzung für einen Bewilligungswiderruf.

Gleichzeitig stellte sich die Frage, was bei einem Bezug von Sozialhilfe vor Ablauf der 10 Jahre gelten würde. Der Wortlaut könnte so verstanden werden, dass das Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit in den ersten 10 Jahren nicht oder zumindest weniger zu berücksichtigen ist. Dies könnte ungewollt sogar zu einer Verschärfung der heutigen Praxis der Verhältnismässigkeit führen.

In Anbetracht dieser Unwägbarkeiten beschloss die SPK am 12. Oktober 2023, durch eine adäquate neue Formulierung mögliche Auslegungsprobleme auszuschliessen. An ihrer Sitzung vom 16. Mai 2024 fiel sie den Grundsatzentscheid, auf die Nennung einer konkreten Aufenthaltsdauer zu verzichten. Hingegen sollte im Ausländergesetz explizit festgeschrieben werden, dass bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung berücksichtigt werden muss, ob die Person durch eigenes Verschulden ihre Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt hat und ob sie ihr Potential, von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat. Mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin trat die Kommission auf den entsprechenden Formulierungsvorschlag ein, verabschiedete dessen Wortlaut und gab die Ausarbeitung des Berichtsentwurfs in Auftrag. An ihrer Sitzung vom 15. November 2024 führte die Kommission die Detailberatung durch und verabschiedete den Erlass- und Berichtsentwurf mit 13 zu 12 Stimmen zuhanden der Vernehmlassung. Die gegnerischen Stimmen wenden ein, dass die Vorlage keinen wirklichen Mehrwert bringe, weil durch diese lediglich die Rechtsprechung kodifiziert werde und die beabsichtigte Gesetzesänderung ausserdem nur wenige Fälle betreffe.

1.4 **Massnahmen des Bundes betreffend Sozialhilfe-abhängigkeit gegenüber ausländischen Personen aus Drittstaaten**

Mit dem Postulat 17.3260² seiner Staatspolitischen Kommission hatte der Ständerat den Bundesrat am 8. Juli 2017 beauftragt, zu untersuchen, welche rechtlichen Möglichkeiten für den Bund bestehen, die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken oder auszuschliessen. In seinem Bericht vom 7. Juni 2019³ in Erfüllung des Postulats skizzierte der Bundesrat eine Reihe von gesetzgeberischen Handlungsoptionen und möglichen Massnahmen. In der Folge beauftragte er das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), zur Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatsangehörige eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, zu welcher er Anfang 2022 eine Vernehmlassung⁴ durchführte. Der Bundesrat wird voraussichtlich Ende 2024 über das weitere Vorgehen entscheiden.

Die im Postulatsbericht aufgeführten Massnahmen, für die keine Gesetzesänderungen erforderlich waren, wurden im Auftrag des Bundesrates von den Migrationsbehörden direkt umgesetzt. So wurde am 1. Januar 2021 bei der Verlängerung der Aufenthaltbewilligung von Drittstaatsangehörigen, die erhebliche Sozialhilfekosten verursachen, ein Verfahren eingeführt, in dem die Zustimmung des Staatssekretariats für Migration (SEM) erforderlich ist. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat jedoch gezeigt, dass hier ein deutlicher Mehraufwand für Bund und Kantone verursacht wird, der keinen nennenswerten Mehrwert bringt. Weil die Kantone ihre Kontrolltätigkeit einwandfrei ausüben, ist kein Mechanismus dieser Art nötig. Aus diesem Grund wird das Zustimmungsverfahren bei erheblichem Sozialhilfebezug in der ersten Hälfte 2025 wieder aufgehoben. Auch eine 2023 durchgeführte Konsultation bei den kantonalen Migrationsbehörden ergab eine uneingeschränkte Unterstützung für die Aufhebung dieses Verfahrens.

Weiter erarbeitete das SEM zusammen mit den betroffenen kantonalen Stellen ein Rundschreiben, in dem unter anderem aufgeführt ist, welche Sozialhilfekosten bei Massnahmen gestützt auf das Ausländerrecht zu berücksichtigen sind. Die Grundlagen für die Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen in der Folge von Sozialhilfebezug sollen damit möglichst vereinheitlicht werden.⁵ Zudem werden seit August 2023 durch die Verknüpfung bestehender Daten regelmässige Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen vorgenommen und publiziert.⁶ Massnahmen zur Verbesserung des Datenaustausches zwischen den betroffenen Behörden wurden vorläufig nicht weiterverfolgt, weil sich zeigte, dass die Regelun-

² 17.3260 s Po. SPK-SR. Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

³ Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates der Staatspolitischen Kommission des Ständerates 17.3260 vom 30. März 2017

⁴ Siehe: fedlex.admin.ch/consultation-procedures/ended > Abgeschlossene Vernehmlassungen 2022 > Vernehmlassung 2021/29

⁵ Siehe: www.sem.admin.ch > Startseite > Einreise, Aufenthalt & Arbeit > Aufenthalt > FAQ > Aufenthalt und Integrationskriterien

⁶ Siehe: www.sem.admin.ch > Startseite > Publikationen & Service > Statistiken Sozialhilfestatistik im Ausländerbereich (Drittstaatsangehörige)

gen in den Kantonen zu unterschiedlich sind sowie die technische und organisatorische Umsetzung sehr aufwändig wäre.

1.5 Umfrage der SPK bei den Kantonen

In Anlehnung an eine vom Grossen Rat des Kantons Aargau angenommene Interpellation beschloss die Kommission am 12. Oktober 2023, vom SEM bei den Kantonen statistische Daten betreffend Anzahl der Unterstützungseinheiten (eine oder mehrere Personen eines Haushalts), Höhe der Unterstützungsleistungen, der Art der ausländerrechtlichen Massnahmen und Sanktionen sowie der allfälligen Schwellenwerte für deren Verfügung erheben zu lassen. An ihrer Sitzung vom 16. Mai 2024 nahm die Kommission die Ergebnisse dieser Umfrage zur Kenntnis.

Weil die angefragten Daten nicht in allen Kantonen vollständig zur Verfügung stehen und diese zudem den Fragenkatalog unterschiedlich ausführlich beantworteten, war es der SPK nicht möglich, für die gesamte Schweiz verlässliche statistische Schlüsse zu ziehen. So beantworteten lediglich 19 Kantone sowie die Städte Biel und Thun den Fragenkatalog vollständig oder teilweise, 7 Kantone verzichteten auf eine Stellungnahme. Die Resultate der Umfrage zeigten indessen, dass es nur selten zu Nichtverlängerungen, Widerrufen und Rückstufungen von Bewilligungen aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit kommt. Im Jahr 2022 wurden in 12 Kantonen sowie den Städten Biel und Thun insgesamt 81 Nichtverlängerungen und Widerrufe von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen sowie 87 Rückstufungen (Widerruf Niederlassungsbewilligung und Erteilung Aufenthaltsbewilligung) verfügt. Bei den Niederlassungsbewilligungen handelte es sich um 16 Widerrufe in 11 Kantonen und den beiden besagten Städten. In jedem der antwortenden Kantone werden Ermahnungen und Verwarnungen ausgesprochen, bevor ausländerrechtliche Massnahmen wegen eines Sozialhilfebezugs ergriffen werden. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass die Meldepflicht der Sozialhilfebehörden an die Migrationsämter in den meisten Kantonen eingehalten wird und dass bei jeder ausländerrechtlichen Massnahme die Verhältnismässigkeit geprüft wird, wobei das Selbstverschulden an einem Sozialhilfebezug eine wesentliche Rolle spielt.

Die Antworten der Kantone bestätigten im Grossen und Ganzen die Resultate von älteren statistischen Erhebungen und Studien. So wurden in den vorangehenden Jahren ausländerrechtliche Massnahmen aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit nur zurückhaltend verfügt (im Durchschnitt rund 150 jährlich) und im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung wurde in jedem Fall geprüft, ob ein Selbstverschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit vorliegt.⁷ Nach der Einführung einer Rechtsgrundlage im Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA)⁸, gemäss der seit Ende 2022 die Gründe für Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) zu erfassen sind⁹, sollen im vierten Quartal 2024 erstmals erhärtete Zahlen zur Weg-

⁷ Siehe z. B. Ecoplan AG: Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone. Teilprojekt im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, Bern 2018

⁸ SR 142.51

⁹ Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) vom 18. Dezember 2020 (AS 2022 646), siehe Art. 4^{bis} Bst. j

weisung von ausländischen Personen aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit veröffentlicht werden.

2 Grundzüge der Vorlage

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll verhindert werden, dass Ausländerinnen und Ausländer ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren, wenn sie unverschuldet von Sozialhilfe abhängig werden. Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs soll deshalb verbindlich die Frage nach der Schuld, Mitschuld oder Unschuld an der Situation abgeklärt werden. Hierfür soll die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) kodifiziert werden.

Der Entwurf verzichtet indessen auf eine entsprechende Bestimmung für die Rückstufung einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung. Bereits heute ist auf Gesetzes- und Verordnungsstufe geregelt, dass auch beim Entscheid über die Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit die Verhältnismässigkeit beachtet werden muss. So ist auch bei einer Rückstufung der Situation von Personen Rechnung zu tragen, die das Integrationskriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können.

Die Anordnung einer ausländerrechtlichen Massnahme wie eines Widerrufs oder einer Nichtverlängerung einer Bewilligung muss immer verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]¹⁰ und Art. 96 Abs. 1 AIG). Verhältnismässig ist eine ausländerrechtliche Massnahme, wenn das öffentliche Interesse an der Fernhaltung der Person das private Interesse der Person, in der Schweiz zu bleiben, überwiegt.

Erfolgt der Widerruf einer Bewilligung wegen einer Sozialhilfeabhängigkeit, sind gemäss der bisherigen Praxis des BGer 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 prüfen. Zu beachten ist auch die Qualität der sozialen und familiären Beziehungen, sowohl im Gast- als auch im Heimatland.¹¹

Der vorliegende Entwurf kodifiziert die Rechtsprechung zur Prüfung der Ursachen, welche zu einer Sozialhilfeabhängigkeit geführt haben, und des Verschuldens am Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit, unter Ausschluss der anderen von der Rechtsprechung berücksichtigten Aspekte.

¹⁰ SR 101

¹¹ Urteile BGer 2C_370/2021 vom 28. Dezember 2021 E. 3.3; 2C_580/2020 vom 3. Dezember 2020 E. 5.2

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln im AIG

Art. 62 Abs. 1^{bis}

Nach geltendem Recht ist die Ausrichtung von Sozialhilfe grundsätzlich an das Vorliegen einer ausländerrechtlichen Bewilligung gebunden. Es besteht aber unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht bei einer Sozialhilfeabhängigkeit vor Ablauf der Gültigkeit zu entziehen. Gestützt auf das AIG können Bewilligungen, ausgenommen die Niederlassungsbewilligung, widerrufen oder nicht verlängert werden, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG; Art. 33 Abs. 3 AIG betreffend Verlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen (Ausweise B). Zudem können bei einer Sozialhilfeabhängigkeit Ansprüche im Rahmen des Familiennachzugs erlöschen (Art. 51 Abs. 2 Bst. b i. V. m. Art. 62 AIG). Es ist darauf hinzuweisen, dass anerkannte Flüchtlinge auch bei Sozialhilfeabhängigkeit einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben (Art. 60 des Asylgesetzes; AsylG¹²); dabei sind sie der einheimischen Bevölkerung gleichzustellen (Art. 83 Abs. 1^{bis} AsylG und Art. 23 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge¹³).

Eine aufenthaltsbeendende ausländerrechtliche Massnahme wie der Widerruf oder die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung muss immer verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 96 Abs. 1 AIG, siehe dazu auch Ziff. 6.1). Verhältnismässig ist eine ausländerrechtliche Massnahme, wenn das öffentliche Interesse an der Fernhaltung der Person gegenüber dem privaten Interesse der Person am Verbleib in der Schweiz überwiegt. Ist eine Nichtverlängerung oder ein Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung unverhältnismässig, kann eine ausländerrechtliche Verwarnung ausgesprochen werden (Art. 96 Abs. 2 AIG).

Artikel 62 Absatz 1^{bis} sieht in Anlehnung an die Rechtsprechung des BGer neu vor, dass beim Widerruf zu berücksichtigen ist, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung erfordert dies die Prüfung der eigentlichen Ursache, die zu einer Sozialhilfeabhängigkeit geführt hat (erster Teilsatz) als auch die Prüfung der Nutzung von Möglichkeiten, die einer Person zur Verfügung stehen, um sich nachhaltig von der Sozialhilfeabhängigkeit zu lösen (zweiter Teilsatz). Werden diese Möglichkeiten nur unzureichend genutzt, ist der Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit selbst verschuldet.

Ursachen einer Sozialhilfeabhängigkeit

Nach der Rechtsprechung des BGer sind bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit auch die Ursachen, weshalb eine ausländische Person sozialhilfeabhängig geworden ist, zu prüfen.¹⁴ Der Verlust des Arbeitsplatzes, Schwierigkeiten bei der Arbeitssu-

¹² SR 142.31

¹³ SR 0.142.30

¹⁴ Urteil BGer 2C_580/2020 vom 3. Dezember 2020 E. 5.2

che, 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. Diese Aspekte sind bei der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen und es ist abzuwägen, was der betroffenen Person zur Last gelegt oder zugutegehalten werden kann.

Verschulden am Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit

Nach der Rechtsprechung des BGer sind bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit zu prüfen, ob die Sozialhilfeabhängigkeit selbstverschuldet ist oder nicht.¹⁵ Eine in relevanter Weise selbst verschuldete Sozialhilfeabhängigkeit genügt.¹⁶ Der Sozialhilfebezug gilt als selbst verschuldet, wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden.¹⁷

Das BGer geht bezüglich des Widerrufs der Aufenthaltsbewilligung beispielsweise von einer selbstverschuldeten Sozialhilfeabhängigkeit aus, wenn die betroffene Person sich während drei Jahren insgesamt lediglich siebenmal für eine Arbeitsstelle bewirbt, obwohl sie um die Folgen ihrer Erwerbslosigkeit und die Notwendigkeit, eine Arbeitsstelle zu finden, gewusst hat.¹⁸ Zudem kann eine selbstverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit vorliegen, wenn gemäss einem Entscheid der IV keine Arbeitsunfähigkeit vorliegt und die betroffene Person dennoch während langer Zeit nicht erwerbstätig ist.¹⁹

Die Sozialhilfeabhängigkeit ist als nicht selbstverschuldet zu betrachten, wenn die betroffene Person versucht hat, sich von der Sozialhilfe zu lösen, indem sie aktiv eine ihrem Gesundheitszustand angepasste Stelle gesucht oder sich um Unterstützung der Sozialversicherungen bemüht hat.²⁰

Weitere Massnahmen zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe können die aktive Teilnahme an einer Schuldenberatung im Falle von Schulden oder die Geltendmachung sozialversicherungsrechtlicher Leistungen sein. Auch die Bereitschaft, bei familiären oder sozialen Verpflichtungen wie der Kinderbetreuung gemeinsam nach Lösungen zu suchen oder Kompromisse einzugehen, indem eine weniger ideale Stelle angenommen wird, um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, kann zur Ablösung von der Sozialhilfe beitragen.

Die Einschätzungen der Sozialdienste zur Schwere des Verschuldens sind zu berücksichtigen, sie sind aber für den ausländerrechtlichen Entscheid nicht verbindlich. Wenn die betroffene Person zum Beispiel aus Sicht der Sozialhilfebehörde An-

¹⁵ Urteile BGer 2C_264/2021 vom 19. August 2021 E. 3.2; 2C_268/2021 vom 27. April 2021 E. 5.2.2; 2C_370/2021 vom 28. Dezember 2021 E. 3.4

¹⁶ Urteil BGer 2C_235/2023 vom 27. September 2023 E. 5.2.1

¹⁷ Urteile BGer 2C_570/2021 vom 13. Oktober 2021 E. 2.2.2; 2C_311/2021 vom 7. Oktober 2021 E. 4.3.1; 2C_370/2021 vom 28. Dezember 2021 E. 5.1; 2C_1048/2017 vom 13. August 2018 E. 4.5.2

¹⁸ Urteil BGer 2C_248/2022 vom 16. Dezember 2022 E. 4.5.1

¹⁹ Urteile BGer 2C_949/2017 vom 23. März 2018 E. 4.2; 2C_984/2018 vom 7. April 2020 E. 6.1.2; 2C_193/2020 vom 18. August 2020 E. 2.3.

²⁰ Urteil 2C_653/2019 vom 12. November 2019 E. 9.2 a contrario

spruch auf Unterstützungsleistungen hatte, ohne erwerbstätig zu sein, bedeutet dies nicht, dass migrationsrechtlich der Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit ausgeschlossen wäre.²¹

Art. 63 Abs. 1^{bis}

Für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) muss die Sozialhilfeabhängigkeit dauerhaft und in erheblichem Masse bestehen (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).

Seit der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Gesetzesänderung²² können die zuständigen Migrationsbehörden auch die Niederlassungsbewilligung einer Person widerrufen, die dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist und die sich schon länger als 15 Jahre in der Schweiz aufhält. Ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren war zuvor nur bei längerfristigen Freiheitsstrafen, bei schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz möglich.

Eine aufenthaltsbeendende ausländerrechtliche Massnahme wie der Widerruf der Niederlassungsbewilligung muss immer verhältnismässig sein (siehe Erläuterungen zu Art. 62 Abs. 1^{bis}). Ist ein Widerruf einer Niederlassungsbewilligung unverhältnismässig, kann eine Rückstufung (Art. 63 Abs. 2 AIG) geprüft oder eine ausländerrechtliche Verwarnung ausgesprochen werden (Art. 96 Abs. 2 AIG).

Artikel 63 Absatz 1^{bis} sieht ebenfalls in Anlehnung an die Rechtsprechung des BGer vor, dass beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen ist, ob die betroffene Person durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit herbeigeführt und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat.

Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung erfordert dies die Prüfung der eigentlichen Ursache, die zu einer Sozialhilfeabhängigkeit geführt hat (erster Teilsatz) als auch die Prüfung der Nutzung von Möglichkeiten, die einer Person zur Verfügung stehen, um sich nachhaltig von der Sozialhilfeabhängigkeit zu lösen (zweiter Teilsatz). Werden diese Möglichkeiten nur unzureichend genutzt, ist der Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit selbst verschuldet.²³

Ursachen einer Sozialhilfeabhängigkeit

Die zu berücksichtigenden Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung sind gleich wie beim Widerruf der Aufenthaltsbewilligung (siehe Erläuterungen zu Art. 62 Abs. 1^{bis}).

Verschulden am Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit

²¹ Urteil BGer 2C_395/2017 vom 7. Juni 2018 E. 4.2.2

²² Änderung des AIG vom 16. Dezember 2016 (AS 2017 6521)

²³ Urteile BGer 2C_716/2021 vom 18. Mai 2022 E.3.2.1 und 2C_458/2019 vom 27. September 2019 E. 4.3

Die zu berücksichtigenden Umstände bei der Beurteilung der Schwere des Verschuldens am Verbleib in der Sozialhilfeabhängigkeit beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung sind grundsätzlich gleich wie beim Widerruf der Aufenthaltsbewilligung (siehe Erläuterungen zu Art. 62 Abs. 1^{bis}).

Das BGer geht bezüglich des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung beispielsweise in den folgenden Fällen von einer selbstverschuldeten Sozialhilfeabhängigkeit aus:

- Wenn die langjährige Sozialhilfeabhängigkeit hauptsächlich auf die Passivität und fehlende Motivation, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, zurückzuführen ist;²⁴
- Wenn die betroffene Person mit dem Sozialdienst nur mangelhaft zusammenarbeitet und bislang in keiner Weise zu den Unterbringungskosten für die Fremdplatzierung ihres Kindes beigetragen hat, sodass die Sozialbehörden diese Kosten vollständig zu übernehmen haben;²⁵
- Wenn die betroffene Person nach vielen erwerbslosen Jahren (rund 13 Jahre) an einem Angebot der Arbeitsintegration teilnimmt und lediglich Freiwilligeneinsätze im Rahmen der Nachbarschaftshilfe leistet.²⁶

Für die Berücksichtigung der Einschätzungen der Sozialdienste zur Schwere des Verschuldens gelten die gleichen Grundsätze wie beim Widerruf der Aufenthaltsbewilligung. Die Einschätzungen der Sozialdienste sind auch beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen, sie sind aber für den ausländerrechtlichen Entscheid nicht verbindlich. Auch wenn beispielsweise eine nicht erwerbstätige Person der Schadensminderungspflicht aus Sicht der Sozialhilfebehörde nachkommt, bedeutet dies nicht, dass migrationsrechtlich der Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit ausgeschlossen wäre. Es geht darum zu prüfen, ob die betroffene Person alles Zumutbare unternommen hat, um den Sozialhilfebezug zu vermeiden oder zu verringern.²⁷

4 Auswirkungen

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird der bereits heute geltende Grundsatz festgehalten, wonach bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit des Widerrufs einer Bewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit die Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit und die Schwere des Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit zu berücksichtigen sind. Diese Kodifizierung im Gesetz schliesst aus, dass die Rechtsprechung in diesem Bereich umgestossen wird. Neben der dadurch geschaffenen Klarheit bei der Rechtsanwendung sowohl für die zuständigen Behörden als auch für die Betroffenen (siehe Ziff. 2) ergeben sich keine weiteren Auswirkungen. Die

²⁴ Urteil BGer 2C_458/2019 vom 27. September 2019 E. 5.1.3

²⁵ Urteil BGer 2C_726/2021 vom 8. Juni 2022 E. 4.2.2

²⁶ Urteil BGer 2C_30/2022 vom 29. November 2022 E. 4.5.2

²⁷ Urteile BGer 2C_158/2021 vom 3. Dezember 2021 E. 6.6.2. und 2C_83/2018 vom 1. Februar 2019 E. 4.2.3

rechtlichen Anforderungen an den Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung bleiben gleich.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern). Er fasst die bestehende Rechtsprechung des BGer zur Interessensabwägung speziell hinsichtlich der Ursachen einer Sozialhilfeabhängigkeit und der Schwere des Verschuldens an dieser Abhängigkeit in nicht abschliessender Weise zusammen und regelt diese neu auf Gesetzesebene in den Artikeln 62 Absatz 1^{bis} und 63 Absatz 1^{bis} E-AIG. Der Entwurf ist mit Artikel 5 Absatz 2 BV sowie mit Artikel 36 Absatz 3 i. V. m. Artikel 13 (Schutz der Privatsphäre) und Artikel 14 BV (Recht auf Ehe und Familie) vereinbar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Ein Widerruf oder eine Nichtverlängerung einer Bewilligung kommt einer Verweigerung des Aufenthaltsrechts gleich und kann sich unter anderem auf die Gestaltung des Privat- und Familienlebens auswirken, mithin in den Anwendungsbereich von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK²⁸) und Artikel 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II²⁹) fallen. Artikel 17 des UNO-Pakts II gewährt keine Rechte, die über die EMRK hinausgehen, weshalb er nicht gesondert geprüft wird.

Die Interessenabwägung im Rahmen von Artikel 8 Absatz 2 EMRK deckt sich mit jener nach Artikel 96 AIG bzw. Artikel 5 Absatz 2 sowie Artikel 36 Absatz 3 i. V. m. Artikel 13 und 14 BV (siehe Ziff. 5.1).³⁰ Der Entwurf ist damit völkerrechtskonform.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes. Mit diesem Entwurf wird

²⁸ SR **0.101**. Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) wurde von der Bundesversammlung am 3. Oktober 1974 genehmigt und trat am 28. November 1974 für die Schweiz in Kraft.

²⁹ SR **0.103.2**. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II) wurde von der Bundesversammlung am 13. Dezember 1991 genehmigt und trat für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft.

³⁰ Urteil BGer 2C_580/2020 vom 3. Dezember 2020 E. 5.1

eine Änderung des AIG vorgeschlagen. Nach Artikel 141 Absatz 1 Bst. a BV unterliegen Bundesgesetze dem fakultativen Referendum.

Anhang