

Per E-Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 14. März 2025

Stellungnahme der Freiplatzaktion Zürich

Zur Vernehmlassung 2024/91 Parl. Initiative Marti: «Armut ist kein Verbrechen»

1. Ausgangslage

Personen ohne Schweizer Pass, deren sogenannten «Integrationsbemühungen» von den Behörden als ungenügend bewertet werden, müssen seit der Revision des «Ausländer- und Integrationsgesetzes» (AIG), welches per 1. Januar 2019 in Kraft trat, mit noch gravierenderen Folgen als bisher für ihr Bleiberecht rechnen. Bei jeder Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung prüfen kantonale Migrationsämter, ob eine Person die im AIG definierten «Integrationskriterien» erfüllt. Werden die Integrationsbemühungen als ungenügend bewertet, erlässt das Migrationsamt eine Massnahme: Verwarnung, Rückstufung von einer Niederlassungs- zu einer Aufenthaltsbewilligung (C auf B) oder Widerruf der C- oder B-Bewilligung, was die Wegweisung aus der Schweiz zur Folge hat.

Eines dieser «Integrationskriterien» ist die Sozialhilfeunabhängigkeit. Wenn Personen Sozialhilfe beziehen müssen, droht ihnen eine der genannten Massnahmen. Vor der Revision konnte bei Personen, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhielten, die Niederlassungsbewilligung nur bei längerfristigen Freiheitsstrafen, schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz widerrufen werden (Art. 63 Abs. 2 AuG). Die Bestimmung wurde indes im Zuge der AIG-Revision aufgehoben, weshalb seither auch Personen vom Bewilligungsentzug bedroht sind, welche bereits Jahrzehnte in der Schweiz leben, arbeiten und Steuern zahlen, oder sogar hier geboren wurden oder als Kleinkinder in die Schweiz gekommen sind, aber aus irgendeinem Grund (Arbeitsplatz-

verlust, Unfall, Krankheit, Trennung vom Ehegatten, Pech) auf Sozialhilfe angewiesen sind.¹
Kurz: Alle armutsbetroffenen Menschen ohne Schweizer Pass müssen heute um den Verlust ihres Aufenthaltsrechts fürchten.

Seit der AIG-Revision hat die Angst der betroffenen Personen, ihren Aufenthalt in der Schweiz aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe zu verlieren, stark zugenommen. Viele Personen melden sich daher von der Sozialhilfe ab, obwohl sie sich in einer prekären finanziellen Lage befinden und Anspruch auf staatliche Unterstützung hätten. Andere trauen sich erst gar nicht, wirtschaftliche Sozialhilfeleistungen zu beantragen.

Gemäss einer Studie² aus dem Jahr 2022 beobachteten Führungs- und Fachpersonen aus staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen aus dem Migrations- und Sozialbereich im Rahmen der Begleitung und Betreuung von armutsgefährdeten oder armutsbetroffenen Ausländer:innen mit Ausweis B und C Unsicherheit und Angst um das Bleiberecht und den Nichtbezug von Sozialhilfe. Ein wesentlicher Grund dafür wird in dem 2019 revidierten AIG gesehen. Gleichzeitig zu den veränderten gesetzlichen Grundlagen habe die Corona-Krise die Situation von Armutsbetroffenen verschlechtert und die Hinweise, dass sich viele dabei an Hilfswerke wandten, um einen Sozialhilfebezug vermeiden zu können, werden durch die Ergebnisse der Studie gestützt.

Der Verzicht auf Sozialhilfe führt indes zu verschiedenen Folgeproblemen: Die Betroffenen, darunter viele Familien mit Kindern, leben unter menschenunwürdigen Umständen unterhalb des Existenzminimums. Nicht selten verschulden sich die Betroffenen durch die Aufnahme von Krediten 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 erschwert, die gesellschaftliche Isolation grösser und auch die psychische Gesundheit ist massiv gefährdet. Dass generell überdurchschnittlich viele Kinder vom Nichtbezug von Sozialhilfe betroffen sind, zeigt die Tragweite dieser Gesetzesänderung. So betrachtet verfehlt die Sozialhilfe, die die Bekämpfung von Armut und die gesellschaftliche Integration gewährleisten soll, ihr Ziel.

¹ Vgl. Parlamentarische Initiative Marti 20.451.

² BASS im Auftrag von Charta Sozialhilfe Schweiz, «Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer:innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, Ergebnisse einer Onlinebefragung bei Führungs- und Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen im Migrations- und Sozialbereich sowie statistische Analysen zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019», Februar 2022.

2. Engagement und Erfahrungen der Freiplatzaktion Zürich

Die Freiplatzaktion Zürich (FPA) setzt sich für die Wahrnehmung und Durchsetzung der Rechte von geflüchteten und migrierten Menschen und ihre Angehörigen ein. Hierzu bieten wir eine professionelle und unabhängige Rechtsberatung an, tragen rechtliche Missstände in die Öffentlichkeit und engagieren uns in lokalen und nationalen politischen Projekten.

Seit Jahren berät und vertritt die FPA Menschen, deren Aufenthalte aufgrund ihres Sozialhilfebezugs gefährdet sind. Sie hat sich bereits verschiedentlich zur mit der AIG-Revision von 2019 geförderten, staatlich produzierten Verunsicherung und Prekarisierung armutsbetroffener Personen geäußert.³ Aufgrund der Erfahrungen, die die FPA in den Beratungen von prekarierten Menschen macht, ist sie der Überzeugung, dass Sozialhilfebezug praktisch nie «verschuldet» ist. Meist stehen derbe Schicksalsschläge wie Krankheit, Unfälle, Traumata, familiäre Krisen oder schlicht Erwerbsarmut hinter der Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen. Medial und in der Politik wird indes immer wieder ein negatives Bild von Sozialhilfeempfänger:innen vermittelt, welches mit der Realität dieser Personen nichts zu tun hat. Tatsächlich ist der Sozialhilfebezug für die Betroffenen mit Scham und Angst vor gesellschaftlichem Ausschluss verbunden. Überdies sind die Sozialhilfebeiträge so berechnet, dass sie das absolute Minimum abdecken und nur eine äusserst bescheidene Existenz ermöglichen. Während die Marginalisierung und Prekarisierung Sozialhilfebezüger:innen mit und ohne Schweizer Pass betreffen, kommt bei letzteren erschwerend die Furcht vor dem Verlust des Aufenthaltsrechts und damit der Lebensperspektive schlechthin hinzu.

Die Migrationsämter scheuen denn auch nicht zurück, bei jeder Bewilligungsverlängerung nach den Gründen für den Sozialhilfebezug zu fragen, wobei sich die Fragebögen stets auf die Nutzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Personen beschränken und sich kaum auf die Schicksalsschläge beziehen, die zur Fürsorgeabhängigkeit geführt haben. Sie bedienen sich dabei oft Schwellenwerten für die zur Überprüfung, Verwarnung oder Rückstufung/Bewilligungsentzug nötige Höhe des Sozialhilfebezugs⁴ und verwenden pauschale Schemata für die Berechnung und Verschuldenseinschätzung, ohne die individuellen Umstände der betroffenen Personen konkret abzuklären. So kommen die Behörden fast immer zum Schluss, die Sozialhilfeabhängigkeit sei – zumindest teilweise – selbst verschuldet;

3 Vgl. u.a. Rundbrief 4/2022, abrufbar unter: <https://freiplatzaktion.ch/wp-content/uploads/2024/03/RB-4-22-web.pdf>.

4 Siehe hierzu z.B. Weisung des Migrationsamts Zürich, Massnahmenpraxis bei Sozialhilfeabhängigkeit, S. 5: «Die Sozialhilfebehörden erstatten bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung ab einem Bezug von Fr. 25'000.– und bei Personen mit Niederlassungsbewilligung ab einem Bezug von Fr. 60'000.– eine einmalige Meldung an das Migrationsamt.», abrufbar unter: <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/migration-integration/einreise-aufenthalt/weisungen/Massnahmenpraxis%20bei%20Sozialhilfe%20IW.pdf>.

dies selbst dann, wenn die für die Person zuständige Sozialbehörde schriftlich bestätigt, dass die Schadenminderungspflicht vollumfänglich erfüllt sei. Diese Widersprüchlichkeit in der Einschätzung durch die Behörden verschärft zusätzlich die Verunsicherung der Betroffenen. Sie werden von den Migrationsbehörden unter Generalverdacht gestellt, ihre Bedürftigkeit selbst verschuldet zu haben.

Die Freiplatzaktion setzt sich daher 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.

3. Die Initiative Marti – ein Schritt in die richtige Richtung

Während die FPA der Ansicht ist, dass die Verknüpfung von Sozialhilfebezug und Bleibe-recht generell abgeschafft werden müsste, unterstützte sie von Beginn an die Initiative Marti, die als absolutes Minimum fordert, dass ausländische Personen nach 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz trotz Sozialhilfebezug grundsätzlich auf einen gesicherten Aufenthalt zählen dürfen. Mit der Schutzfrist von 10 Jahren soll wenigstens ein Teil der überaus schädlichen AIG-Revision von 2019 rückgängig gemacht und Personen mit langjährigem Aufenthalt eine gewisse Sicherheit geboten werden.

Die 10-jährige Frist orientiert sich dabei einerseits an der Bewilligungsleiter: nach 10 Jahren rechtmässigem Aufenthalt mit einer Aufenthaltsbewilligung kann eine Niederlassungsbewilligung beantragt werden, die wiederum Voraussetzung für die Einbürgerung darstellt. Nach einem 10-jährigen rechtmässigen Aufenthalt geht zudem das Bundesgericht grundsätzlich von derart engen sozialen Beziehungen zur Schweiz aus, dass ein Anspruch auf Aufenthalt gemäss Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) besteht.⁵

Gemäss der eben zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen bei über 10-jährigen Aufenthalten «besondere Gründe» vorliegen, damit es zu einer Aufenthaltsbeendigung kommen kann. Auch dies wird in der Initiative Marti berücksichtigt: so wird der Widerruf von Bewilligungen nicht gänzlich ausgeschlossen (wie dies vor der AIG-Revision gemäss Art. 63 Abs. 2 aAIG der Fall war). Vielmehr könnte eine Beendigung des Aufenthalts gemäss Initiativtext als *ultima ratio* nach wie vor erfolgen, wenn die betroffene Person die «eigene Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt bzw. mutwillig unverändert gelassen» hat.

⁵ Vgl. u.a. BGE 144 I 266.

Das Kriterium der Mutwilligkeit ist nicht zu verwechseln mit der «verschuldeten» Sozialhilfeabhängigkeit. Während das Verschulden bei allen Widerrufsverfahren im Rahmen der Verhältnismässigkeit geprüft wird⁶, beinhaltet die «Mutwilligkeit» eine *qualifizierte Vorwerfbarkeit* und darf nicht leichthin angenommen werden. Mutwilligkeit setzt vielmehr ein von Absicht oder Böswilligkeit getragenes Verhalten voraus. Abgeleitet aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur mutwilligen Schuldenwirtschaft, welche gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG ebenfalls ein Widerrufsgrund darstellen kann, müssten bei der betroffenen Person keinerlei zumutbare Bemühungen ersichtlich sein, sich vom Sozialhilfebezug abzulösen, um von mutwillig herbeigeführter oder unverändert gelassener Bedürftigkeit auszugehen.⁷ Und selbst bei mutwilligem Verhalten müsste ein Widerruf der Bewilligung verhältnismässig sein (Art. 96 AIG).

4. Vorentwurf des Parlaments – Schritt in die falsche Richtung

Der vom Parlament in der Sitzung vom 16. Mai 2024 äusserst knapp angenommene Gesetzesentwurf beabsichtigt nun die von Samira Marti vorgeschlagene Schutzfrist von 10 Jahren zu streichen. Stattdessen will das Parlament die bereits seit Jahren bestehende Praxis des Bundesgerichts zum verschuldeten Sozialhilfebezug gesetzlich verankern.

Dabei wird aber jeglicher Mehrwert, der durch die Initiative für längerfristig anwesende Personen hätte erreicht werden sollen, komplett ausgehebelt. Denn das Verschulden wird – wie ausgeführt – bereits heute von den Behörden und Gerichten im Rahmen der Verhältnismässigkeit und anhand eines äusserst strengen Massstabs rigoros geprüft. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung⁸ sind für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit, namentlich die Schwere des Verschuldens an der Sozialhilfeabhängigkeit, der Grad der Integration und die Dauer der bisherigen Anwesenheit sowie die der betroffenen Person und ihrer Familie drohenden Nachteile zu berücksichtigen. Zu beachten ist auch die Qualität der sozialen, kulturellen und familiären Beziehungen sowohl im Gast- als auch im Heimatland. Die Gründe, warum eine Person sozialhilfeabhängig wurde, müssen jeweils in diese Beurteilung miteinbezogen werden. Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an der Sozialhilfebedürftigkeit trifft, bildet daher nicht eine Frage der Erfüllung des Widerrufsgrunds, sondern eine der Verhältnismässigkeitsprüfung, welche gemäss Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 96 AIG stets vorgenommen werden muss.

6 «[...] Die Gründe, warum eine Person sozialhilfeabhängig wurde, müssen jeweils in diese Beurteilung miteinbezogen werden. Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an der Sozialhilfebedürftigkeit trifft, bildet daher nicht eine Frage der Erfüllung des Widerrufsgrunds, sondern eine der Verhältnismässigkeitsprüfung.» (BGer, 2C_709/2020, 17. Januar 2020, E. 4).

7 Vgl. u.a. BGer 2C_273/2010 vom 6. Oktober 2010, E. 3.3. und 4.2 – 4.4.

8 Vgl. u.a. BGer, 2C_709/2020, 17. Januar 2020, E. 4.

Entsprechend verfängt auch das Argument im erläuternden Bericht, es wäre unklar, welche Folgen ein Sozialhilfebezug vor Ablauf von zehn Jahren hätte, nicht: Vor Ablauf der 10 Jahres-Frist wären Widerrufe wegen Sozialhilfebezugs wie heute nach Prüfung der Voraussetzungen und der Verhältnismässigkeit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung möglich. Nach 10 Jahren würde lediglich bezüglich des Verschuldens ein höherer Massstab gesetzt und neu Mutwilligkeit – will heissen qualifizierte Vorwerfbarkeit im Sinne einer absichtlich oder böswillig herbeigeführten oder unverändert gelassenen Sozialhilfeabhängigkeit – verlangt.

Im Übrigen hält die Begründung für das Verschulden im neuen Vorschlag, nämlich dass die Migrationsämter nur zurückhaltend Bewilligungen widerrufen, einem Realitätscheck nicht stand: Tatsächlich werden seit der Revision derart viele Widerrufsverfahren geführt, dass Migrationsämter ihr Personal aufstocken mussten.⁹ Gleichzeitig verzichten immer mehr Armutsbetroffene auf den Sozialhilfebezug aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen, was zu einem verzerrten Bild der Lage führt. Überdies können die Migrationsämter mit dem seit der Revision eingeführten Instrument der Rückstufung zusätzliche aufenthaltsgefährdende Massnahmen ergreifen, wovon ebenfalls rege Gebrauch gemacht wird. Alles in allem wird das Verschulden in der Verhältnismässigkeitsprüfung von den Migrationsbehörden bereits heute im Zweifelsfall bejaht¹⁰ und in der Interessenabwägung überbewertet. Eine Verankerung des Kriteriums des Verschuldens auf Gesetzesstufe würde den Fokus auf dieses in der Verhältnismässigkeitsprüfung zusätzlich erhöhen und zu einem weiteren Ungleichgewicht in der Abwägung mit den anderen – grundsätzlich gleich zu gewichtenden – Kriterien wie beispielsweise der Aufenthaltsdauer, den familiären Verhältnissen oder des Grads der Integration der betroffenen Person führen.

Ziel der Initiative Marti war es gerade, die schädlichen Auswirkungen der Revision von 2019 auf länger anwesende Personen zu schmälern und wenigstens nach einem 10-jährigen ununterbrochenen und rechtmässigen Aufenthalt eine gewisse Bleibeperspektive zu geben. Dieses Vorhaben wird mit dem Vorentwurf des Parlaments gänzlich ausgehebelt und die Bemühungen zu einer etwas menschlicheren Migrationspolitik auf Null gesetzt.

⁹ Vgl. U.a. Blick, Migrationsämter kommen kaum noch nach, 6.2.2023, abrufbar unter: <https://www.blick.ch/politik/sie-muessen-die-integration-von-zehntausenden-auslaendern-pruefen-migrationsaemter-kommen-kaum-noch-nach-id18291667.html>

¹⁰ Wobei eine «mindestens teilweise Vorwerfbarkeit» bereits ausreicht, für das Auslösen einer Prüfung ausländerrechtlicher Massnahmen, vgl. Weisung des Migrationsamts Zürich, Massnahmenpraxis bei Sozialhilfeabhängigkeit, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/migration-integration/einreise-aufenthalt/weisungen/Massnahmenpraxis%20bei%20Sozialhilfe%20IW.pdf>.

5. Vorschlag der FPA – noch ein Schritt weiter

Aus unserer Sicht erscheint es dringend notwendig, den Ermessensspielraum der Behörden zu begrenzen und die Entflechtung von Sozialhilfe- und Aufenthaltsrecht voranzutreiben. Da durch die Abänderung des Initiativtexts im Vorentwurf des Parlaments die Karten neu gemischt wurden, fordern wir nun – über die Initiative Marti hinaus –, dass vor Ablauf einer 10-jährigen Schutzfrist Sozialhilfebezug nur zu einem Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung führen darf, wenn die Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen wurde. Damit würde dem Umstand Rechnung getragen, dass Sozialhilfebezug in der Realität kaum je selbstverschuldet ist, sondern in den meisten Fällen eine Folge von Schicksalsschlägen ist. Lediglich bei mutwillig herbeigeführter oder aufrechterhaltender Bedürftigkeit dürfte die Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu einem Widerruf der Bewilligung führen. Nach einem 10-jährigen ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt sollen Bewilligungen aufgrund des Sozialhilfebezugs unter keinen Umständen mehr widerrufen werden können (ähnlich wie dies vor der AIG-Revision nach einem 15-jährigen Aufenthalt der Fall war).

Artikel 62 Abs. 1

Die zuständige Behörde kann Bewilligungen, ausgenommen die Niederlassungsbewilligung, und andere Verfügungen nach diesem Gesetz widerrufen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer

Lit. e: oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist *und die betroffene Person die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat.*

Artikel 62 Abs. 3:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. e nicht mehr möglich.

Artikel 63 Abs. 1:

Die Niederlassungsbewilligung kann nur widerrufen werden, wenn:

Lit. c: die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist *und die betroffene Person die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat.*

Artikel 63 Absatz 4:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. c nicht mehr möglich.

Sollte diese Forderung der FPA als nicht umsetzbar erachtet werden, fordern wir – *eventualiter* – die Rückbesinnung auf die Initiative Marti und den ursprünglichen Vorschlag, welcher das Mindeste beinhaltet, das unsere Gesellschaft verantworten kann.

Artikel 62 Absatz 3:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Artikel 63 Absatz 4:

Bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als 10 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ist ein Widerruf gestützt auf Absatz 1 lit. c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

6. Schlusswort

Abschliessend möchten wir erneut betonen, dass selbst die Initiative Marti nicht weit genug geht, zumal sie den Kern des Problems – die staatlich produzierte Unsicherheit, in der sich viele Menschen ohne Schweizer Pass wiederfinden – nicht genügend angeht. Es ist wichtig, mehr Aufmerksamkeit darauf zu lenken, dass diese Unsicherheit in den allermeisten Fällen nicht selbstverschuldet ist, wie dies häufig proklamiert wird. Stattdessen sind es gerade die prekären Aufenthaltstitel, die es den Menschen verunmöglichen, gleichberechtigt am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in der Schweiz teilzunehmen. Solange wirtschaftliche Interessen bestimmen, wer in der Schweiz bleiben darf und wer nicht und solange strukturelle Diskriminierung fortbesteht, werden Menschen ohne Schweizer Pass ausgebeutet, gesellschaftlich ausgegrenzt und der ständigen Angst ausgesetzt, ausgeschafft zu werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen,



Corinne Reber

MLaw LL.M. Rechtsanwältin, Co-Geschäftsleitung
Freiplatzaktion Zürich / Rechtsarbeit Asyl und Migration