

ISDH, Avenue Beauregard 1, 1700 Fribourg

Staatspolitische Kommission des
Nationalrates
Parlamentsdienste
CH-3003 Bern

Freiburg, 14.03.2025

STELLUNGNAHME ZUM VERNEHMLASSUNGSENTWURF DER PARLAMENTARISCHEN INITIA- TIVE «ARMUT IST KEIN VERBRECHEN»

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) bedankt sich für die Gelegenheit, Stellung nehmen zu dürfen zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen».

Die SMRI ist die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution der Schweiz. Sie trägt zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in allen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen in der Schweiz bei. Als nationale Menschenrechtsinstitution arbeitet sie auf der Grundlage der Pariser Prinzipien der UNO. Die SMRI ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Ihre Rechtsgrundlage findet sich im Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Finanziert ist sie vom Bund und den Kantonen. Die SMRI ist analog zu einem Verein strukturiert. Sie ist autonom, politisch, institutionell und ideologisch unabhängig. Ihrer Rolle und Aufgabe entsprechend äussert sich die SMRI nachfolgend in erster Linie zu den menschenrechtlichen Aspekten des Vernehmlassungsentwurfes.

Die SMRI begrüsst die geplante Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), sie geht aber davon aus, dass diese nicht nur sinnvoll und wünschbar, sondern wegen der grundrechtlichen Vorgaben in der Verfassung und den menschenrechtlichen Verpflichtungen, zu denen sich die Schweiz international verpflichtet hat, geboten ist. Dies aus zwei Gründen: Weil das Recht auf soziale Sicherheit auch die Möglichkeit miteinschliesst, tatsächlich soziale Unterstützung in Anspruch nehmen zu können, ohne dabei einen Verlust des ausländerrechtlichen Status befürchten zu müssen und weil ein wesentlicher Teil der Betroffenen Kinder sind, deren Erziehungsberechtigten aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen keine Sozialhilfe beziehen. Das widerspricht dem grundlegenden kinderrechtlichen Prinzip, dass die Interessen des Kindes vorrangig zu beachten sind.

Aus einer menschenrechtlichen Perspektive wäre eine Variante der ursprünglichen Version der parlamentarischen Initiative gegenüber der nun vorliegenden Version vorzuziehen gewesen. Die ursprüngliche Version sah eine Frist vor, nach der ausländerrechtliche Bewilligungen nur noch ganz ausnahmsweise auf Grund von Sozialhilfeabhängigkeit entzogen werden können. Das trägt dem Recht auf Privatleben besser Rechnung, denn ausländische Staatsangehörige werden so nicht auf unabsehbare Zeit in der Ungewissheit belassen, dass sie auf Grund von Armut ihre ausländerrechtliche Bewilligung verlieren könnten. Die SMRI spricht sich daher dafür aus, zu einer modifizierten Variante der ursprünglichen Version zurückzukehren.

Recht auf soziale Unterstützung

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (UNO-Pakt I), den auch die Schweiz ratifiziert hat, garantiert das Recht «eines jeden» auf soziale Sicherheit (Art. 9 UNO-Pakt I). Es stellt sich die Frage, ob dieses Recht noch als gewährleistet gelten kann, wenn Personen, die es in Anspruch nehmen, den Verlust ihres ausländerrechtlichen Status riskieren.

Die Schweiz hat eine Praxis, die Rechte, die sich aus dem UNO-Pakt I ergeben, nicht als individuell einforderbare Rechte, sondern als Sozialziele zu behandeln.¹ Aus den Materialien zum Pakt ergibt sich aber, dass dies an sich nicht genügt und der Pakt individuell einforderbare Ansprüche vermittelt.² Selbst, wo man davon ausginge, dass es sich lediglich um Sozialziele handle, die sukzessive verwirklicht werden sollen, dann wäre die hier vorliegende Reform ein solcher sukzessiver Schritt und insofern wenigstens als Aspekt eines Fortschrittes geboten, den die Schweiz sich vorgenommen hat. Denn Sozialziele bestehen ja dazu, dass man sie allmählich erreicht.

Allgemein äussert der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) seine Besorgnis darüber, dass Stigmatisierung und Sanktionen sowie die komplizierten Verfahren den Zugang zu Sozialleistungen erschweren. Der WSK-Ausschuss findet es besonders problematisch, dass ausländische Staatsangehörige und Personen mit einer befristeten Aufenthaltsbewilligung nicht von der Sozialhilfe profitieren. Daher fordert er die Schweiz dazu auf, Sozialhilfe für Personen mit einer befristeten Aufenthaltsbewilligung bereitzustellen und Mindeststandards für Sozialleistungen festzulegen, um einen angemessenen Lebensstandard für alle im Staatsgebiet lebenden Personen und ihre Familien zu gewährleisten.³

Was das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 UNO-Pakt I) alles umfasst, hat der Ausschuss in seinem General Comment Nr. 19 festgehalten.⁴ Daraus ergibt sich unter anderem, dass auch Nicht-Staatsangehörige soziale Unterstützung beantragen können sollten, die nicht auf zuvor geleisteten Beiträgen beruhen und dass Beschränkungen der Sozialhilfe für ausländische Staatsangehörige verhältnismässig und vernünftig sein sollten (Rz. 37). Zentral für das Recht auf soziale Sicherheit ist, dass Diskriminierungen in Zusammenhang mit diesem Recht verboten sind. Das gilt sowohl für

¹ Kiener/Kälin/Wytenbach, Grundrechte, 4. Aufl. (2022), Rz. 1933.

² Siehe insbes. die Concluding Observations des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum vierten periodischen Review der Schweiz von 2019 (UN-Doc. Nr. E/C.12/CHE/CO/4), Rz. 4f.; vgl. auch SKMR, Die Schweiz und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (2013), I. Effektivität und Justiziabilität der WSKR, S. 33.

³ Concluding Observations des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum vierten periodischen Review der Schweiz von 2019 (UN-Doc. Nr. E/C.12/CHE/CO/4), Rz. 38f.

⁴ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment Nr. 19 (2008), UN-Doc Nr. E/C.12/GC/19.

rechtliche, wie für faktische Diskriminierungen, als auch für direkte, wie indirekte Diskriminierungen (Rz. 29). Insbesondere verpflichtet der UNO-Pakt I die Mitgliedstaaten dazu, Hindernisse im Zugang zu sozialer Unterstützung zu beseitigen, die dazu führen, dass Berechtigte de facto keinen Zugang zu sozialer Unterstützung erhalten (Rz. 30).

Die gegenwärtig in Kraft stehende Regelung (Art. 62 Abs. 1 lit. e und Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG) führt dazu, dass Menschen, die von ihrer rechtlichen Situation her zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt sind, de facto von deren Bezug ausgeschlossen sind, weil sie riskieren, dass der Bezug von Sozialhilfe zum Verlust ihres ausländerrechtlichen Status führt. Es handelt sich also um ein de facto Hindernis zum Bezug von sozialer Unterstützung, wie der UNO-Pakt I sie an sich verpönt. Aus der Sicht des Paktes sollten daher Situationen behoben werden, in denen die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen den Bezug von sozialer Unterstützung verhindert.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es bedauerlich, dass der Vernehmlassungsentwurf nicht auch für die Rückstufung von einer Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung festhält, dass diese nicht ohne das Verschulden der Betroffenen vorgenommen werden könne. Denn auch das Risiko der Rückstufung kann Menschen, die ein Recht auf soziale Unterstützung hätten, daran hindern, diese in Anspruch zu nehmen (vgl. Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG). Der vom internationalen Recht verpönte «chilling effect» in Bezug auf soziale Unterstützung tritt also auch hier auf. Dass bei der Rückstufung die Verhältnismässigkeit beachtet werden muss, wie der erläuternde Bericht festhält, löst das Problem nicht, denn Verhältnismässigkeit und Verschulden sind nicht dasselbe. Würde eine Rückstufung ausgeschlossen, solange kein persönliches Verschulden vorliegt, so würde das die Ausgangslage für die Verhältnismässigkeitsprüfung zugunsten der Betroffenen und zugunsten der faktischen Zugänglichkeit sozialer Unterstützung stärken.

Vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls

Die Kinderrechtskonvention (KRK), die auch die Schweiz bindet, sieht als eines ihrer zentralen Prinzipien vor, dass bei allen Angelegenheiten, die Kinder betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist (Art. 3 Abs. 1 KRK, der zudem die «soziale Fürsorge» besonders erwähnt).

Die Kinderrechtskonvention verlangt, dass das Parlament und alle Behörden, auch diejenigen, die nicht direkt mit der Situation von Kindern befasst sind, eine Kinderrechtsperspektive entwickeln und systematisch reflektieren, wie die Rechte von Kindern durch ihre Praxis und ihr Verhalten betroffen sind. Die Sachverhalte, die Kinder (mit)betreffen, sind dabei sehr breit auszulegen.⁵

Die Verknüpfung des ausländerrechtlichen Status mit dem Bezug von Sozialhilfe, wie das gegenwärtige Recht sie vornimmt, betrifft ganz wesentlich auch Kinder. Es wird geschätzt, dass bis zu einem Drittel der Eltern von Kindern, die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diese nicht beziehen, unter anderem, weil damit ein Risiko für die Verschlechterung oder den Verlust des Aufenthaltsstatus einherginge (sog. Nichtbezugsquote). Zudem weisen Kinder über alle Altersgruppen hinweg eine überdurchschnittliche Nichtbezugsquote auf.⁶ Damit ist das Kindeswohl doppelt gefährdet; einerseits durch die ausländerrechtliche Prekarität, in der Kinder aufwachsen, und andererseits durch die Marginalisierung, die Kinder dadurch erfahren, dass sie in noch grösserer Armut aufwachsen,

⁵ Kinderrechtsausschuss, General Comment Nr. 14 (2013), UN-Doc Nr. CRC/C/GC/14, IV. A. 1. (c).

⁶ Büro BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, Schlussbericht (2024), N. 4.4.

als sie es als Sozialhilfebezüger*innen tun würden. Es ist daher zentral, den Nichtbezug von Sozialhilfe durch Kinder, die dazu an sich berechtigt wären, mit gezielten Massnahmen zu minimieren.⁷

Grund für die heute bestehende Regelung sind fiskalische Überlegungen, und die Hoffnung, ausländische Staatsangehörige zu einer möglichst guten Teilnahme am Wirtschaftsleben zu disziplinieren. Das Kindeswohl spielt in diesen Überlegungen gerade keine Rolle; es geht um die Steuerung des Verhaltens von Erwachsenen auf Kosten von Kindern und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten. Das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls würde aber verlangen, dass das Kindeswohl nicht nur neben diesen öffentlichen Interessen berücksichtigt wird, sondern dass es mit einem besonderen Gewicht berücksichtigt wird.⁸

Die Schweiz verstösst daher mit den gegenwärtig geltenden Regeln gegen einen zentralen Grundsatz der Kinderrechtskonvention und die Aufhebung der Koppelung von Sozialhilfe und ausländerrechtlichem Status ist daher auch kinderrechtlich geboten.

Schutz nach 10-jährigem ordnungsgemässem Aufenthalt

Die ursprüngliche, von Nationalrätin Samira Marti eingereichte Version der parlamentarischen Initiative sah vor, dass nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von 10 Jahren der Entzug einer ausländerrechtlichen Bewilligung nicht mehr möglich sein soll, es sei denn, die Sozialhilfeabhängigkeit sei «mutwillig» herbeigeführt worden.

Während es gegenüber dieser ursprünglichen Fassung ein begrüssenswerter Fortschritt ist, dass bereits vor dem Ablauf von 10 Jahren die Möglichkeit eines Widerrufs vom Verschulden der betroffenen Person abhängig gemacht wird, so wäre es aus einer menschenrechtlichen Perspektive vorzuziehen, das Element einer klaren zeitlichen Grenze beizubehalten, nach der ein Widerruf auf Grund von Sozialhilfeabhängigkeit nicht mehr oder nur noch ganz ausnahmsweise möglich ist.

Grund dafür ist die wachsende Verwurzelung einer Person in einer Gesellschaft mit steigender Aufenthaltsdauer. Diese führt dazu, dass der Eingriff in das Recht auf Privatleben (Art. 13 Abs. 1 BV, Art. 8 Abs. 1 EMRK) schwerwiegender wird, je länger der Aufenthalt ist, der auf Grund einer Sozialhilfeabhängigkeit beendet wird.

In diesem Zusammenhang ist auch die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats relevant, die sich mit der Sicherheit des Aufenthalts von langfristig ansässigen Migrierenden befasst. Das Ministerkomitee des Europarats empfiehlt den Mitgliedstaaten, Personen, die sich seit fünf bis zehn Jahren rechtmässig auf ihrem Territorium aufhalten, als langjährige Einwanderer anzuerkennen und ihnen einen sicheren Aufenthaltsstatus zu gewähren der nur unter bestimmten Voraussetzungen entzogen werden darf.⁹ Obwohl diese Empfehlung rechtlich nicht bindend ist, spiegelt sie ein

⁷ Büro BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, Schlussbericht (2024), N. 4.5.

⁸ Kinderrechtsausschuss, General Comment Nr. 14 (2013), UN-Doc Nr. CRC/C/GC/14, IV. A. 4.

⁹ Ministerkomitee des Europarates, Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants (2000).

gemeinsames europäisches Rechtsverständnis wider und soll bei der Auslegung von Grundrechten berücksichtigt werden.¹⁰

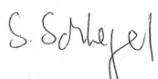
Unter Bezugnahme auf Art. 8 EMRK und auf die erwähnten Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates hielt das Bundesgericht bereits im Jahr 2018 fest, dass es nach 10 Jahren eines ordnungsgemässen Aufenthaltes besonderer Gründe bedarf, um einen derart schweren Eingriff in das Recht auf Privatleben zu rechtfertigen, wie die Beendigung eines Aufenthaltes.¹¹ Mit steigender Aufenthaltsdauer wiegt das private Interesse an einem weiteren Aufenthalt zunehmend schwerer gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer Entlastung der öffentlichen Hand.

Nun ist es so, dass bei Sozialhilfebezug grundsätzlich solche besonderen Gründe vorliegen. Es wird daher immer sehr schwierig sein zu wissen, in welchen Fällen die privaten Interessen überwiegen, und in welchen das öffentliche. Das bedeutet, dass auch Menschen, die sich schon sehr lange ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, weiterhin unter dem Damoklesschwert leben, auf Grund von (in den Augen der Behörden selbstverschuldeter) Armut ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Weil sie nie genau wissen können, ob in ihrem Fall ihr eigenes privates Interesse oder das Interesse der Öffentlichkeit überwiegen würde, wenn sie Sozialhilfe bezögen, werden sie auch dann keine beziehen, wenn sie dazu berechtigt wären. Durch die Streichung einer Frist, nach der der Aufenthaltsstatus nicht mehr oder nur noch ganz ausnahmsweise entzogen werden darf, wird dieser «chilling effect» auf an sich sozialhilfeberechtigte Personen zeitlich unbegrenzt ausgedehnt.

Es wäre aus der Perspektive des effektiven Schutzes des Rechts auf Privatleben daher unerlässlich, diesen «chilling effect» zu einem bestimmten Zeitpunkt klar und explizit zu beenden. Das lässt sich nur erreichen durch die Vorwegnahme eines typisierten Ergebnisses einer Interessensabwägung durch den Gesetzgeber selber, der eine Frist wählt (sinnvollerweise 10 Jahre) nach denen ein Widerruf eines Aufenthaltsstatus auf Grund von Sozialhilfeabhängigkeit nicht oder nur noch ganz ausnahmsweise möglich ist.

Die sinnvollste und unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten beste Revision des AIG wäre also eine Kombination aus der ursprünglichen Variante und aus dem Vernehmlassungsentwurf, in der zwar von Beginn an das Verschulden der Betroffenen für ihre Sozialhilfeabhängigkeit beachtet werden muss, aber auch eine klare Frist vorgesehen ist, nach der Sozialhilfeabhängigkeit gar nicht mehr oder nur noch in Fällen eines klaren Missbrauchs zur Aufhebung eines ausländerrechtlichen Status führen darf.

Freundliche Grüsse



Stefan Schlegel
Direktor



Rubina Lanfranchi
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

¹⁰ Ministerkomitee des Europarates, Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants (2000).

¹¹ BGE 144 I 266 E. 3.9.