



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Fribourg, le 29 mars 2022

2022-262

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers)

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 26 janvier 2022, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

Nous vous informons que nous ne pouvons pas soutenir les modifications proposées.

La mesure principale du projet de modification (art. 38a) vise à réduire le niveau de l'éventuelle aide sociale octroyée aux titulaires de permis L et B ressortissants de pays tiers soumis à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) lorsque cette aide est requise durant les trois premières années. Sachant que la dépendance de l'aide sociale constitue déjà un motif d'éventuelle révocation ou de non-renouvellement de l'autorisation, la question de l'opportunité de cette réduction ne se poserait essentiellement que pour des situations où cette révocation ne paraîtrait pas d'emblée proportionnée. Dans ce contexte, nous sommes d'avis qu'une précarisation supplémentaire des personnes concernées ne conduirait aucunement à une facilitation de leur insertion socio-professionnelle, mais en constituerait au contraire une entrave, allant ainsi à l'encontre du but recherché. Nous nous y opposons dès lors sans équivoque.

Quant à l'ajout envisagé, à l'art. 58a du projet, d'un cinquième critère d'intégration qui impose à l'autorité cantonale de migration d'évaluer l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire et des enfants, il ne nous paraît pas opportun. Le système actuel fondé sur quatre critères objectifs et mesurables, entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 à l'occasion de l'introduction de la LEI, donne toute satisfaction et permet à l'autorité cantonale de procéder rapidement et de manière transparente à l'évaluation de l'intégration.

De manière plus générale, nous estimons au surplus que la LEI, dans la nouvelle teneur que nous lui connaissons depuis 2019, a besoin de stabilité pour déployer toute son efficacité sur le terrain, plutôt que de modifications précipitées sans lien consolidé avec les expériences issues de la pratique.

Enfin, nous ne saurions conclure cette prise de position sans rappeler que l'aide sociale est de la compétence des cantons et ne saurait souffrir une ingérence de la Confédération pour ce qui touche des personnes qui y séjournent de manière parfaitement régulière. Ces nouvelles dispositions induisent des vérifications supplémentaires démesurées, des exceptions dans les processus des autorités d'aide sociale et une complexification excessive du traitement des situations. Cela engendrerait d'importantes surcharges administratives et une augmentation des frais de gestion, tandis que les potentielles économies sur l'aide matérielle seraient négligeables. L'expérience montre que l'exclusion de l'aide sociale n'a pas les effets dissuasifs escomptés : elle tend à précariser des populations déjà vulnérables, en particulier les enfants, à péjorer l'état de santé des personnes concernées et à provoquer d'importants reports de charges sur d'autres dispositifs, notamment sociaux et sanitaires.

En vous remerciant de votre prise en considération, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Olivier Curty, Président



Olivier Curty
Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel
Signature électronique qualifiée - Droit suisse

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle et le Service de la population et de migrants ;
à la Direction de santé et des affaires sociales, pour elle et le Service de l'action sociale ;
à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ;
à la Chancellerie d'Etat.

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern

6. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie die Kantonsregierung eingeladen, zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

1. Allgemeines

Mit der Revision des AIG per 1. Januar 2019 traten verschärfte Bestimmungen zum Widerruf und zur Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung sowie zum Familiennachzug in Kraft. Für den Familiennachzug, der bei Drittstaatsangehörigen den zahlenmässig häufigsten Einwanderungsgrund darstellt, wird seither ausdrücklich vorausgesetzt, dass er nicht zum Sozialhilfebezug führt (Art. 43 Abs. 1 Bst. c, 44 Abs. 1 Bst. c und 45 Abs. 1 Bst. c AIG). Ein Bezug von Ergänzungsleistungen wird ebenfalls ausgeschlossen (Art. 43 Abs. 1 Bst. e, 44 Abs. 1 Bst. e, 45 Abs. Bst. d und 85 Abs. 7 Bst. e AIG). Einzige Ausnahme ist der Zuzug von Familienangehörigen zu Schweizer Staatsangehörigen. Dieser wird zugelassen, auch wenn dies zu einem allfälligen Bezug von Unterstützungsleistungen führt.

Bei der Einschränkung der Sozialhilfe für Drittstaatenangehörige in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz handelt es sich um eine Regelung, welche Sozialhilfeleistungen direkt zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen macht. Damit beansprucht der Bund eine Regelungskompetenz, welche gemäss der Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Anders als im Asylbereich, wo der Bund die Sozialhilfe mitfinanziert, ist dieses Vorgehen aus föderalistischer Sicht im Ausländerbereich problematisch. Die vorliegende Gesetzesanpassung würde somit einen wesentlichen Transfer von Sozialhilfekompetenzen von den Kantonen zum Bund bedeuten. Offen bleibt, ob für einen solchen Kompetenztransfer nicht sogar eine Revision der Bundesverfassung notwendig wäre.

Der Kerngehalt der vorgeschlagenen Gesetzesänderung – die Möglichkeit zur Kürzung der Sozialhilfe – ist in Nachachtung der heutigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton im Sozialhilfebereich zwar korrekterweise als Kann-Bestimmung ausgelegt. Der Regierungsrat erachtet es im Hinblick auf die bundesstaatlichen Regelungskompetenzen sowie eine schweizweit rechtsgleiche

und kohärente Rechtsanwendung jedoch als kritisch, wenn in allen Kantonen unterschiedliche Lösungen umgesetzt und somit unterschiedliche Regeln gelten würden.

Im erläuternden Bericht wird gestützt auf eine Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG ausgeführt, dass zwischen vier bis fünf Prozent der in den ausgewerteten Jahren 2010–2016 zugezogenen Drittstaatsangehörigen innert drei Jahren nach ihrer Einreise in die Schweiz Sozialhilfe bezogen hätten. Gemäss dieser Studie würde die Gesetzesrevision somit eine zahlenmässig nur sehr beschränkte Zielgruppe betreffen. Berücksichtigt man zusätzlich, dass sich das Ergebnis der BASS-Studie auf die Gesetzeslage vor der eingangs erwähnten und den weiteren, im erläuternden Bericht aufgeführten AIG-Verschärfungen von 2018 und 2019 bezieht, ist davon auszugehen, dass sich die Zielgruppe und damit die effektive Wirksamkeit der vorgeschlagenen Revision nochmals verkleinert (vgl. hierzu die Studie "Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz" des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG). Der erläuternde Bericht des Bundes vermag nicht konkret darzulegen, welche Wirkung die vorgeschlagene Bestimmung entfalten soll. Insbesondere werden keine Hochrechnungen oder Schätzungen betreffend die Zielerreichung einer Reduktion der Kosten abgebildet. In diesem Bereich ist der Bericht unvollständig und unklar.

Angesichts dieser Überlegungen kann der Regierungsrat der vorgeschlagenen Änderung des AIG nicht zustimmen. Der Regierungsrat lehnt einen solchen Kompetenztransfer ab. Zudem müssten zumindest zuerst die Auswirkungen der erwähnten Gesetzesverschärfungen ausgewertet werden, um festzustellen, ob überhaupt zusätzlicher Handlungsbedarf besteht.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Zu Art. 38a AIG (Einschränkung der Sozialhilfeleistungen)

Die neue Regelung wird zu einer Diskriminierung von Schweizer Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen gegenüber EU/EFTA-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen führen.

Wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, haben EU/EFTA-Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten gestützt auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) Anspruch auf uneingeschränkte Sozialhilfeleistungen. Solange EU/EFTA-Staatsangehörige die Arbeitnehmereigenschaft besitzen, kann – auch wenn aufgrund von zu tiefen Erwerbseinnahmen Sozialhilfe bezogen wird – weder das Aufenthaltsrecht eingeschränkt noch die Sozialhilfe gekürzt werden. Dadurch werden Schweizer Staatsangehörige mit ihren Angehörigen aus einem Drittstaat gegenüber Familien mit Ansprüchen aus dem FZA diskriminiert.

Aus Sicht der Integration ist die vorgeschlagene Reduktion der Sozialhilfe (Grundbedarf) kontraproduktiv, da sie eine nachhaltige soziale und berufliche Integration erschwert und langfristig wohl mehr Kosten verursacht als Einsparungen. Die Wirkung von tieferen Unterstützungsansätzen für Personen aus dem Migrationsbereich und deren Auswirkungen auf die Integration sind bekannt. Besonders gravierend und vor allem längerfristig bedeutsam sind die Folgen für Kinder und Jugendliche. Mit einem gekürzten Grundbedarf ist auch für Jugendliche und junge Erwachsene eine nachhaltige Integration stark gefährdet (zu beachten ist diesbezüglich Art. 11 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Es besteht nämlich die Gefahr, dass sie aus rein finanziellen Gründen keine Berufslehre machen und stattdessen den direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt suchen. Jugendliche und junge Erwachsene ohne Berufslehre arbeiten oft in prekären Arbeitsverhältnissen, die wiederum mit einem hohen Risiko für einen Sozialhilfebezug verbunden sind (Working-Poor).

Ein weiteres Argument, das gegen die vorgeschlagene Gesetzesrevision spricht, sind die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten, welche die kantonale Gesetzgebung und die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorgeben. Damit können einzelne Personen gezielt sanktioniert werden, um so den nötigen Anreiz für eine Ablösung von der Sozialhilfe zu setzen. Wenn bestimmte Personengruppen systematisch tiefere Unterstützungsansätze haben, reduziert dies den Spielraum für eine gezielte Sanktionierung dieser Personen bei einer Verletzung der Mitwirkungspflichten.

Da die Sozialhilfe weiter ausdifferenziert wird, dürfte die genannte Bestimmung ferner zu einem erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Vollzugsbehörden führen (unter anderem Wissensaufbau und Anpassungen in den EDV-Systemen).

Aus den erwähnten Gründen lehnt der Regierungsrat die Einführung des Art. 38a AIG ab.

2.2 Zu Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG (Integrationskriterien)

Mit vorliegendem Revisionsentwurf soll der Katalog der Integrationskriterien ergänzt werden. Der vorgeschlagene Buchstabe e dieser Bestimmung hält fest, dass die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienmitgliedern bei behördlichen Entscheiden zu berücksichtigen sei. Dieses Kriterium kommt hauptsächlich im Fall aktiver Verhinderung von Integrationsleistungen der Familienmitglieder (Kinder aus dem Schulunterricht nehmen, Kindern den Besuch von schulischen Veranstaltungen verbieten, aktive Verhinderung der Erwerbstätigkeit des Ehepartners etc.) zum Tragen. Solche Tatbestände werden aber bereits gemäss den heutigen Integrationskriterien bei den migrationsrechtlichen Entscheiden berücksichtigt, verstossen solche Verhaltensweisen doch gegen die öffentliche Ordnung und gelten als mangelnder Respekt gegen die Werte der Bundesverfassung (Art. 58a Abs. 1 Bst. a und b AIG in Verbindung mit Art. 77a ff. der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE], in denen die Integrationskriterien konkretisiert und unter anderem das Grundrecht der Gleichberechtigung sowie die Schulpflicht explizit erwähnt werden). Insofern sind die geltenden Integrationskriterien umfassend und ausreichend, um den Integrationsstand zu beurteilen. Das vorgeschlagene neue Integrationskriterium hat somit keine eigenständige Bedeutung.

Zudem bleibt unklar, wie die kantonalen Migrationsbehörden die Erfüllung dieses Kriteriums künftig umfassender als heute überprüfen sollen. Der Regierungsrat erwartet diesbezüglich klare Präzisierungen seitens des Gesetzgebers. Es muss genau aufgezeigt werden, wie diese Bestimmung konkret umzusetzen ist, damit auch eine möglichst rechtsgleiche und kohärente Rechtsanwendung sichergestellt werden kann. Eine konsequente und vertiefte Prüfung dieses Integrationskriteriums wird zudem insgesamt einen erheblichen Mehraufwand für die Vollzugsbehörden erzeugen und entgegen dem erläuternden Bericht durchaus Auswirkungen auf die Verfahren und Kosten der Kantone haben.

Aus den erwähnten Gründen lehnt der Regierungsrat die Ergänzung von Art. 58a Abs. 1 AIG ab.

2.3 Zu Art. 84 Abs. 5 AIG (Beendigung der vorläufigen Aufnahme)

Im Vergleich zum bisherigen Wortlaut von Art. 84 Abs. 5 AIG wird die gesetzlich geforderte Berücksichtigung der Integration bei Gesuchen um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene (Härtefallregelung) dahingehend präzisiert, dass die Prüfung der Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG zu erfolgen hat. Im geltendem Recht wird Art. 84 Abs. 5 AIG in Art. 31 VZAE konkretisiert. Dieser Artikel erforderte bereits heute eine Prüfung der Integrationskriterien nach Art. 58a AIG. Mit der geplanten Gesetzesänderung wird nun lediglich der Verweis auf Art. 58a AIG auch auf Gesetzesstufe verankert.

Gemäss erläuterndem Bericht wird damit die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Teilhabe am Wirtschaftsleben betont (gemäss Art. 58 Abs. 1 Bst. d). Diese Gleichstellung von Bildungserwerb bei der Härtefallprüfung begrüsst der Regierungsrat. Sie entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel für eine nachhaltige Erwerbsintegration dank Bildung in der Integrationsagenda Schweiz.

2.4 Zu Art. 126 und 126e AIG (Übergangsbestimmungen)

Die neuen Bestimmungen führen zu Klarheit hinsichtlich der bis anhin unklaren Regelung über das anwendbare Recht im Fall von Gesuchs- und Massnahmenverfahren, welche zeitlich von einer Gesetzesänderung betroffen sind. Sie sind daher zu begrüessen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- vernehmlassungsbre@sem.admin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern
per E-Mail an vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

[PDF- und Wordversion]

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 8. April 2022

Eidg. Vernehmlassung; Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 hat das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen eingeladen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz; SR 142.20) in Sachen Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten Stellung zu nehmen. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis 3. Mai 2022.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er lehnt die beiden ersten Artikel der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes ab. Aus seiner Sicht zielen diese unter anderem auf eine weitere rechtliche Schlechterstellung von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Zudem greift der Bund eindeutig in die kantonale Autonomie der Ausgestaltung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung ein. Grundsätzlich sollten zuerst die positiven Effekte, der im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz getroffenen Massnahmen beobachtet und ausgewertet werden. Die vorgeschlagene Revision unterläuft sonst die Bestrebungen der Integrationsagenda Schweiz.

Im Weiteren unterstützt der Regierungsrat die Stellungnahme des Vorstands der SODK und schliesst sich dieser vollumfänglich an.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

6. April 2022 (RRB Nr. 581/2022)

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten; Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir lehnen die Änderung des AIG aus den folgenden Gründen ab:

Art. 38a Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Dass Personen aus Drittstaaten während den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz tiefere Unterstützungsansätze erhalten sollen, lehnen wir sowohl aus formellen als auch aus materiellen Gründen ab. Der Bund greift über das Ausländer- und Integrationsgesetz in unzulässiger Weise in die kantonale Hoheit ein (siehe dazu das Kurzgutachten zu den Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Martin Wilhelm vom 15. Oktober 2020 zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren). In materieller Hinsicht erweist sich die geplante Regelung als nicht nötig, nicht sachgerecht und nicht zielführend.

Den Sozial- und Migrationsbehörden stehen bereits genügend Instrumente zur Verfügung, um im Einzelfall Sanktionen zu erlassen. So können bei Pflichtverletzungen unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. Der Bezug von Leistungen der Sozialhilfe kann zudem ein Grund sein, das Aufenthaltsrecht zu widerrufen. Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung sind teilweise ohnehin von der Sozialhilfe ausgeschlossen und verlieren ihr Aufenthaltsrecht bei Sozialhilfebezug. Eine Kürzung des Unterstützungsansatzes ist deshalb nicht nötig.

Eine bessere Integration von bedürftigen Personen in den Arbeitsmarkt ist eine wichtige Zielsetzung. Dies muss jedoch durch Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen sowie durch Betreuung und Beratung der betroffenen Personen erfolgen. Es gibt keine Evidenz

dafür, dass allgemeine Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe die Arbeitsmarktteilnahme bzw. die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit fördern. Bei allen Drittstaatsangehörigen, mit Ausnahme derjenigen, die im Rahmen des Familiennachzugs zu einer Schweizerin oder einem Schweizer in die Schweiz einreisen oder die aus dem Freizügigkeitsabkommen Rechte ableiten können, werden ausreichende finanzielle Mittel schon für die Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung vorausgesetzt. Zudem ist nicht nur eine berufliche, sondern auch eine soziale Integration anzustreben. Diese würde durch eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen – insbesondere in den wichtigen ersten drei Jahren – erschwert. Des Weiteren sieht Art. 38a AIG keine Ausnahmen vor und nimmt keine Rücksicht auf Kinder, Jugendliche sowie vulnerable Personen. Problematisch ist die Regelung auch hinsichtlich von Haushalten, in denen sowohl Personen aus Drittstaaten als auch Schweizerinnen und Schweizer oder EU-/EFTA-Staatsangehörige zusammenleben (gemischte Dossiers). Unterschiedliche sozialhilferechtliche Ansprüche von Personen im gleichen Haushalt führen zu praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten.

Das Sparpotenzial für Kantone und Gemeinden – gemäss erläuterndem Bericht (S. 2) ein Ziel dieser Regelung – dürfte gering sein. Ausserdem würde die vorgeschlagene Neuregelung die Ausrichtung von Sozialhilfe gerade auch in gemischten Dossiers erheblich komplizieren und den administrativen Aufwand der Sozialhilfeorgane erhöhen.

Art. 58 Abs. 1 Bst. e

Neu soll bei der Beurteilung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigt werden, ob sie die Integration ihrer Ehefrau oder ihres Ehemannes, ihrer eingetragenen Partnerin oder ihres eingetragenen Partners oder ihrer minderjährigen Kinder, über die sie die elterliche Sorge ausüben, fördern und unterstützen. Anhaltspunkte für die Förderung der Integration der Familienmitglieder sollen die Unterstützung zum Erwerb von Sprachkompetenzen, zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, zur Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz sowie andere Betätigungen, beispielsweise im Rahmen von Schulaktivitäten oder der Freizeitgestaltung, sein.

Dieses zusätzliche Integrationskriterium ist nicht notwendig und nicht vollzugstauglich. In Bezug auf den Spracherwerb von Ehegattinnen und Ehegatten sowie eingetragenen Partnerinnen und Partnern ist zu beachten, dass diese im Rahmen der Zulassung im Familiennachzug verpflichtet sind, spätestens am Ende des ersten Aufenthaltsjahres mündliche Sprachkenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache nachzuweisen. Dieser Anforderung, die seit dem 1. Januar 2019 in Kraft ist, kamen die von dieser Bestimmung Betroffenen bislang ausnahmslos nach. In Bezug auf die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung vertreten wir die Auffassung, dass es den Betroffenen freisteht, welches Familienmodell sie leben wollen. Das neu vorgeschlagene Integrationskriterium erzeugt lediglich einen Mehraufwand für die Vollzugsbehörden und hat entgegen der Aussage im erläuternden Bericht (S. 16) Auswirkungen auf die Verfahren und Kosten der Kantone und Gemeinden. Hinsichtlich der Förderung bei der Teilnahme am Schwimmunterricht oder anderen schulischen Anlässen ist zudem zu beachten, dass diese bereits im Integrationskriterium «Respektierung der Werte der Bundesverfassung» (Art. 58a Abs. 1 Bst. b AIG) enthalten sind.

**Art. 84 Abs. 5**

Wir lehnen auch diese Änderung ab. Der erläuternde Bericht (S. 14 f.) suggeriert, dass die Änderung keine Auswirkungen hat, sondern rein redaktioneller Natur ist, was aber nicht der Fall ist. Durch den neuen Verweis auf Art. 58a AIG würde beispielsweise die soziale Integration, d. h. die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, nicht mehr in die Härtefallprüfung einfließen. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt die soziale Integration aber ein relevantes Kriterium dar, das berücksichtigt werden muss (Urteil des Bundesgerichts 2C_175/2020 vom 24. November 2020, E. 5.3 ff.). Die Teilnahme am Erwerb von Bildung als Integrationskriterium wird schon heute in der Praxis gleich behandelt wie die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Eine Änderung dieser Bestimmung ist somit nicht nötig.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Jacqueline Fehr

Dr. Kathrin Arioli



Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Frau Karin Keller-Sutter
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 12. April 2022
240

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage einverstanden sind.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber





Gesundheits- und Sozialdepartement

Departementssekretariat

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Per E-Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Luzern, 12. April 2022

Protokoll-Nr.: 472

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie den Regierungsrat des Kantons Luzern zu einer Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) eingeladen. Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass wir eine Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten unterstützen. Den übrigen Gesetzesänderungen wie auch den Massnahmen, für welche keine Gesetzesänderung erforderlich sind, wie die Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen durch die Verknüpfung bestehender Daten durch das Bundesamt für Statistik, stimmen wir ebenfalls zu.

Allgemeine Bemerkungen zur Änderung des AIG

Die geplanten Änderungen des AIG umfassen eine Reduktion der Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten. Damit sollen die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten eingeschränkt und entsprechend der Anstieg der Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden reduziert werden. Gleichzeitig sollen mit der Neuregelung Anreize geschaffen werden für eine verbesserte Integration der betroffenen Personen in den Arbeitsmarkt. Wir unterstützen die geplante Änderung, Personen aus Drittstaaten

während den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz tiefere Unterstützungsansätze auszurichten, obschon die Regelung des Sozialhilfebezugs im Ausländerbereich gemäss Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Wir stellen jedoch infrage, ob mit der neuen Bestimmung die Integration der ausländischen Bevölkerung verbessert wird, zumal eine Einschränkung der Sozialhilfeleistungen eine erschwerte soziale Teilhabe nach sich ziehen könnte.

Wir unterstützen zudem ausdrücklich den Vorschlag des Bundes, bei der Bewertung der Integrationskriterien im Zusammenhang mit einem Härtefallgesuch in Zukunft auch den Besuch einer Aus- oder Weiterbildung zu berücksichtigen.

Zu einzelnen Bestimmungen

Art. 38a

Gemäss der neuen Bestimmung sollen betroffene Personen während drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen erhalten als die «einheimische Bevölkerung». Gekürzt werden soll der Grundbedarf, alle anderen Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie, situationsbedingte Leistungen usw.) würden jedoch ohne Reduktion ausgerichtet. Die Revisionsvorlage regelt nicht, in welchem Ausmass der Grundbedarf für die betroffenen Personen gekürzt werden soll. Diese Festlegung will der Bund den Kantonen überlassen. Die Vernehmlassungsvorlage verweist jedoch auf den Asylbereich, wo der Grundbedarf für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene «in der Regel 20 Prozent unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegt.

Wir unterstützen die Einführung des Artikels 38a AIG, erlauben uns jedoch die folgenden Bemerkungen anzubringen:

- Eine verbesserte Integration von bedürftigen Personen in den Arbeitsmarkt ist eine sinnvolle und anzustrebende Zielsetzung. Die Förderung der Erwerbstätigkeit muss hierzu durch zielgerichtete, auf die Erwerbsbeteiligung zugeschnittene Massnahmen und durch die Beratung und Betreuung und den Aufbau zusätzlicher arbeitsmarktlicher Kompetenzen im Einzelfall angestrebt und realisiert werden. Es braucht flankierende Massnahmen, damit sich eine Kürzung des Grundbedarfs nicht negativ auf die soziale Teilhabe der betroffenen ausländischen Bevölkerung an der Gesellschaft auswirkt. Dies hätte schliesslich einen integrationshemmenden Effekt und würde einer nachhaltigen sozialen und beruflichen Integration entgegenstehen.
- Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass Art. 38a AIG der Situation von Kindern und Jugendlichen sowie jener von besonders vulnerablen Personengruppen nicht berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund regen wir an, bei den pauschalen Kürzungen Ausnahmen für diese Personen vorzusehen.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e

Gemäss dem vorgeschlagenen ergänzenden Integrationskriterium sollen die Vollzugsbehörden bei Integrationsvereinbarungen sowie bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen – u.a. bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen von Härtefallregelungen –, bei der (Nicht-)Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen und bei der Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung für Drittstaatsangehörige überprüfen, ob die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ihre oder seine Familienangehörigen (Partnerin oder Partner, minderjährige Kinder) bei der Integration fördert und unterstützt.

Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Wir unterstützen die Ergänzung der Integrationskriterien, erlauben uns jedoch die folgenden Bemerkungen anzubringen:

- Der Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ist aufgrund der vagen Formulierung gross und steht einer einheitlichen Rechtspraxis bei der Einzelfallbeurteilung der Integrationskriterien, wie sie der Bund beispielsweise mit der Meldepflicht der Kantone an das SEM bei Härtefallgenehmigungen anstrebt, entgegen. Daher ist es unseres

Erachtens notwendig, dass ein gemeinsames Verständnis entwickelt wird, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden soll, um das Risiko willkürlicher Entscheidungen zu minimieren.

- Weiter sollte sichergestellt werden, dass die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums praktikabel ist und nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führt.
- Zu klären ist schliesslich die Frage, wie beispielsweise mit Problemen von armutsbetroffenen oder -gefährdeten Personen und Familien umzugehen ist, wenn die Teilnahme an Sprachkursen, Freizeitangeboten oder kulturellen, sportlichen und sozialen Veranstaltungen eingeschränkt oder gar nicht möglich ist.
- Durch den direkten Kontakt der Sozialbehörden mit denjenigen Ausländerinnen und Ausländern, welche wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, ergeben sich in einigen Dossiers Hinweise darauf, dass Gesuchstellende bewusst auf die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen verzichten. Eine verbesserte und vereinfachte interinstitutionelle Zusammenarbeit (IZ) zwischen dem Amt für Migration und den Sozialhilfebehörden wäre unseres Erachtens wünschenswert und eine Aufnahme der Möglichkeit der gegenseitigen Information im AIG (Art. 97) prüfenswert.

Art. 84 Abs. 5

Gemäss erläuterndem Bericht will der Gesetzgeber mit Verweis auf Artikel 58a Absatz 1 AIG insbesondere gewährleisten, dass bei Härtefallprüfungen die Teilnahme am Erwerb von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Praxis gleichgestellt wird. Diese Zielsetzung entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel für eine nachhaltige Erwerbsintegration dank Bildung in der Integrationsagenda Schweiz. Wir begrüssen deshalb diese Anpassung ausdrücklich.

Art. 126 Sachüberschrift, Abs. 1 und 3-6

Keine Bemerkungen

Art. 126e

Keine Bemerkungen

Ich danke abschliessend erneut für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Guido Graf
Regierungsrat

Geht an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Zug, 12. April 2022 sa

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 3. Mai 2022 vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

Ziel der Neuregelung ist es, die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so den Anstieg der Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden zu reduzieren. Zugleich sollen die Massnahmen Anreize für die betroffenen Personen schaffen, sich besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Im Einzelnen stellen wir zur Gesetzesvorlage folgende Anträge bzw. nehmen dazu wie folgt Stellung:

Anträge

- 1. Es sei die Einführung von Art. 38a AIG und Art. 126e AIG betreffend Einschränkung der Sozialhilfeleistungen abzulehnen.**
- 2. Der Einführung von Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG sei zuzustimmen.**
- 3. Der Präzisierung von Art. 84 Abs. 5 AIG sei zuzustimmen.**
- 4. Den Anpassungen in Art. 126 AIG sei zuzustimmen.**

Begründung:

Der Kanton Zug unterstützt das Grundanliegen der Gesetzesrevision, die Anforderungen an Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz leben möchten, anzuheben. Indessen wird die vorgeschlagene Einschränkung der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten mit Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung während der ersten drei Jahre nach Erteilung der Bewilligung abgelehnt. Dies aus staatspolitischen Überlegungen einerseits und zum anderen, weil Zweifel am Nutzen der vorgeschlagenen Bestimmung bestehen.

Zum Antrag 1

In der Schweiz liegt die Sozialhilfe gemäss Art. 115 der Bundesverfassung (SR 101) grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Der Bund verzichtet im Bereich der Sozialhilfe bewusst auf eine Reglementierung auf nationaler Ebene. Da die Kantone für die Sozialhilfe zuständig sind, wird diese in den kantonalen Sozialhilfegesetzen geregelt, die auch den regionalen Bedingungen Rechnung tragen. Finanziert werden die Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten – wie der erläuternde Bericht unter Ziff. 1.1 zutreffend festhält – ausschliesslich durch die Kantone und Gemeinden. Mit den vorgeschlagenen neuen Bestimmungen im AIG greift der Bund unnötigerweise in die Autonomie der Kantone ein. Es sollte weiterhin jeder Kanton unter Berücksichtigung der föderalistischen Strukturen über die Ausrichtung von Sozialhilfe an Personen aus Drittstaaten entscheiden können.

Die Bestimmung zur Befristung der Reduktion berücksichtigt zudem nicht die Umstände des Einzelfalls und kann neue Fehlanreize schaffen: Nach Ablauf der Frist von drei Jahren erhalten die Betroffenen eine höhere Unterstützung, ohne dass sie dafür eine besondere Leistung erbringen müssen. Dies kann Integrationsbemühungen untergraben, da die Sozialhilfeleistung nach Ablauf der ersten drei Jahre – auch wenn sich eine Person währenddessen nicht um Integration bemüht – «automatisch» erhöht wird. Zudem vermag der erläuternde Bericht nicht konkret darzulegen, welche Wirkung die vorgeschlagene Bestimmung entfalten soll. Insbesondere werden keine Hochrechnungen oder Schätzungen im Hinblick auf die Erreichung des übergeordneten Ziels – einer Reduktion der Kosten – abgebildet.

Zu den Anträgen 2 und 3

Das im Bürgerrecht bereits angewandte und im Ausländerrecht nun vorgeschlagene Integrationskriterium betreffend Förderung und Unterstützung von Familienangehörigen (Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG) ist sinnvoll und setzt am richtigen Ort an. Mit der Ausdehnung der Beurteilung der Integration neu explizit auch in Bezug auf Familienangehörige (Partner/innen, minderjährige Kinder) wird eine breitere Basis geschaffen, um die Integration aller Angehörigen eines Familiensystems konsequent einzufordern. Daher ist es folgerichtig, dass dieses Kriterium – sowie die übrigen Integrationsvoraussetzungen – auch bei der Beurteilung der Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, Anwendung finden soll (Art. 84 Abs. 5 AIG).

Zum Antrag 4

Durch die vorgesehenen Anpassungen werden die Bestimmungen insgesamt verständlicher, da die verbleibenden Regelungen präzisiert und die überflüssigen Inhalte gestrichen werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 12. April 2022

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Martin Pfister
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
(vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Volkswirtschaftsdirektion (info.vds@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.local)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch; zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)

Telefon +41 (0)52 632 71 11
staatskanzlei@sh.ch

Regierungsrat _____

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.ad-
min.ch

Schaffhausen, 12. April 2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie in oben bezeichneter Angelegenheit zur Vernehmlassung eingeladen. Wir bedanken uns bestens für diese Möglichkeit. Gerne lässt sich der Kanton Schaffhausen innert Frist wie folgt vernehmen:

Allgemeine Bemerkungen

Mit dem überwiesenen Postulat der Staatspolitischen Kommission des Ständerates Nr. 17.3260 vom 30. März 2017 mit dem Titel «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» wurde der Bundesrat beauftragt zu untersuchen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Der Bundesrat hat in der Folge verschiedene Massnahmen zur direkten Umsetzung beschlossen und das EJPD damit beauftragt, für die drei folgenden Massnahmen Gesetzesänderungen auszuarbeiten:

- Tiefere Unterstützungsansätze bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung.
- Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), das eine Verpflichtung zur Förderung von Familienangehörigen vorschreibt.
- Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei der Härtefallregelung von vorläufig Aufgenommenen.

Bereits aus den Rückmeldungen verschiedener Organisationen und kantonaler Konferenzen zum Bericht des Bundesrats vom Juni 2019 zeigte sich, dass sowohl das ständerätliche Postulat wie die im Bericht vorgeschlagenen Änderungen in zum Teil schwerwiegender Weise in die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen eingreifen und zudem mehr Probleme aufwerfen als sie zu lösen vorgeben. Dies gilt nach wie vor insbesondere beim ersten der nun zur Diskussion vorliegenden Vorschläge. Es ist unverständlich, weshalb der Bund trotz der einhelligen Einschätzung der beigezogenen Expertinnen und Experten an diesem Vorschlag festhält und damit die bestehende Kompetenzordnung punktuell untergraben will, ohne dabei auf gesamtheitliche Betrachtungen bezüglich des Zwecks und der Folgen einer Veränderung dieser Zuständigkeiten einzugehen.

Zu den einzelnen Artikeln:

Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Gemäss dieser neuen Bestimmung sollen Personen aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre nach Erteilung der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung beim Sozialhilfebezug grundsätzlich tiefere Unterstützungsleistungen bei der Sozialhilfe (Grundbedarf) erhalten als die einheimische Bevölkerung. Die Mittel für integrations-, gesundheits- und familienpolitische Massnahmen sollen nicht gekürzt werden. Um wie viele Prozente tiefer dieser Ansatz liegen soll, will der Bund den Kantonen überlassen.

Die Vorlage hat zum Ziel, die Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden zu senken und Anreize für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt zu schaffen.

Die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten im Ausländerbereich ist bereits heute stark reglementiert. So steuert der Bund die Einwanderung aus Drittstaaten durch die Begrenzung der Zahl von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen und die Festlegung von Höchstzahlen nach Art. 20 AIG. 2022 liegen die Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen bei 4'000 und für Aufenthaltsbewilligungen bei 4'500. Drittstaatsangehörige erhalten gemäss geltendem Recht nur dann eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung, wenn sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder über ausreichend finanzielle Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen. Die Kantone und das Staatssekretariat für Migration SEM prüfen diese Voraussetzungen bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung konsequent. Wie im Erläuternden Bericht ausgeführt, sind Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz ziehen, nur selten auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche neue Massnahmen zur Einschränkung von Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer in der Asyl- und Ausländergesetzgebung eingeführt (siehe Erläuternden Bericht S. 4f). 2019 wurden die bereits hohen Anforderungen an einen Familiennachzug

nochmals deutlich verschärft. Es wird dabei ausdrücklich vorausgesetzt, dass Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 43 Abs. 1 Bst. c und e AIG), mit Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 Abs. 1 Bst. c und e AIG) und mit einer vorläufigen Aufnahme (Art. 85 Abs. 7 Bst. c und e AIG) keine Leistungen aus der Sozialhilfe und auch keine Ergänzungsleistungen beziehen dürfen.

Wie im Erläuternden Bericht festgehalten, weist ein nicht unerheblicher Anteil der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler aus Drittstaaten einen Asylhintergrund auf (dazu zählen auch Personen im Familiennachzug und in der Schweiz geborene Kinder). Personen, welche über ein Asylgesuch in die Schweiz gelangen, kommen nicht hierher, weil die Schweiz ein attraktives Einwanderungsland ist, sondern weil sie Schutz vor Verfolgung, Krieg und schweren Menschenrechtsverletzungen suchen. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass Einschränkungen beim Zugang zu Sozialhilfeleistungen für Personen im Asylbereich kaum Einfluss auf ihren Fluchtentscheid und die Wahl des Aufnahmestaates haben. Ebenso ist bekannt, dass Personen im Asylbereich ein deutlich höheres Sozialhilferisiko als andere Bevölkerungsgruppen aufweisen, u. a. wegen mangelnder Kenntnis der Lokalsprache, gesundheitlicher Beeinträchtigungen, nicht anerkannter Bildungsabschlüssen, aber auch wegen struktureller Diskriminierung. Diese individuellen und strukturellen Herausforderungen sind mit einem Wechsel vom Asylbereich in den Ausländerbereich nicht einfach verschwunden.

Bund, Kantone und Gemeinden waren sich bei der Verabschiedung der Integrationsagenda (IAS) einig, dass es eine intensiviertere Förderung von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen in den ersten Jahren nach ihrer Ankunft und deshalb zusätzliche Investitionen braucht. Per 1. Mai 2019 wurden die Verwendung der erhöhten Integrationspauschale neu geregelt und spezifische Wirkungs- und Leistungsziele vorgegeben. Wie erfolgreich diese Ziele umgesetzt werden können, wird sich erst in den nächsten Jahren im Rahmen des geplanten Monitorings des Bundes zeigen.

Weitere Folgearbeiten der IAS (Phase II) betreffen die Förderung der Berufsbildungsfähigkeit von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Drittstaaten im Ausländerbereich. Auch hier werden weitere Massnahmen mit einer finanziellen Beteiligung des Bundes erwartet, welche das Ziel einer nachhaltigen beruflichen Integration anstreben, verbunden mit einer entsprechenden Senkung des Sozialhilferisikos. Leider stehen konkrete Resultate in diesem wichtigen Handlungsfeld schon länger aus.

Es ist davon auszugehen, dass die nun vorgeschlagene Sanktionierung und die damit einhergehende finanzielle Prekarisierung von Personen und ganzen Familien einen gegenteiligen Effekt haben wird. Für ehemals vorläufig Aufgenommene und ihre Familienangehörigen, die zwar nach mindestens fünf, in der Regel aber eher nach acht bis zehn Jahren ihren Aufenthaltsstatus durch eine Härtefallregulierung verbessern konnten, würde die geplante Neuregelung bedeuten, dass sie – sollten sie aufgrund

einer Notlage erneut auf Sozialhilfe angewiesen sein – in den ersten drei Jahren nach Erhalt der Aufenthaltserlaubnis erneut tiefere Unterstützungsleistungen erhielten. Sie würden damit ein zweites Mal hart getroffen, nachdem sie aufgrund ihres früheren Status als vorläufig Aufgenommene bereits jahrelang strukturelle Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche und beim Recht auf gesellschaftlicher Teilhabe erleben mussten.

Eine ungleiche Behandlung bedürftiger Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit widerspricht zudem dem Zweck des Sozialhilferechts. Kürzungen des Grundbedarfs haben Auswirkungen auf die gesellschaftliche Integration, wenn beispielsweise Kosten für den öffentlichen Verkehr oder Bildungsausgaben nicht mehr finanziert werden können. Besonders gravierend und vor allem längerfristig bedeutsam sind die Folgen für Kinder und Jugendliche, die gegenüber allen anderen Altersgruppen die höchste Sozialhilfequote aufweisen (2019: 5.2%). 55% davon leben in Einelternfamilien und 38% leben mit beiden Elternteilen zusammen. Somit würden Heranwachsende zu den Hauptbetroffenen der vorgeschlagenen Neuregelung gehören. Kinder, die unter dem sozialen Existenzminimum leben, leiden unter weitreichenden und langfristigen Folgen auf ihre physische und psychische Gesundheit, Entwicklung, Bildung und Ausbildung. Zudem kann eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration gefährdet werden, wenn Jugendliche und junge Erwachsene aus finanziellen Gründen keine Berufslehre oder keine Ausbildung auf Tertiärstufe absolvieren und stattdessen direkt als Ungelernte in ein (prekäres) Arbeitsverhältnis eintreten.

Es ist davon auszugehen, dass die anvisierte Kürzung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe durch die Kantone unterschiedlich umgesetzt würde, wie dies bereits heute bei den unterschiedlichen Ansätzen für Asylsuchende sowie vorläufig Aufgenommene zu beobachten ist. Mit dieser Kompetenzzuteilung bezüglich der Höhe der Einschränkung versucht der Bund den problematischen Eingriff in die kantonalen Kompetenzen zu kaschieren, zugleich eröffnet er damit ein unerwünschtes neues Feld kantonaler Unterscheidungen im Umgang mit Ausländerrecht und Sozialhilfe. Dies läuft den Anstrengungen des Bundes zuwider, im Migrationsbereich eine einheitlichere kantonale Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen zu erreichen.

Auch Personen aus Drittstaaten sind zu integrieren und sie können verpflichtet werden, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen (Art. 6 VIntA). Bereits mit dem aktuellen Grundbedarf in der Sozialhilfe ist es anspruchsvoll, die notwendigen täglichen Aufwendungen zu tätigen. Eine weitere Kürzung sendet ein widersprüchliches Signal aus und sie würde die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration verschlechtern. Es ist fraglich, ob die Kantone und Gemeinden damit langfristig Kosten einsparen können.

Aus den im Erläuternden Bericht zitierten Zusatzauswertungen zum Bericht «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten» des Büro BASS (2018) ist abzuleiten, dass es sich bei der betroffenen Zielgruppe um durchschnittlich 1'500 Personen pro Jahr handelt. Bei einem pessimistisch kalkulierten Sozialhilfebezug von durchschnittlich 18 Monaten in drei Jahren ergeben sich bei einer Reduktion der Sozialhilfe um 20% Einsparungen von zirka CHF 5'400'000. Das Auslösen der Gesetzgebungsprozesse auf Bundesebene und in 26 Kantonen erscheint vor diesem Hintergrund unverhältnismässig. Die Einführung der vorgeschlagenen Neuregelung wird zudem auf jeden Fall zu einem grossen Aufwand seitens der Vollzugsbehörden führen und ist – bemessen an den einschneidenden Folgen für die Betroffenen und den voraussichtlich bescheidenen Finanzersparnissen für die Kantone und Gemeinden – nicht verhältnismässig.

Da von einer "abschreckenden" Wirkung wie ausgeführt nicht auszugehen ist, müsste der Kanton Schaffhausen für eine geschätzte durchschnittliche Brutto-Einsparung von Fr. 54'000.- pro Jahr legislieren, zieht man davon die bei den Gemeinden anfallenden zusätzlichen bürokratischen Aufwände ab, dürfte das Ganze im engeren Sinn finanziell ohne Wirkung bleiben, im weiteren Sinn aber grössere Folgekosten verursachen.

Ein von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) in Auftrag gegebenes Gutachten kommt zum Schluss, dass der Bund mit Artikel 38a AIG unverhältnismässig in die Kantonshoheit eingreift und seine verfassungsmässigen Kompetenzen überschreitet. Zu beachten ist dabei, dass diese im Ausländerrecht weniger weit reichen als im Asylrecht. Die SODK spricht sich denn auch klar gegen den geplanten Eingriff des Bundes aus.

Ergänzend sei festgehalten, dass Schweizerinnen und Schweizer mit einem Familiennachzug aus Drittstaaten (anders als im Erläuternden Bericht ausgeführt) sehr wohl gegenüber Angehörigen der EU/EFTA-Staaten benachteiligt wären, dies zumindest während den ersten sechs Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses beziehungsweise nach Ablauf der Bezugsdauer einer Arbeitslosenentschädigung.

Des Weiteren würde mit dem neuen Gesetzesartikel eine Ungleichbehandlung unter der Schweizer Bevölkerung selbst entstehen, indem die Höhe der ausgerichteten Sozialhilfe bei gemischtnationalen Familien von der Herkunft der nicht-schweizerischen Familienmitglieder abhängig gemacht wird. Die unterschiedliche Berechnung der Sozialhilfe innerhalb gemischtnationaler Familien verkompliziert und verbürokratisiert zudem den Vollzug der Sozialhilfe ohne nennenswerten Nutzen, jedoch mit sehr spürbaren Folgen für die Betroffenen und die Ziele der Integration.

Die Effekte der in den letzten Jahren eingeführten Massnahmen sind durch den Bund im Rahmen eines schweizweiten Monitorings auszuwerten, welches Aussagen über die Vollzugspraxis der Kan-

tone ermöglicht, die Daten analysiert und die Wirkung der Normen ausweist. In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch die Konsequenzen des von Fachpersonen beobachteten und in ersten qualitativen Studien beschriebenen Phänomens des Nichtbezugs von Sozialhilfe für die Individuen und die gesellschaftlichen (Kosten-)Folgen zu analysieren.

Der Kanton Schaffhausen hat gemäss Verfassung dafür zu sorgen, dass niemand diskriminiert wird. Zudem sind die Kantone im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme zum Diskriminierungsschutz verpflichtet. Es ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die vorgeschlagene Neuregelung eine unverhältnismässige Schlechterstellung für Personen aus Drittstaaten darstellt, einzig aufgrund des Unterscheidungsmerkmals ihrer Staatsangehörigkeit und des damit verbundenen migrationsrechtlichen Status.

Die Neuregelung setzt keine Integrationsanreize, sondern erschwert vielmehr die sprachliche, berufliche und soziale Integration der Betroffenen. Sie trägt der besonderen Situation von Working Poor, Familien und Einelternfamilien keine Rechnung und missachtet die Grundsätze der Rechtsgleichheit, der Nicht-Diskriminierung und der Verhältnismässigkeit.

Zusammengefasst lehnen wir die geplanten Leistungskürzungen in der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten ab und beantragen, auf die Einführung des Artikels 38a AIG aus den folgenden Gründen zu verzichten:

- Die Autonomie der Kantone in der Ausgestaltung der Sozialhilfe würde mit dieser Revision übersteuert.
- Die vorgeschlagene Einschränkung der Sozialhilfeleistungen würde neben der Bundesgesetzgebung einen 26-fachen Gesetzgebungsprozess für eine sehr beschränkte Zielgruppe auslösen. Die damit mutmasslich eingesparten Sozialhilfekosten stehen in keinem Verhältnis zum verursachten Aufwand und den negativen Begleiterscheinungen.
- Die vorgeschlagene Reduktion der Sozialhilfe (Grundbedarf) ist nicht zielführend und kein Anreiz für eine nachhaltige soziale und berufliche Integration, sondern würde diese deutlich erschweren und langfristig wohl mehr Kosten verursachen als Einsparungen.
- Eine Verringerung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen aus Drittstaaten wird nicht stattfinden. Einschränkungen im Sozialwesen haben keinen Einfluss auf den Migrationsentscheid und die Wahl des Aufnahmestaates.
- Die positiven Effekte, der im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz getroffenen Massnahmen sollen – wie geplant – beobachtet und ausgewertet werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen unterlaufen die Bestrebungen der Integrationsagenda Schweiz.
- Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen generell auf eine Ungleichbehandlung bzw. weitere rechtliche Schlechterstellung von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e: Ergänzung der Integrationskriterien

Gemäss dem vorgeschlagenen ergänzenden Integrationskriterium sollen die Vollzugsbehörden bei Integrationsvereinbarungen sowie bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen – u. a. bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen von Härtefallregelungen –, bei der (Nicht-)Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen und bei der Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung für Drittstaatsangehörige überprüfen, ob die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ihre oder seine Familienangehörigen (Partnerin oder Partner, minderjährige Kinder) bei der Integration fördert und unterstützt. Diesem Ansinnen stehen wir grundsätzlich positiv gegenüber.

Der Erläuternde Bericht bleibt jedoch sehr offen bezüglich der Frage, in welcher Form und in welchem Umfang diese Unterstützung und Förderung erwartet wird, weist allerdings darauf hin, dass dies im Einzelfall bis hin zu einer finanziellen Beteiligung an den Integrationsmassnahmen gehen kann (S. 14). Der Hinweis auf eine in Aussicht gestellte Konkretisierung in der VZAE analog der Konkretisierung in Art. 9 BüV ist dabei wenig hilfreich, weil in diesem Artikel nicht ausgeführt wird, welche konkreten positiven Aktivitäten erwartet werden. Rückmeldungen zu ersten Erfahrungen mit Art. 12 BüG (Art. 9 BüV) legen den Schluss nahe, dass die Prüfung der Förderung und Unterstützung des Integrationsprozesses von Familienmitgliedern im Bürgerrechtsverfahren für die Vollzugsbehörden einerseits aufwendig ist und dass letztere andererseits die Kriterien unterschiedlich auslegen.

Der Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ist auf alle Fälle aufgrund der vagen Formulierung gross und steht einer einheitlichen Rechtspraxis bei der Einzelfallbeurteilung der Integrationskriterien, wie sie der Bund beispielsweise mit der Meldepflicht der Kantone an das SEM bei Härtefallgenehmigungen anstrebt, diametral entgegen.

Der Erläuternde Bericht legt die Vermutung nahe, dass es dem Gesetzgeber wie bereits in der Bürgerrechtsgesetzgebung vor allem um eine negative Auslegung dieses ergänzenden Integrationskriteriums geht, nämlich darum, dass die Vollzugsbehörden Gesuchstellende sanktionieren können, wenn sie die Integration ihrer Familienmitglieder behindern, indem sie beispielsweise ihrer Partnerin oder ihrem Partner den Besuch eines Sprachkurses oder ihren Kindern den Besuch eines Klassenlagers oder des Schwimmunterrichts untersagen.

Ein solches Verhalten kann bereits gemäss den heutigen Integrationskriterien überprüft und sanktioniert werden. Insofern sind die Integrationskriterien gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG umfassend und ausreichend, um die Prüfung der Integration zu beurteilen. Das neu vorgeschlagene Integrationskriterium erzeugt jedoch einen deutlichen Mehraufwand für die Vollzugsbehörden und hätte entgegen der Aussage im Erläuternden Bericht (S. 16) durchaus Auswirkungen auf die Verfahren und Kosten der Kantone und Gemeinden.

Anders als bei der Kürzung der Sozialhilfe sind Schweizerinnen und Schweizer trotz erhöhtem Sozialhilferisiko beim zusätzlichen Integrationskriterium zu Recht nicht betroffen, da sich die Massnahme nicht auf die nachgezogenen, sondern auf die nachziehenden Familienmitglieder bezieht. Damit wird jedoch die Zielgruppe dieser Neuregelung weiter verengt und zugleich willkürlich unter ein diskriminierendes Sonderüberwachungs- und Sanktionierungssystem gestellt, was dem freiheitlichen Staatsverständnis der Schweiz widerspricht. Zudem werden die nachgezogenen Familienmitglieder zum Objekt und geraten bezüglich ihrer ausländerrechtlichen Situation in noch höheren Masse in die Abhängigkeit des nachziehenden Teils.

Aus diesen Gründen lehnen wir die geplante generelle Ergänzung der Integrationskriterien ab und beantragen auf die Ergänzung des Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG gänzlich zu verzichten.

Art. 84 Abs. 5: Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallbewilligungen

Der Verweis auf die Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG ändert grundsätzlich nichts an der Rechtslage, kann jedoch zu einer Präzisierung beitragen.

Gemäss Erläuterndem Bericht wird damit die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Teilhabe am Wirtschaftsleben betont (gemäss Art. 58 Abs. 1 Bst. d AIG). Diese Gleichstellung von Bildungserwerb bei der Härtefallprüfung ist zu begrüssen und entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel einer nachhaltigen Erwerbsintegration dank Bildung in der IAS.

Der Verweis auf die Integrationskriterien gemäss Art. 8a AIG bezieht sich jedoch nicht einzig auf dieses Integrationskriterium, sondern umfasst auch alle anderen sowie allenfalls neue Integrationskriterien. Bereits heute sind die Hürden für die Genehmigung eines Härtefallgesuchs von vorläufig Aufgenommenen hoch, auch wenn deren Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Deshalb sollten diese nicht weiter verschärft werden (vgl. auch vorangehenden Kommentar zu Art. 58a Abs. 1 Bst. e). Verschiedene Berichte bestätigen, dass der Status der vorläufigen Aufnahme die soziale, aber auch die wirtschaftliche Integration erschweren kann. Zudem sind Ausnahmen sowohl bezüglich der Teilnahme an Bildung als auch am Wirtschaftsleben zu konkretisieren (Art. 58a Abs. 2 AIG). Die Situation von Personen mit Betreuungspflichten (insbesondere Alleinerziehende), von sogenannten Working Poor und von älteren Personen sollten als gewichtige persönliche Umstände genauer definiert und bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung angemessen berücksichtigt werden.

Die geplante Präzisierung der Integrationsvoraussetzung bei Härtefallbewilligungen ist demnach zu begrüssen.

Für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns bestens.

Mit freundlichen Grüßen
Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:



C. Stamm Hurter
Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:

Bilger
Dr. Stefan Bilger



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration

Basel, 12. April 2022

Regierungsratsbeschluss vom 12. April 2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten zukommen lassen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Allgemeine Einschätzung

Im Zentrum der vorgeschlagenen Änderung liegt die Reduktion der Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten. Damit soll der Anstieg der Ausgaben in den Kantonen und Gemeinden reduziert werden. Ausserdem soll die Neuregelung dazu führen, dass sich die unterstützten Personen schneller in den Arbeitsmarkt integrieren.

Unserer Meinung nach greift der Bund mit dieser Änderung eindeutig in die kantonale Hoheit ein. Wir erachten sie deshalb sowohl formell als auch materiell als höchst problematisch. Der Kanton Basel-Stadt spricht sich klar gegen die Einführung von Art. 38a AIG sowie von Art. 58a Abs. 1 e AIG aus. Zustimmung kann er jedoch Art. 84 Abs. 5 AIG.

2. Art. 38a AIG, Einschränkungen der Sozialhilfeleistungen

2.1 Fehlende Zuständigkeit des Bundes

Mit Art. 38a AIG greift der Bund verfassungswidrig in die Kompetenz der Kantone ein: Die Kom-

petenzen des Bundes im Ausländerbereich (Art. 121 Abs. 1 BV) konzentrieren sich auf die Regelung des Aufenthalts. Dies mit allenfalls mittelbarer Wirkung auf den Sozialhilfeanspruch, nicht jedoch auf die unmittelbare Regelung der Sozialhilfe. Die geplante Leistungsreduktion betrifft die für die Integration wichtigen ersten drei Jahre und schränkt den Handlungsspielraum der Kantone bedeutend ein. Entgegen der Einschätzung des Bundesrates handelt es sich dabei um einen schweren Eingriff, welcher den Kernbereich der kantonalen Kompetenzen tangiert. Wie nachfolgend ausgeführt, kann auch der Einschätzung des Bundesrates nicht gefolgt werden, wonach kein Konflikt mit dem ausländerpolitischen Ziel der Integration vorliegt.

2.2 Fehlende Berücksichtigung sozialhilferechtlicher Grundsätze und völkerrechtlicher Vorgaben

Die Vereinbarkeit der Norm mit den im Bereich der Sozialhilfe massgeblichen Grundsätzen sowie den Vorgaben sozialer Menschenrechte wurde in den Erläuterungen des Bundes nicht geprüft. So steht eine Festsetzung des Grundbedarfs basierend auf sachfremden, bedarfsunabhängigen Kriterien dem im Sozialhilferecht grundlegenden Bedarfsdeckungsprinzip entgegen. Sie wird in der juristischen Lehre als willkürlich kritisiert.

Darüber hinaus gilt Art. 38a AIG pauschal und nimmt keine Rücksicht auf besondere Umstände bspw. von Kindern und anderen vulnerablen Personengruppen. Dies widerspricht den sozialhilferechtlichen Grundsätzen (Bedarfsdeckung, Individualisierung), dem Differenzierungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie verschiedenen völkerrechtlichen Verpflichtungen bspw. aus der Kinderrechtskonvention oder der Behindertenrechtskonvention.

Art. 38a AIG steht somit mit sozialhilferechtlichen Grundsätzen sowie verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben im Konflikt.

2.3 Fehlende Verhältnismässigkeit der Massnahme

Der Bund geht davon aus, dass die neue Norm zur besseren Integration der betroffenen Personen beitragen wird. Diese Annahme ist nicht nachvollziehbar und hält einer fachlichen Überprüfung nicht stand: Eine Reduktion des Grundbedarfs ist ohne Defizite bei der Integration nicht möglich. Sie kann zudem zu einer Verschuldung führen, was wiederum die Integration behindert und einen Ausstieg aus der Sozialhilfe zusätzlich erschwert. Insgesamt dürfte die Integration schwieriger und teurer werden, je tiefer die vorherigen Leistungen ausfallen. Die Regelung würde ausserdem auch nicht arbeitsmarktfähige Personen (wie Kinder oder Menschen mit Behinderung) treffen.

Darüber hinaus sind die auf kantonaler Ebene bereits implementierten Massnahmen auf die betroffenen Personen und den jeweiligen Arbeitsmarkt zugeschnitten und damit weit erfolgsversprechender als generelle Leistungskürzungen. Die geplante Regelung dürfte gar eine negative Wirkung auf die Integration haben. Sie erscheint weder geeignet noch erforderlich, um die Förderung der Arbeitsintegration oder die nachhaltige Senkung der Sozialhilfekosten zu erreichen. Ob entsprechende Massnahmen einen Effekt auf die Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland haben, ist bisher nicht geklärt.

2.4 Administrativer Mehraufwand für Kantone und Gemeinden

Art. 38a AIG würde das ohnehin schon komplexe Leistungssystem weiter ausdifferenzieren, den administrativen Aufwand in der Praxis erheblich erhöhen und die bereits beschränkten zeitlichen Ressourcen weiter binden. Im Gegenzug ist von der geplanten Massnahme keine erheblichen Kosteneinsparungen zu erwarten. Dies umso weniger, wenn ein langfristiger negativer Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Ablösung aus der Sozialhilfe angenommen werden muss.

3. Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Neues Integrationskriterium

Gemäss diesem neuen Integrationskriterium wird von ausländischen Personen zusätzlich erwartet, dass die Integration von Familienangehörigen gefördert und unterstützt wird. Da es insbesondere bei Integrationsvereinbarungen im Zusammenhang mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F), bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) in eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) berücksichtigt werden soll, hat diese Neureglung einen direkten Einfluss auf die Praxis des Migrationsamtes.

Zwar kann die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen ebenfalls etwas über die Integration der betreffenden Person aussagen, womit die Neureglung an sich nachvollziehbar wäre. Dennoch ist anzumerken, dass sich die Prüfung dieses Kriteriums schwierig gestalten würde: Es ist weniger nachweisbar als z.B. das Kriterium der Teilhabe am Wirtschaftsleben oder von Sprachkenntnissen, bei denen die berufliche bzw. die sprachliche Integration anhand eines Arbeitsvertrages bzw. eines Sprachdiploms überprüfbar ist. Schliesslich ist davon auszugehen, dass an das Fehlen dieses Integrationskriteriums – wenn es denn rechtsgenügend festgestellt werden könnte – aufgrund des Verhältnismässigkeitsgebots oft keine strengen migrationsrechtlichen Sanktionen geknüpft werden können. Es ist fraglich, ob einzig aufgrund des Fehlens dieses einen Kriteriums eine Wegweisung erfolgen könnte. Bei Entscheiden, die nicht mit einer Wegweisung einhergehen (z.B. bei einem Gesuch um Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen), ist es jedoch eher denkbar, dass dieses Kriterium massgeblich Berücksichtigung findet und zu einer Gesuchsablehnung führen kann.

Das geplante Integrationskriterium kann sich hinsichtlich verschiedener Grundrechtsgarantien (Rechtsgleichheit, persönliche Freiheit, Schutz der Privatsphäre etc.) als problematisch erweisen – dies, ohne dass ein erheblicher Mehrwert zu den bestehenden Kriterien zu erkennen wäre.

4. Art. 84 Abs. 5 AIG: Härtefallregelung

Die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen hat keinen signifikanten Einfluss auf die bestehende Praxis im Kanton Basel-Stadt. Bereits heute orientiert sich das kantonale Migrationsamt bei der Integrationsprüfung an den Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG und verlangt z.B. eine effektive Teilhabe am Wirtschaftsleben oder durch ein Sprachzertifikat nachgewiesene Sprachkenntnisse. Allein der Wille zur Erwerbstätigkeit oder zum Spracherwerb genügt nicht. In Basel-Stadt ist bereits heute sichergestellt, dass die Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung dem Integrationskriterium der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgesetzt wird. Dementsprechend können auch Studenten, Lernende, Praktikantinnen oder Kinder (i.d.R. ab 12 Jahren) ein Härtefallgesuch stellen, selbst wenn sie mangels genügendem Einkommen noch nicht vollumfänglich für den eigenen Lebensunterhalt aufkommen können.

5. Fazit

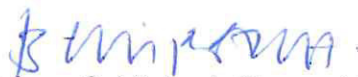
Der Kanton Basel-Stadt lehnt die vorgeschlagenen Art. 38a AIG sowie Art. 58a Abs. 1 e AIG klar ab. Er befürwortet den vorgeschlagenen Art. 84 Abs. 5 AIG.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Für Rückfragen steht Ihnen die Sozialhilfe, Ruedi Illes, rudolf.illes@bs.ch, Tel. 061 267 02 07, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 12. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes. Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eröffnete unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten).

1 Allgemeine Bemerkungen

Im Zentrum der Vorlage liegt die Reduktion der Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten. Drittstaatsangehörige sind deutlich häufiger auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen als Schweizer und EU/EFTA-Staatsangehörige. Mit der Einführung von tieferen Ansätzen bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige während den ersten drei Jahren nach der erstmaligen Erteilung der Kurz- bzw. Aufenthaltsbewilligung sollen für diese Personen Anreize zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt geschaffen werden.

Die Vorlage ist unseres Erachtens unter der Prämisse der erfolgreichen und nachhaltigen Integration der Drittstaatsangehörigen sowie deren Kinder zu betrachten. Weiter sind die von Bund, Kantonen und Gemeinden ergriffenen umfangreichen Grundlagen und Massnahmen zu berücksichtigen, die den jeweiligen Kontext und Kompetenzrahmen definieren und bereits zum heutigen Zeitpunkt Wirkung erzielen.

2 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Art. 38 a: Einschränkung der Sozialhilfeleistung

Während der ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder einer Aufenthaltsbewilligung wird vorgeschlagen, dass der Ansatz für die Sozialhilfe unterhalb derjenigen der einheimischen Bevölkerung liegen soll.

Von der Massnahme betroffen sind nur Drittstaatsangehörige mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung. Dass Personen aus Drittstaaten während den ersten drei Jahren ihres Aufenthaltes in der Schweiz tiefere Unterstützungsansätze erhalten sollen, erachten wir sowohl ordnungspolitisch als auch materiell als problematisch.

Mit dieser Regelung greift der Bund über das Ausländer- und Integrationsgesetz tief in die kantonale Hoheit ein. Bei der Einschränkung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthaltes in der Schweiz handelt es sich um eine Regelung, welche direkt den Sozialhilfebezug zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen macht. Dieser ist kantonal in der Sozialhilfegesetzgebung geregelt. Zudem sieht das Sozialhilfegesetz (SHG) des Kantons Nidwalden bereits heute eine klare Regelung von Leistungskürzungen vor, die bei schweren Widerhandlungen, insbesondere bei Verstössen gegen Anordnungen und der Verweigerung von Integrationsmassnahmen, angeordnet werden können (NG 761.1 Art. 22 SHG). Klar berücksichtigt wird die besondere Situation von Minderjährigen und Kindern, auf die Rücksicht zu nehmen ist. Aus unserer Sicht ist es Sache des Kantons zu beurteilen, in welchen begründeten Fällen eine Kürzung der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten angezeigt und gerechtfertigt ist, dies unter Würdigung der konkreten Situation und der mitbetroffenen Kinder und Jugendlichen.

Die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten im Ausländerbereich ist stark reglementiert. So steuert der Bund die Einwanderung aus Drittstaaten durch die Begrenzung der Zahl von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen und die Festlegung von Höchstzahlen nach Artikel 20 AIG. Drittstaatsangehörige erhalten gemäss geltendem Recht nur dann eine Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligung, wenn sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen und über ausreichend finanzielle Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen. Die Kantone und das Staatssekretariat für Migration (SEM) prüfen diese Voraussetzung bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung konsequent. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt wird, sind Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken in die Schweiz ziehen, nur selten auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen. Hingegen weist der Bericht aus, dass sich bei den Sozialhilfebeziehenden aus Drittstaaten eine grössere Gruppe Personen mit einem Asylhintergrund verbirgt, die einem überdurchschnittlichen Sozialhilferisiko ausgesetzt sind. Dazu zählen auch Personen im Familiennachzug und in der Schweiz geborene Kinder.

2019 wurden die Anforderungen an einen Familiennachzug durch den Bund nochmals verschärft. Es wird dabei ausdrücklich vorausgesetzt, dass Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 43 Abs. 1 Bst. c und e AIG), mit Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 Abs. 1 Bst. c und e AIG) und mit einer vorläufigen Aufnahme (Art. 85 Abs. 7 Bst. c und e AIG) keine Leistungen aus der Sozialhilfe und auch keine Ergänzungsleistungen beziehen dürfen. Die individuellen und strukturellen Herausforderungen sind mit einem Wechsel vom Asylbereich in den Ausländerbereich nach wie vor vorhanden und nehmen Einfluss auf die Sozialhilferisiken sowie die Integrationsfähigkeit.

Der Kanton Nidwalden investiert zusammen mit dem SEM im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms und der Integrationsagenda in die Verbesserung der Integration von Drittstaatsangehörigen. Die Zielsetzungen streben eine nachhaltige Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt an.

Damit Integration gelingt, bedarf es unter anderem auch finanzieller Mittel, um die Teilhabe der Drittstaatsangehörigen in der Gesellschaft zu ermöglichen. So sieht der Grundbedarf der SKOS in ihrem Warenkorb explizit einen Teil vor für Verkehrsauslagen, Bildung, Freizeit, Sport und Nachrichten/Internet. Wenn der Grundbedarf um bis zu 20% gekürzt wird, so steht dies im Widerspruch zu den Integrationsbestrebungen des Bundes und der Kantone.

Die statistischen Zahlen des Kantons Nidwalden sprechen sehr dafür, dass die Massnahmen des Kantons Nidwalden Wirkung erzielen. Allgemein liegt die Sozialhilfequote bei tiefen 1%, wovon 0.57% Ausländerinnen und Ausländer mit unterschiedlichem Status betrifft. So weist

der Sozialdienst des Kantons Nidwalden für das Jahr 2020 lediglich 13 Dossiers für Wirtschaftliche Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige aus. Dies bestätigt aktuell auch die tiefe Arbeitslosenquote von 1% im Kanton Nidwalden (Februar 2022). Eine administrative Andersbehandlung der Drittstaaten-Dossiers in der Sozialhilfe ist unverhältnismässig.

Weiter entsteht mit dem neuen Gesetzesartikel eine Ungleichbehandlung unter der schweizerischen Bevölkerung, indem die Höhe der ausgerichteten Sozialhilfe bei gemischtnationalen Familien von der Herkunft von Familienangehörigen aus Drittstaaten abhängig gemacht wird. Die unterschiedlichen Berechnungen der Sozialhilfe innerhalb gemischtnationalen Familien führt zu einer höheren Bürokratisierung im Vollzug der Sozialhilfe ohne Nutzwert für die Integration.

2.2 Art. 58a AIG: Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums im Ausländer- und Integrationsgesetz

Die Vorlage sieht vor, dass die Integrationskriterien ergänzt werden und die Förderung und Unterstützung der Integration der Angehörigen berücksichtigt werden sollen. Insbesondere wird dies relevant im Rahmen der Prüfung von Härtefallgesuchen bei der Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung, bei Integrationsvereinbarungen oder im Rahmen des BÜG.

Das Anliegen, dass sich Familienangehörige in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist nachvollziehbar. Wenn die Förderung und Unterstützung von Partnerinnen und Partnern und Kindern als zusätzliches Integrationskriterium für ausländerrechtliche Entscheide aufgenommen werden soll, ist es jedoch wichtig, dass das SEM und die kantonalen Migrationsämter ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden soll. Die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums sollte praktikabel sein und nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen, was entgegen dem erläuternden Bericht durchaus zu befürchten ist.

Gemäss erläuterndem Bericht wird die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Teilhabe am Wirtschaftsleben betont (Art. 58 Abs. 1 Bst. d). Diese Gleichstellung von Bildungserwerb bei der Härtefallprüfung wird begrüsst. Sie entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel einer nachhaltigen Erwerbsintegration dank Bildung in der Integrations-Agenda Schweiz IAS, die auch durch den Kanton Nidwalden umgesetzt wird.

2.3 Art. 84 Abs. 5 AIG: Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländern unter Berücksichtigung der Integrationskriterien nach Art. 58a

Bereits heute sind die Hürden für die Genehmigung eines Härtefallgesuchs von vorläufig Aufgenommenen hoch, auch wenn deren Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Deshalb sollten diese gemäss Kommentar nicht weiter verschärft werden. Es ist aus verschiedenen Berichten bekannt und bestätigt, dass der Status der vorläufigen Aufnahme die soziale, aber auch die wirtschaftliche Integration erschweren kann. Zudem sind Ausnahmen sowohl bezüglich der Teilnahme an Bildung als auch am Wirtschaftsleben zu konkretisieren (Art. 58a Abs. 2 AIG). Die Situation von Personen mit Betreuungspflichten (insbesondere Alleinerziehende), von sogenannten Working Poor und von älteren Personen sollten als gewichtige persönliche Umstände genauer definiert und bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung angemessen berücksichtigt werden.

Gemäss erläuterndem Bericht will der Gesetzgeber mit Verweis auf Artikel 58a Absatz 1 AIG insbesondere gewährleisten, dass bei Härtefallprüfungen die Teilnahme am Erwerb von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Praxis

gleichgestellt wird. Diese Zielsetzung entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel für eine nachhaltige Erwerbsintegration dank Bildung in der Integrationsagenda Schweiz IAS.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Er unterstützt die vorgesehene Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes unter Vorbehalt der Bemerkungen zu Art. 38 a (Einschränkung der Sozialhilfeleistung).

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Karin Kayser-Frutschi
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Cheffe du Département fédéral
de justice et police (DFJP)
Palais fédéral
3003 Berne

*Version PDF, accompagnée d'une version
Word, transmises par courrier électronique à :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

Réf. : 22_COU_1775

Lausanne, le 13 avril 2022

Réponse à la consultation concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'Etats tiers

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat vaudois vous remercie de l'avoir consulté sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et vous prie de trouver ci-dessous sa prise de position. Dans une première partie, nous tenons à formuler quelques remarques générales sur le projet de loi présenté. Dans une deuxième partie, vous trouverez notre position concernant les différents articles individuels.

Remarques générales sur la modification de la LEI

Le point central de ce projet est la réduction des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'Etats tiers. Selon le rapport explicatif, l'objectif de cette réglementation est de restreindre les prestations d'aide sociale pour les étrangers en provenance de pays tiers et de contenir ainsi la hausse des dépenses d'aide sociale dans les cantons et les communes. Parallèlement, la nouvelle réglementation doit mettre en place des incitations pour les personnes concernées afin qu'elles s'intègrent mieux dans le marché du travail.

Nous considérons comme problématique, tant sur le plan formel que matériel, l'idée que les ressortissants d'Etats tiers perçoivent une aide sociale restreinte pendant les trois premières années de leur séjour en Suisse.

De notre point de vue, la Confédération empiète clairement sur la souveraineté cantonale à travers la loi sur les étrangers et l'intégration. La réduction de l'aide sociale pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour pendant les trois premières années de leur présence en Suisse constitue une réglementation qui fait directement de la perception de l'aide sociale l'objet de dispositions fédérales. La Confédération s'arroge ainsi une compétence réglementaire qui, selon la Constitution fédérale, appartient aux cantons. Contrairement au domaine de l'asile, où la Confédération cofinance l'aide sociale, cette procédure est problématique dans le domaine des étrangers du point de vue du fédéralisme. Nous fondons notre appréciation essentiellement sur l'avis de droit qui a été sollicité par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) au sujet des compétences de la Confédération et des cantons dans le

domaine de l'aide sociale pour les étrangers¹ (appelé ci-après : avis de droit succinct). Celui-ci parvient clairement à la conclusion que la proposition d'adaptation de la loi constituerait un transfert important de compétences en matière d'aide sociale des cantons vers la Confédération. Selon les experts, la modification proposée devrait passer tout d'abord par une modification de rang constitutionnel.

Sur le plan matériel, la nouvelle disposition de la LEI crée une inégalité de traitement pour un groupe de personnes particulier. En matière d'aide sociale, le montant des prestations de soutien est fonction des besoins et non de la durée du séjour en Suisse. À cet égard, la nouvelle disposition apparaît arbitraire. Le fait que la Confédération laisse les cantons libres de décider de l'ampleur de la réduction à appliquer pendant les trois premières années pour les ressortissants d'États tiers n'est pas suffisant pour remettre en cause cette appréciation fondamentale.

Contrairement aux explications fournies par la Confédération, nous sommes en outre très sceptiques quant à la contribution que pourrait apporter cette nouvelle disposition à une meilleure intégration de la population étrangère. L'inverse pourrait également se produire, car une réduction de la couverture des besoins de base rendrait plus difficile la participation à la vie de la société, ce qui peut avoir un effet négatif sur l'intégration des familles venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial.

En revanche, nous saluons expressément le fait que l'accomplissement d'une formation initiale ou complémentaire compte désormais dans le cadre de l'évaluation des critères d'intégration en lien avec les demandes pour cas de rigueur.

Le projet mis en consultation renonce à modifier la réglementation concernant les conditions de révocation des autorisations d'établissement. Le Conseil fédéral estime que la réglementation actuelle, qui permet aux cantons de rétrograder une autorisation d'établissement en autorisation de séjour en cas de recours durable et important à l'aide sociale, est suffisante. Nous saluons cette décision, car les effets des durcissements introduits en 2019 dans la LEI ne sont pas encore suffisamment connus ou évalués. A notre avis, la Confédération a ici l'obligation d'observer et d'analyser les conséquences de la dernière modification de la LEI par un monitoring approprié. Une étude commandée par la Charte Aide Sociale au bureau BASS sur la non-perception de l'aide sociale par les personnes séjournant et établies en Suisse² conclut, sur la base d'une enquête qualitative menée auprès de différentes ONG et de services sociaux cantonaux et communaux, que la non-perception de l'aide sociale a déjà augmenté en raison du durcissement de la LEI. La crainte et l'insécurité des personnes concernées face aux conséquences liées au droit des étrangers seraient très importantes.

Dans les remarques suivantes portant sur les différents articles, nous allons maintenant aborder certains arguments de manière spécifique.

¹ Kurzgutachten zuhanden Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten), établi par le professeur Felix Uhlmann et Martin Wilhelm, MLaw, Zurich, 15 octobre 2020, p. 14 ss.

² Büro BASS: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Aufenthalterinnen und Niedergelassenen in der Schweiz, Bern, xx.yy 2022 -> *pas encore publié*.

Remarques sur les différents articles

Art. 38a Limitation des prestations d'aide sociale

Selon cette nouvelle disposition, les personnes concernées recevraient moins de prestations d'aide sociale que celles accordées « aux personnes résidant en Suisse » pendant les 3 années suivant l'octroi d'une autorisation de séjour. Le forfait pour l'entretien serait réduit, alors que toutes les autres prestations (loyer, prime d'assurance maladie, prestations circonstancielles, etc.) seraient versées sans réduction. Le projet de révision ne règle pas dans quelle mesure le forfait pour l'entretien serait réduit pour les personnes concernées. La Confédération veut laisser aux cantons le soin de déterminer ce paramètre. Le projet mis en consultation fait toutefois référence au domaine de l'asile, où le forfait pour l'entretien octroyé aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est « généralement inférieur de 20% aux montants qui s'appliquent à la population résidente ».

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous estimons que la Confédération outrepassse ses compétences constitutionnelles en limitant l'aide sociale octroyée aux personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour pendant les trois premières années de leur séjour en Suisse. Bien qu'elle laisse aux cantons le soin de fixer le montant de la réduction, elle touche, selon l'avis de droit succinct précité, à un domaine clé des cantons en « faisant directement de la perception de l'aide sociale l'objet de dispositions fédérales »³. La Confédération s'arroge ainsi, au détriment des cantons, la compétence du versement de l'aide sociale à un certain groupe de personnes, certes pour une durée limitée, mais durant les trois premières années, particulièrement importantes pour l'intégration.

Le mot-clé « intégration » renvoie à une autre problématique de la nouvelle disposition : une meilleure intégration des personnes dans le besoin sur le marché du travail est un objectif pertinent et qui doit être visé. L'encouragement de l'exercice d'une activité lucrative doit être poursuivi et réalisé individuellement par le biais de mesures ciblées, spécifiquement adaptées à la participation au marché du travail, ainsi que par des conseils, un encadrement adéquat et le développement de compétences professionnelles supplémentaires. Il n'existe aucune preuve que des réductions générales des prestations d'aide sociale favoriseraient la participation au marché du travail. Il convient en outre de souligner que l'art. 38a LEI ne tient pas compte des enfants et des adolescents ni des groupes de personnes particulièrement vulnérables et ne prévoit pas d'exceptions pour ces personnes dans le cadre des réductions forfaitaires. La réglementation prévue est au contraire très schématique, insuffisamment justifiée sur le plan matériel, et ne tient pas compte des circonstances propres à chaque cas. Ces défauts ne sont aucunement compensés par une utilité avérée en termes d'intégration au marché du travail.

La disposition risque en outre d'entraîner une charge administrative supplémentaire considérable dans la pratique (notamment des adaptations dans les systèmes informatiques, car les besoins devraient être calculés différemment). Le projet n'aborde pas du tout cette question.

³ Cf. avis de droit succinct, p. 14.

Pour les raisons susmentionnées, nous rejetons fermement les réductions générales de prestations prévues et demandons de renoncer à l'introduction de l'article 38a LEI.

Subsidiairement, nous relevons les deux points formels ci-dessous :

- La précision concernant la notion « d'aide sociale » ne devrait pas uniquement figurer dans le rapport explicatif (p.13) qui indique que « cette réduction de l'aide sociale concernerait uniquement les besoins de première nécessité du ménage, et non les moyens dévolus aux mesures relevant des politiques familiales, de santé ou d'intégration ». Une précision explicite devrait figurer dans la loi.
- L'art. 38a p-LEI devrait être reformulé, afin d'uniformiser les termes utilisés : « Pendant les trois premières années qui suivent l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour, le montant de l'aide sociale octroyée aux titulaires de l'autorisation est inférieur à celui accordé aux personnes résidant en Suisse. Les droits des réfugiés reconnus visés à l'art. 23 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés sont réservés ».

Art. 58a al. 1 let. e

Le souhait que les membres d'une famille se soutiennent mutuellement dans leur processus d'intégration est compréhensible. Si l'encouragement et le soutien des partenaires et des enfants doivent être introduits en tant que critère d'intégration supplémentaire pour les décisions relevant du droit des étrangers, il est important que le SEM, respectivement les services cantonaux des migrations, développent une compréhension commune de la façon dont ce critère devra être appliqué concrètement. Dans le cas contraire, il existe un risque de décisions arbitraires, ce qui nuirait en fin de compte à une politique de migration et d'intégration crédible. Il est important que les personnes directement concernées sachent quelles sont les attentes à leur égard. Cette information doit être assurée par les autorités d'exécution compétentes pour les décisions relevant du droit des étrangers, sur la base préalable de dispositions d'exécution harmonisées, permettant ainsi une interprétation uniforme et cohérente.

De plus, il est nécessaire d'assurer que l'introduction de cette exigence d'insertion soit accompagnée, en particulier pour les femmes concernées, de prestations accessibles qui facilitent l'acquisition de compétences linguistiques, le suivi de formations, la participation à la vie sociale et culturelle et leur employabilité.

Enfin, la mise en œuvre de ce nouveau critère d'intégration doit être praticable et ne pas entraîner une charge administrative disproportionnée pour les autorités cantonales d'exécution. Il faudra en conséquence que les cantons soient consultés sur la modification prévue de l'OASA, pour pouvoir se déterminer sur les modalités concrètes de mise en œuvre de cette disposition.

Art. 84 al. 5

Selon le rapport explicatif, en se référant à l'art. 58a al. 1LEI, le législateur veut en particulier garantir que lors de l'examen des cas de rigueur, la participation à l'acquisition d'une formation soit en pratique mise sur un pied d'égalité avec le début d'une activité lucrative en tant que critère d'intégration. Cet objectif correspond à l'objectif formulé conjointement par la Confédération et les cantons dans l'Agenda Intégration Suisse pour une intégration durable dans le monde du travail grâce à la formation. Nous saluons donc expressément cette adaptation.

Art. 126e (disposition transitoire)

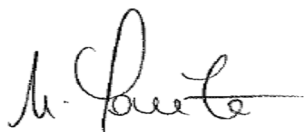
La formulation proposée précise que « Les titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour qui perçoivent des prestations d'aide sociale avant l'entrée en vigueur de la modification du [...] reçoivent le montant inférieur prévu à l'art. 38a à partir du mois qui suit l'entrée en vigueur de ladite modification ». Afin de garantir la sécurité du droit, ne faudrait-il pas clarifier cette disposition pour les titulaires d'une autorisation de séjour depuis plus de trois ans au moment de l'entrée en vigueur de la modification légale ? En effet, selon le rapport explicatif, ceux-ci ne devraient pas recevoir un montant réduit d'aide sociale. Cet élément devrait être explicitement précisé dans la modification légale.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Aurélien Buffat

Copies

- Office des affaires extérieures
- Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Par courrier électronique

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Delémont, le 12 avril 2022

Procédure de consultation - Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers)

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement jurassien accuse réception de votre courrier du 26 janvier dernier concernant l'objet cité en titre et vous remercie de le consulter à ce sujet.

Par rapport à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et plus particulièrement sur la question de la limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers, il se joint sans remarque complémentaire à la prise de position de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales du 4 mars 2022.

Le Gouvernement jurassien vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


David Eray
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

An das Eidgenössische Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Glarus, 19. April 2022
Unsere Ref: 2022-15

Vernehmlassung i. S. Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Ausgangslage

Am 8. Juni 2017 hat der Ständerat das Postulat «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» (17.3260) seiner staatspolitischen Kommission angenommen. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu untersuchen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Der Bundesrat hat am 7. Juni 2019 den Bericht zu diesem Postulat verabschiedet. Am 15. Januar 2020 hat er gestützt darauf ein Massnahmenpaket verabschiedet. Dieses hat zum Ziel, die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und auf diese Weise den Anstieg der Ausgaben in diesem Bereich zu reduzieren.

2. Grundsätzliche Einschätzung

Der Kanton Glarus erachtet den Umstand, dass Personen aus Drittstaaten während den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz tiefere Unterstützungsansätze erhalten sollen, als problematisch. Materiell wird mit der neuen AIG-Bestimmung eine Ungleichbehandlung einer bestimmten Personengruppe geschaffen. In der Sozialhilfe bemisst sich die Höhe der Unterstützungsleistungen am Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz. In diesem Sinne erscheint diese Ungleichbehandlung sachlich nicht gerechtfertigt. Dass es den Kantonen überlassen bleibt, den tieferen Ansatz für die ersten drei Jahre für Drittstaatsangehörige zu bestimmen, ändert an dieser grundsätzlichen Einschätzung nichts.

Auch bezweifeln wir, dass die neue Bestimmung zur besseren Integration der ausländischen Bevölkerung beitragen wird. Das Gegenteil könnte der Fall sein, da mit einem verminderten Grundbedarf die soziale Teilhabe an der Gesellschaft erschwert wird und sich dies gerade bei Familien, die über den Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind, integrationshemmend auswirken kann. Hingegen begrüssen wir ausdrücklich, dass bei der Bewertung

der Integrationskriterien im Zusammenhang mit einem Härtefallgesuch neu auch das Absolvieren einer Aus- oder Weiterbildung berücksichtigt wird.

Die Vernehmlassungsvorlage verzichtet darauf, die Voraussetzungen für den Widerruf von Niederlassungsbewilligungen neu zu regeln. Der Bundesrat erachtet die heutige Regelung als ausreichend, wonach die Kantone eine Niederlassungsbewilligung bei einem dauerhaften und erheblichen Sozialhilfebezug in eine Aufenthaltsbewilligung zurückstufen können. Wir begrüssen diesen Entscheid, weil die Auswirkungen der 2019 eingeführten Verschärfungen im AIG noch nicht ausreichend evaluiert sind. Die von der Charta Sozialhilfe in Auftrag gegebene Studie beim Büro BASS zum Nichtbezug von Sozialhilfe bei AufenthalterInnen und Niedergelassenen in der Schweiz kommt in einer qualitativen Umfrage zum Schluss, dass sich aufgrund des verschärften AIG der Nichtbezug von Sozialhilfe bereits erhöht hat, was als kontraproduktiv zu bewerten ist. Die Existenzsicherung via wirtschaftlicher Sozialhilfe sollte allen Menschen in Not offenstehen.

3. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

3.1. Art. 38a *Einschränkungen der Sozialhilfeleistungen*

Gemäss der neuen Bestimmung sollen betroffene Personen während drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen erhalten als die «einheimische Bevölkerung». Gekürzt werden soll der Grundbedarf, bei allen anderen Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie, situationsbedingte Leistungen usw.) würden keine Reduktionen vorgenommen. Die Revisionsvorlage regelt nicht, in welchem Ausmass der Grundbedarf für die betroffenen Personen gekürzt werden soll. Dies überlässt der Bund den Kantonen. Die Vernehmlassungsvorlage verweist in diesem Zusammenhang auf den Asylbereich, wo der Grundbedarf für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene «in der Regel 20 Prozent unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegt.

Die Revisionsvorlage nimmt in Kauf, dass die Kürzung in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt werden dürfte. Es wird vom Gesetzgeber nicht beachtet, dass der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in allen Kantonen etwa gleich hoch ist. Die Kantone gewähren den Grundbedarf gestützt auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. Das führt zu einer sachgerechten interkantonalen Harmonisierung der Sozialhilfeleistungen. Die geplante Regelung stellt diese Harmonisierung nun aber für Drittstaatenangehörige in Frage. Von der Kürzung der Sozialhilfe betroffen wären auch Kinder, ihre Betreuungspersonen und Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können.

Zudem überschreitet der Bund unserer Auffassung nach seine verfassungsmässigen Kompetenzen, wenn er die Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz einschränkt. Der Bund würde auf Kosten der Kantone die Kompetenz zur Ausrichtung von Sozialhilfe für eine bestimmte Personengruppe an sich ziehen, zwar zeitlich begrenzt, aber in den für die Integration wichtigen ersten drei Jahren. Bis anhin lag die Regelung der Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone, was sich bewährt hat. Mit der vorgeschlagenen Lösung verstösst der Bund ohne Not gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Der zu erwartende Effekt auf die Ausgaben dürfte sich zudem einerseits in engen Grenzen halten. Andererseits erwiese sich vorliegend eine Verknappung der Mittel für die Integration gerade nicht als förderlich. Weiter ist anzumerken, dass es keine Evidenz dafür gibt, dass generelle Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe die Arbeitsmarktbeteiligung fördern würden, bzw. positive Anreize bieten würden. Die Praxis weist vielmehr darauf hin, dass intrinsisch motivierte Integrationsbemühungen erfolgreicher sind. Gemäss BFS-Statistik bezieht folgende Anzahl Personen aus Drittstaaten Sozialhilfe im Kanton Glarus:

2018 256 Personen
2019 266 Personen
2020 248 Personen

Unter den aufgeführten Personen sind viele Kinder und Jugendliche. Ihre Startchancen würden sich verschlechtern, wenn die Sozialhilfeleistungen weiter eingeschränkt würden.

Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung L sind im Kanton Glarus von der ordentlichen Sozialhilfe ausgeschlossen und erhalten nur Nothilfe. Mit der geplanten Leistungskürzung für Personen aus Drittstaaten käme eine weitere Kategorie dazu, was zu weniger Transparenz und allenfalls zu einem höheren administrativen Aufwand führen würde (u.a. Anpassungen in den EDV-Systemen, weil der Bedarf unterschiedlich berechnet werden müsste).

Aus den erwähnten Gründen lehnen wir die geplanten generellen Leistungskürzungen ab und beantragen, auf die Einführung des Artikels 38a AIG zu verzichten und weiterhin den Kantonen die Sozialhilfekompetenz zu überlassen.

3.2. Art. 58a Abs. 1 Bst. e

Familienmitglieder sollen sich in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen und Verantwortung für die Integration übernehmen. Diese Meinung vertritt auch der Kanton Glarus. Wichtig erscheint uns aber, dass das SEM und die kantonalen Migrationsämter ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden soll, damit die betroffenen Personen wissen, welche Erwartungen an sie gestellt werden. Die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums könnte zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen und muss aus diesem Grund praktikabel umgesetzt werden.

3.3. Art. 84 Abs. 5

Gemäss erläuterndem Bericht soll mit Verweis auf Artikel 58a Absatz 1 AIG insbesondere gewährleistet werden, dass bei Härtefallprüfungen die Teilnahme am Erwerb von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Praxis gleichgestellt wird. Wir begrüssen diese Anpassung ausdrücklich, setzt sich doch der Kanton Glarus stark für die berufliche Bildung auch von Drittstaatsangehörigen ein. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Integrationsvorlehre (INVOL).

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Marianne Lienhard
Landammann


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

26. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 26. Januar 2022 eingeladen, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, Stellung zu nehmen. Wir lassen uns wie folgt vernehmen:

Allgemeine Bemerkungen

Der Bundesrat schlägt einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung für Personen aus Drittstaaten vor. Einen Unterstützungsansatz, der unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt, sieht das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20) zwar bereits für vorläufig aufgenommene Personen vor. Der Regierungsrat lehnt es aber ab, dass künftig auch für Personen aus Drittstaaten, die über eine Kurzaufenthalts- oder eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, ein tieferer Unterstützungsansatz gelten soll. Im Bereich der Sozialhilfe sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird der Sozialhilfebezug erneut zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen gemacht, was der Regierungsrat mit Blick auf das von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (nachfolgend: SODK) in Auftrag gegebene Kurzgutachten missbilligt (Felix Uhlmann/Martin Wilhelm, betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer vom 15. Oktober 2020). Ein erneuter Transfer von Sozialhilfekompetenzen von den Kantonen zum Bund ist auch aus materieller Sicht nicht geboten, wie nachfolgend gezeigt wird.

1. Zu den einzelnen Elementen der Vorlage

1.1. Art. 38a – Einschränkung Sozialhilfeleistungen

Der Kanton Solothurn setzt die Vorgaben der Integrationsagenda Schweiz mit einem integralen Integrationsmodell (nachfolgend: IIM) um. In dieses Modell sind alle Ausländerinnen und Ausländer, ungeachtet ihrer Aufenthaltsberechtigung, und weitere Personen mit Integrationsbedarf eingeschlossen. Folglich sind auch die von der geplanten Gesetzesänderung betroffenen Perso-

nengruppen vom IIM erfasst. Sie werden demnach bereits heute gezielt in ihrer Integration gefördert.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung zielt darauf ab, das Sozialhilferisiko von Drittstaatenangehörigen zu senken und die Integrationsmotivation durch geringere Leistungen zu fördern. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Motivation zur Integration vielmehr durch einen koordinierten und wirksamen Integrationsprozess erlangt werden soll. Eine vorseilende Bestrafung mit weniger Sozialhilfe wird abgelehnt. Die von der SKOS erarbeiteten Richtlinien zur Sozialhilfe zielen ebenso darauf ab, dass sich Personen in einer Notlage selbständig oder mit Unterstützung integrieren können. Zusammen mit dem IIM bestehen damit im Kanton Solothurn genügend Massnahmen, um die Integration von Drittstaatenangehörigen zu fördern. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würden zudem die bekannten Vollzugsschwierigkeiten im Zusammenhang mit Unterstützungseinheiten mit Personen, die unterschiedliche Aufenthaltsberechtigungen haben, auch auf Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten ausgedehnt. Die Schwierigkeiten rühren daher, dass die Höhe der Sozialhilfeleistungen je nach Aufenthaltsberechtigung der betroffenen Person variiert.

Ferner könnte der Wortlaut von Art. 38a AIG darauf schliessen lassen, dass für vorläufig aufgenommene Personen, die nach mindestens fünf, in der Regel aber eher nach acht bis zehn Jahren eine Härtefallbewilligung erhalten, wiederum der tiefere Unterstützungsansatz massgebend ist. Dies würde eine Personengruppe ein zweites Mal hart treffen, die bereits jahrelang strukturelle Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche und beim Recht auf kulturelle Teilhabe erlebt hat.

Die Auswirkungen eines tieferen Unterstützungsansatzes sind weder in Bezug auf die Integration der Ausländerinnen und Ausländer noch hinsichtlich der Dauer des Sozialhilfebezuges untersucht worden. Gemäss erläuterndem Bericht können auch keine Aussagen zu den tatsächlichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden gemacht werden. So bleibt insbesondere die Frage unbeantwortet, in welchem Umfang Sozialhilfekosten eingespart werden könnten.

Mit der Teilrevision des AIG, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, sind klare Integrationskriterien sowie messbare Anforderungen an die Sprachkompetenzen geschaffen worden. Zudem ist der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung aufgrund eines Sozialhilfebezuges nun auch bei Ausländerinnen und Ausländern möglich, welche sich länger als 15 Jahre in der Schweiz aufhalten. Ferner besteht die Möglichkeit einer Rückstufung, wenn die Integrationskriterien nicht (mehr) erfüllt sind. Das Integrationskriterium nach Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG (Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung) bringt bereits zum Ausdruck, dass sich Ausländerinnen und Ausländer so rasch wie möglich wirtschaftlich zu integrieren haben. Die im erläuternden Bericht genannten Studien, sind noch vor der Teilrevision des AIG erstellt worden, deren Erkenntnisse sind daher unseres Erachtens nicht aufschlussreich. Wir ziehen es vor, wenn zunächst geprüft und evaluiert wird, ob und inwiefern sich die per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzten Integrationsbestimmungen bewährt haben.

Schliesslich würde die vorgeschlagene Gesetzesänderung zu einem grossen Aufwand seitens der Vollzugsbehörden führen. Sie ist – bemessen an den einschneidenden Folgen für die Betroffenen und den voraussichtlich sehr bescheidenen Finanzersparnissen für die Kantone und Gemeinden – nicht verhältnismässig. Von der Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Personen aus Drittstaaten ist deshalb abzusehen.

1.2. Art. 58a Abs. 1 Bst. e – Beurteilungskriterien der Integration

Eine im Familiennachzug eingereiste ausländische Person kann die Integration ihres Ehegatten, der bereits in der Schweiz lebt und allenfalls sogar das Schweizer Bürgerrecht besitzt, nicht fördern. Vielmehr müsste vom nachziehenden Ehegatten verlangt werden können, dass er die nachgezogene Person in ihrer Integration unterstützt. Folglich könnte das Integrationskriterium nur

bei einer Rückstufung oder bei einer Erteilung der Niederlassungsbewilligung an den nachziehenden Ehegatten berücksichtigt werden. Eine Rückstufung oder eine Nichterteilung der Niederlassungsbewilligung dürfte aber allein wegen fehlenden Integrationsbemühungen in diesem Bereich kaum je verhältnismässig sein. In anderen Konstellationen ergibt dieses Integrationskriterium keinen Sinn.

Weiter ist das vorgesehene Integrationskriterium in der Praxis kaum messbar; es können auch keine entsprechenden Nachweise seitens des Migrationsamtes angefordert werden. Darüber hinaus kann die Bereitschaft zur Förderung der Integration bereits jetzt im Rahmen der Verhältnismässigkeit berücksichtigt werden. Würde die nachgezogene Person hingegen durch ihren Ehegatten in ihrer Integration gehindert oder bewusst nicht gefördert, kann dies auch im Rahmen von nahehelichen Härtefällen gemäss Art. 50 Abs. 1 Bst. b AIG zu Gunsten der nachgezogenen Person berücksichtigt werden. Ferner würde das neue Integrationskriterium die bisher klar gefassten, mess- und prüfbareren Integrationskriterien verwässern. Die Einführung des Integrationskriteriums gemäss Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG wird deshalb klar abgelehnt.

1.3. Art. 84 Abs. 5 – Berücksichtigung von Beurteilungskriterien

Da die Integration der betroffenen Person bereits heute nach den Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG beurteilt wird und die Änderung in der Praxis folglich keine Auswirkungen hat, wird diese Änderung der Klarheit halber begrüsst.

1.4. Art. 126 Sachüberschrift, Abs. 1 und 3-6 – Anwendbares Recht

Die Änderungen werden grundsätzlich begrüsst. Die Änderung von Art. 126 Abs. 1 AIG darf hingegen nicht dazu führen, dass Dauersachverhalte, wie beispielsweise fehlende Sprachkenntnisse oder ein dauerhafter Sozialhilfebezug, unter dem alten Recht im Rahmen der Verhältnismässigkeit nicht negativ berücksichtigt werden dürfen.

1.5. Art. 126e Übergangsbestimmungen

Sollte Art. 38a AIG eingeführt werden, wäre die Übergangsbestimmung gemäss Art. 126e AIG zu begrüssen. Ansonsten drängen sich keine weiteren Bemerkungen zu dieser Änderung auf.

2. Schlussbemerkungen

Wir bitten Sie, unsere Argumente in Ihre Entscheidungen miteinzubeziehen.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Liestal, 26. April 2022

Vernehmlassung

zum Entwurf einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und teilen mit, dass wir dem unterbreiteten Revisionsvorhaben aus folgenden Gründen nicht zustimmen können:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

1. Gefahr der Beeinträchtigung der beruflichen und gesellschaftlichen Integration

Nach dem erläuternden Bericht bezweckt die Revisionsvorlage, die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken, um den Anstieg der Sozialhilfeausgaben in Kantonen und Gemeinden zu dämpfen. Zugleich soll durch die tieferen Unterstützungsansätze während den ersten drei Jahren des Aufenthalts in der Schweiz ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit der betroffenen Personen geschaffen werden. Allerdings ist wissenschaftlich sehr umstritten, ob verminderte Sozialleistungen die berufliche Integration fördern. Voraussetzung für einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt sind vor allem sprachliche und berufliche Integrationsmassnahmen. Seit 2019 setzt die 'Integrationsagenda Schweiz' von Bund und Kantonen bei Geflüchteten und vorläufig Aufgenommenen darauf, dass «jede Person so gefördert wird, dass es ihr, der Wirtschaft und der Gesellschaft am meisten bringt». Die vorgeschlagene Sozialhilfeeinschränkung könnte sich kontraproduktiv auf die berufliche und gesellschaftliche Integration auswirken.

2. Problematik der Familienarmut

Nach der im erläuternden Bericht zitierten Studie¹ «leben Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten (Ausländerbereich) viel häufiger in Paar- und Familienhaushalten (71 %) als Sozialhilfebeziehende aus der Schweiz».

¹ Studie vom November 2018 des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen»

de aus EU/EFTA-Ländern (50 %) oder Schweizerinnen und Schweizer (47 %)». Die beabsichtigte Reduktion der Sozialhilfeleistungen fördert so die Familienarmut und widerspricht der vom Bundesrat initiierten Nationalen Plattform gegen Armut. Gemäss dieser ist die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden; sie betrifft verschiedene Politikbereiche und beinhaltet materielle Hilfen sowie Fördermassnahmen.

3. Fraglicher Kostensenkungseffekt

Mit der Revisionsvorlage soll der Anstieg der Sozialhilfeausgaben in Kantonen und Gemeinden gedämpft werden. Nach der zuvor erwähnten Studie der BASS AG beziehen 1'300 bis 1'700 Drittstaatenangehörige in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz Sozialhilfe. Bei einer Kürzung des Grundbedarfs um 20 % berechnet die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) das Sparpotenzial auf lediglich drei Millionen Franken (ein Promille der Gesamtausgaben). Diesem wären die Zusatzkosten gegenüberzustellen, die durch die schlechtere Integration von Familien und Einzelpersonen verursacht würden. Zu bedenken ist auch, dass die praktische Umsetzung des Gesetzesvorschlags mehr Administrationsaufwand in der Sozialhilfe verursachen würde. Denn in 20 % der unterstützten Haushalte wohnen Schweizerinnen und Schweizer, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger oder Geflüchtete mit Drittstaatenangehörigen zusammen. Gesamthaft betrachtet wird nach Einschätzung der SKOS das Revisionsziel, den Anstieg der Kosten zu vermindern, nicht erreicht. Kommt hinzu, dass sich der Anstieg der Fallzahlen und Kosten seit 2017 spürbar reduzierte und im Jahr 2019 erstmals rückläufig war. Überdurchschnittlich zurückgegangen sind die Fallzahlen bei den Drittstaatenangehörigen (Ausländerbereich).

4. Eingriff in die kantonale Hoheit im Sozialhilfebereich

Nach einem von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) eingeholten Rechtsgutachten würde der Bund mit der entworfenen Gesetzesrevision eine Regelungskompetenz beanspruchen, die nach der Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Diese Konsequenz erachten wir aus föderalistischer Sicht als problematisch. Für die vorgeschlagene Änderung müsste gemäss Gutachter der Weg über eine Verfassungsänderung eingeschlagen werden.

Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Revisionsvorhaben auf Bundesebene die Bestrebungen des Kantons Basel-Landschaft unterläuft, um die Integration von Sozialhilfebeziehenden in den beiden ersten zwei Bezugsjahren merklich zu verbessern. Es zeigt sich, dass gerade dieser Zeitraum besonders relevant für eine erfolgreiche und nachhaltige Berufs- und Arbeitsintegration ist. Die Förderung der Erwerbstätigkeit erfordert zielgerichtete, auf die Erwerbsbeteiligung zugeschnittene Massnahmen samt Beratung und Betreuung sowie Aufbau von zusätzlichen arbeitsmarktlichen Kompetenzen. Mitte Mai 2022 werden die Baselbieter Stimmberechtigten über entsprechende Vorschläge im Rahmen einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes² entscheiden. Für einen Teil der sozialhilfebeziehenden Personen in unserem Kanton würde der neue Artikel 38a des Bundes-Revisionsentwurfs die mit den basellandschaftlichen Gesetzesänderungen bezweckte positive Anreizsetzung (Integrations- und Beschäftigungszulagen) übersteuern.

Auch in anderer Hinsicht könnten sich die unterbreiteten Änderungsvorschläge zum Ausländer- und Integrationsgesetz des Bundes kontraproduktiv auswirken. Erhielte eine geflüchtete Person mit Status F (vorläufig aufgenommen) beispielsweise im Rahmen einer Härtefallregelung eine Aufenthaltserlaubnis B, würde sie ab deren Erteilung im Vergleich zu ihrem vorherigen Status für

² [LRV 2021/124](#)

drei Jahre schlechter gestellt. Überdies würde sich mit den vorgeschlagenen Rechtsänderungen auch der Vollzug der Sozialhilfe bei Familien mit unterschiedlicher Herkunft und Aufenthaltsstatus verkomplizieren. Etwa bei einer Familienkonstellation, in der ein Paar mit Kindern Sozialhilfe bezieht und der eine Elternteil den Schweizer Pass besitzt, während der andere Elternteil sowie die Kinder über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, deren Erteilung weniger als drei Jahre zurückliegt. In diesem Fall müsste die Unterstützung des ausländischen Elternteils sowie der Kinder anders berechnet werden als die Unterstützung des Schweizer Elternteils. Dies verkompliziert den Vollzug und birgt ein erhöhtes Risiko von Fehlberechnungen. Auch müsste die Unterstützung nach Ablauf der 3-Jahres-Frist – wenn diese in den Sozialhilfebezug fällt – neu berechnet und verfügt werden. In Kombination mit der vorgesehenen Teilrevision des basellandschaftlichen Sozialhilfegesetzes könnte dies zu äusserst komplexen Fallkonstellationen mit signifikant erhöhtem Administrationsaufwand führen.

5. Ungleichbehandlung einer spezifischen Personengruppe

Das Ausmass der Sozialhilfe-Unterstützungsleistungen bemisst sich am Bedarf und nicht an der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Mit dem Revisionsvorschlag soll der Ansatz für Drittstaatsangehörige während drei Jahren «unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegen. Damit würde eine bestimmte Personengruppe abweichend behandelt. Ob dieser Umstand mit dem verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist, wie im erläuternden Bericht angenommen wird, sollte unseres Erachtens durch ein unabhängiges Rechtsgutachten verifiziert werden. Abgesehen davon nimmt der Revisionsvorschlag keine Rücksicht auf Kinder und Jugendliche sowie auf besonders vulnerable Personengruppen und sieht für solche Personen keine Ausnahmemöglichkeiten vor.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Revisionsentwurfs

Nach **Artikel 38a 'Einschränkungen der Sozialhilfeleistungen' (neu)** sollen betroffene Personen während 3 Jahren seit Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen erhalten als «die einheimische Bevölkerung». Gekürzt werden soll der Grundbedarf, während alle anderen Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie, situationsbedingte Leistungen usw.) ohne Reduktion ausgerichtet werden. Allerdings regelt der Revisionsvorschlag nicht, in welchem Mass der Grundbedarf für die betroffenen Personen reduziert werden soll. Diese Festlegung will der Bund den Kantonen überlassen. Der erläuternde Bericht (Seite 13) verweist hierzu auf den Asylbereich, wo der Grundbedarf für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene «in der Regel 20 Prozent unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegt.

Mit der Revisionsvorlage würde der Bund die Kompetenz zur Ausrichtung von Sozialhilfe für eine bestimmte Personengruppe an sich ziehen und so in einen Kernbereich der kantonalen Kompetenzen eingreifen (siehe auch unsere Bemerkungen oben in Ziffer 4). Das ist aus Kantonssicht abzulehnen, solange die dafür erforderliche Verfassungsgrundlage nicht vorliegt. Daran ändert nichts, dass der Bund es den Kantonen überlassen möchte, die Höhe der Grundbedarfsreduktion festzulegen.

Hinzu kommt, dass das unterbreitete Revisionsvorhaben in der Praxis einen erheblichen administrativen Zusatzaufwand in den Kantonen verursachen dürfte (u.a. kompliziertere und damit aufwändigere Sozialhilfeverfahren, Anpassung der Informatik-Systeme etc.). Dieser Aspekt wird im erläuternden Bericht nicht thematisiert, was wir als klaren Mangel empfinden.

Zusammengefasst lehnen wir eine Ergänzung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) mit dem entworfenen neuen Artikel 38a ab. Abgesehen von den für uns noch offenen Grundsatzfragen, ob der Revisionsvorschlag mit dem Gleichbehandlungsgebot sowie der bundesstaatlichen Kompetenzordnung der Bundesverfassung vereinbar ist, verfügen die Sozialhilfebehörden bereits über Möglichkeiten zur Anordnung von Auflagen und Sanktionen, mit denen Unterstützungsbedürftige wirksam zur nachhaltigen beruflichen Integration verpflichtet werden können. Die mit der Revisionsvorlage angestrebte Neuregelung bietet gegenüber dem Ist-Zustand keine Vorteile. Sie würde aber in der Praxis zu unklaren Situationen führen und die Vollzugsbehörden in hohem Mass zusätzlich belasten, was abzulehnen ist. Zudem fehlen Ausnahmemöglichkeiten im Hinblick auf die speziellen Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und besonders vulnerablen Personen, was namentlich mit den Grundsätzen der UN-Kinderrechtskonvention kaum vereinbar sein dürfte.

Artikel 58a 'Integrationskriterien' (Absatz 1, neuer Buchstabe e): Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die geplanten Regelungen sind aber nicht konkret genug. Sie erhöhen die Gefahr einer verpönten Sippenhaftung, wenn Personen für das Verhalten von nicht kooperativen Familienmitgliedern Nachteile erleiden. Schon heute verfügt die Sozialhilfe über ausreichende Anreiz- und Sanktionsmechanismen, um die unterstützten Personen zu geeigneten Integrationsmassnahmen zu verpflichten. Die bereits existierenden Möglichkeiten sind aus einer fachlichen Perspektive ausreichend.

Artikel 84 'Beendigung der vorläufigen Aufnahme' (Absatz 5): Wir befürworten den Vorschlag, dass bei Härtefallprüfungen die Teilnahme am Erwerb von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Praxis gleichgestellt wird. Diese Zielsetzung entspricht dem von Bund und Kantonen in der Integrationsagenda Schweiz gemeinsam formulierten Ziel für eine nachhaltige Erwerbsintegration dank Bildung. Die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums muss aber praktikabel sein und darf nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll



Thomas Weber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Sitzung vom
26. April 2022

Mitgeteilt den
27. April 2022

Protokoll Nr.
371/2022

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail (PDF und Word-Version): vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG); Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

1. Allgemeines

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung lehnt die Anpassungen in Bezug auf die Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe der ersten drei Jahre (Art. 38a E-AIG; SR 142.20) und der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium (Art. 58a Abs. 1 lit. e E-AIG) ab. Dafür begrüssen wir die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5 E-AIG).

Die vorgeschlagenen Massnahmen erachten wir nicht als zielführend, vielmehr werden diese zu einer weiteren Zunahme der Sozialhilfeausgaben führen und zusätzliche Erschwernisse für den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Zielgruppen schaffen. Demzufolge befürchten wir, dass erhebliche soziale Härtefälle geschaffen werden, ohne dass

damit die definierten politischen und finanziellen Ziele erreicht werden. In den letzten Jahren wurden die Sozialhilfeleistungen für Migrantinnen und Migranten mehrmals reduziert, in der Annahme, dass der finanzielle Druck Anreize schaffen würde, dass die Personen eine Arbeit aufnehmen und sich von der Sozialhilfe lösen können. Statt die Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten in der Sozialhilfe weiter zu benachteiligen, müssen sie befähigt und begleitet werden, um den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Die Sozialhilfe wurde im Einzelfall auf vielfältige Weise reduziert und trotzdem sind die Sozialhilfeausgaben in der Summe in den letzten Jahren stark angestiegen. Somit wäre es aus unserer Sicht angezeigt, einen Paradigmenwechsel vorzunehmen und sich von der Vorstellung zu verabschieden, dass tiefere individuelle Sozialhilfeleistungen zu gesamthaft tieferen Sozialhilfeausgaben führen werden.

Im Folgenden werden die wichtigsten Kritikpunkte dargelegt, weshalb wir die Vorlage in den obengenannten Bereichen ablehnen:

2. Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre (Art. 38a E-AIG)

Unserer Erfahrung nach führen tiefere Sozialhilfeleistungen in den ersten drei Jahren zu einer verstärkten sozialen Isolation, was wiederum zu einem langsameren und schlechteren Spracherwerb führt und höchstwahrscheinlich zur ausbleibenden beruflichen Integration. Zudem können auch psychische und physische Belastungen auftreten, die der sprachlichen, sozialen und beruflichen Integration entgegenwirken. Durch eine Kürzung der individuellen Sozialhilfe um 20 Prozent sinken die Kosten nur kurzfristig. Die Langzeitwirkung wird demgegenüber sein, dass es noch weniger Personen den Wechsel aus der Sozialhilfe in das Erwerbsleben schaffen. Beispielsweise sind zwei Personengruppen in der Sozialhilfe stark übervertreten:

- Alleinerziehende: Betroffene Personen werden trotz Kürzung der Sozialhilfe nicht mehr arbeiten können, aufgrund ihren Betreuungspflichten.
- Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter: Keine Aussichten auf eine Stelle aufgrund des Stellenmarkts, auch wenn die Sozialhilfe gekürzt wird.

Der Anreiz ist umgekehrt anzusiedeln, dass nach einer gewissen Zeit die Sozialhilfe sinkt, wenn sich die betroffene Person nicht ablösen kann, ohne bestimmte zwingende

äussere objektive Gründe. Denn uns irritiert die Vorstellung, dass eine betroffene Person, die konsequent die Arbeitsaufnahme und die Integration verweigert und hierfür keine zwingende äussere objektive Gründe vorliegen, nach drei Jahren mit 20 Prozent mehr Sozialhilfe belohnt werden würde. Schliesslich erachten wir es als ungünstig, wenn der tiefere Ansatz nicht klar definiert wird, da es letztlich zu grossen kantonalen Unterschieden führen würde.

3. Förderung und Unterstützung der Integration der Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium (Art. 58a Abs. 1 lit. e E-AIG)

Es erschliesst sich uns nicht, nach welchen Kriterien bestimmt wird, wie die Förderung und Unterstützung der Integration geprüft werden sollte und welche Person die Konsequenzen zu tragen hat. Zum Beispiel: Die Ehefrau, welche nachgezogen wurde und den Ehemann in Bezug auf ihre Förderung zur Integration nicht motivieren konnte oder der Ehemann, welcher die Frau nachgezogen hatte? Zudem ist es aus unserer Sicht diskriminierend, wenn die Nichterfüllung für Ausländerinnen und Ausländer Konsequenzen hat (Aufenthaltsstatus, Sozialhilfe), während dasselbe Versäumnis für Schweizerinnen und Schweizer folgenlos bleibt. Wenn man die fehlende Förderung und Unterstützung bei den Integrationsbemühungen nach Familiennachzug sanktionieren will, dann benötigt es ein Instrument, das alle fehlbaren Personen gleichermaßen getroffen werden. Denn erfahrungsgemäss ist die fehlende Förderung und Unterstützung bei den Integrationsbemühungen nach dem Familiennachzug tendenziell eher stärker ein Thema, wenn die Partnerin oder der Partner Schweizerin oder Schweizer ist. Daraus lässt sich ableiten, dass eben gerade der Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizer überproportional zu Sozialhilfeabhängigkeit führt.

Wir begrüssen die Präzisierung der Integrationsvoraussetzung für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5 E-AIG):

4. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5 E-AIG)

Vermehrte und explizitere Aufklärung über die Integrationskriterien und deren Nichteinhaltung nach Familiennachzug sollte im Rahmen der Härtefallbewilligung unbedingt

verstärkt werden. Diesen Thematiken wird in der Beratungstätigkeit immer wieder begegnet, dass nach einem Härtefallgesuch Familienangehörige nachgezogen werden und die Antragssteller dann vollkommen überrascht sind, was alles von der ins Land nachgeholt Person erwartet wird und welche Kosten damit verbunden sind. Ebenfalls uneingeschränkt begrüßen wir, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung bei der Härtefallerteilung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin



Le Conseil d'Etat

1785-2022

Département fédéral de
justice et police (DFJP)
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'Etats tiers): ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons bien reçu le courrier que vous avez adressé à l'ensemble des gouvernements cantonaux concernant l'objet cité sous rubrique et nous vous en remercions.

Après avoir pris connaissance du projet de modification de la loi sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (ci-après : LEI), et du rapport explicatif l'accompagnant, nous formulons les observations suivantes :

1. Limitation des prestations d'aide sociale (art. 38a LEI)

Nous nous opposons à cette modification qui aurait pour conséquence que les personnes ressortissantes d'Etat tiers recevraient, pendant les trois premières années qui suivent l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour, une aide sociale qui serait inférieure à l'aide accordée aux personnes résidant en Suisse, sous la forme d'une réduction du forfait pour l'entretien. Cette proposition est fondamentalement problématique.

- a. En premier lieu, s'agissant de la forme, nous relevons qu'en application de l'article 115 de la Constitution fédérale, les cantons ont la compétence de définir et de réglementer les prestations d'aide sociale pour les personnes dans le besoin qui ne relèvent pas du domaine de l'asile. Dès lors, en imposant une aide réduite pour les personnes visées par l'article 38a LEI, la Confédération empiète sur la souveraineté cantonale et contrevient à la répartition des compétences découlant de la Constitution fédérale. A ce sujet, nous nous permettons de vous référer à l'avis de droit sollicité par les cantons relatif aux compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'aide sociale pour les étrangers. Celui-ci parvient clairement à la conclusion que la présente modification de la LEI constituerait un transfert important de compétences en matière d'aide sociale de la part des cantons vers la Confédération et devrait, pour être conforme au droit, intervenir sur la base d'une modification préalable de la Constitution fédérale¹.

¹ Kurzgutachten zuhanden Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer

En d'autres termes, par cette mesure, la Confédération s'arrogerait, au détriment des cantons, la compétence de la définition des prestations d'aide sociale concernant un groupe de personnes, certes pour une durée limitée, mais durant les trois premières années qui sont particulièrement importantes pour l'intégration.

- b. En ce qui concerne le fond, le nouvel article 38a LEI crée une inégalité de traitement injustifiable à l'égard d'un groupe de personnes particulier. En matière d'aide sociale, le montant de l'aide est calculé en fonction des besoins des personnes concernées et non en fonction de la durée de séjour en Suisse. Sur ce point, la nouvelle disposition paraît aussi arbitraire et risque d'entraîner une précarisation excessive des personnes concernées, qui peut avoir des effets délétères sur le moyen et long terme.
- c. En tant que titulaires d'une autorisation de séjour, les personnes concernées se trouvent en Suisse pour un séjour durable. Il est dès lors important que ces personnes puissent se consacrer pleinement à leur intégration en participant à la vie sociale, économique et culturelle. Contrairement aux explications de la Confédération, nous sommes sceptiques quant aux effets que pourrait avoir cette nouvelle disposition pour une meilleure intégration de la population étrangère. En effet, il n'a pas été démontré que des réductions générales de prestations d'aide sociale favoriseraient la participation au marché du travail. Au contraire, nous craignons que la réduction de la couverture des besoins de base rende plus difficile la participation à la vie de la société, ce qui peut avoir un effet négatif notamment sur l'intégration des familles venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial.

Dans ce cadre, il est à rappeler que le forfait du groupe familial est calculé sur la base d'un coefficient qui a pour conséquence de réduire le montant par personne composant le groupe familial. Dès lors, la proposition risque d'induire des effets contreproductifs sur l'intégration des personnes concernées, et de constituer un frein à une insertion professionnelle durable, avec, pour conséquence, la précarisation des personnes concernées, qui se trouveraient dans une situation de détresse matérielle permanente et d'exclusion sociale. Cette mesure contribuerait sans doute à augmenter le nombre de personnes en situation précaire qui sont obligées de recourir à l'aide alimentaire d'urgence, à l'image de l'aide fournie à Genève par la fondation Colis du Cœur, afin de couvrir leurs besoins de base.

- d. Nous estimons que cette disposition pourrait en outre compromettre les objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration suisse (AIS), car elle concerne également les personnes admises à titre provisoire qui ont pu régulariser leur situation en déposant une demande pour cas de rigueur.

Depuis l'entrée en vigueur de l'AIS, ces personnes sont fortement encouragées par le biais de mesures de formation et d'intégration professionnelle afin qu'elles puissent mener une vie autonome. Alors qu'elles suivent des mesures de formation, des préapprentissage ou des stages pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, elles sont au bénéfice d'une aide sociale réduite. Si cette période devait encore se prolonger en raison de la nouvelle disposition, cela pourrait avoir pour effet que ces personnes préfèrent se faire engager dans une activité offrant des conditions de travail précaires, peu durable mais momentanément mieux rémunérée, plutôt que de suivre la voie plus contraignante de la formation.

- e. Il convient en outre de souligner que l'article 38a LEI ne tient pas compte des enfants et des adolescents ni des groupes de personnes particulièrement vulnérables, et ne prévoit au surplus pas d'exceptions pour ces catégories dans le cadre des réductions des forfaits. La réglementation prévue est au contraire très schématique et standardisée, insuffisamment justifiée sur le plan matériel, et ne tient pas compte des circonstances propres à chaque cas.
- f. La nouvelle disposition a pour conséquence de créer une pénalité au niveau de l'aide sociale pour le groupe de personnes visé par l'article 38a LEI. Il s'agit d'une sanction collective en raison de l'appartenance à un groupe de personnes. Or, selon les principes fondamentaux du droit de l'aide sociale, une réduction de prestations ne peut intervenir qu'à titre individuel, en tant que conséquence ou sanction d'un comportement précis, défini par une base légale.
- g. Enfin, cette disposition risque d'entraîner des frais et une charge administrative supplémentaires considérables au niveau de la pratique, notamment en raison des adaptations nécessaires dans les systèmes informatiques. Ces adaptations seraient nécessaires du fait que le droit aux prestations devrait être calculé différemment. Le traitement des dossiers "mixtes", constitués de groupes familiaux dans lesquels une partie des membres ne sont pas concernés par l'article 38a LEI (notamment les situations de personnes ressortissantes suisses dont les membres de la famille proviennent d'Etat tiers), sera particulièrement complexe et délicat.

Compte tenu de ce qui précède, nous nous opposons à la réduction générale de l'aide sociale telle que prévue par l'article 38a LEI et demandons qu'il soit renoncé à l'introduction de cette disposition.

2. L'encouragement et le soutien de l'intégration des membres de la famille en tant que critère d'intégration supplémentaire (art. 58a, al. 1, let. e LEI)

Le souhait que les membres d'une famille se soutiennent mutuellement dans leur processus d'intégration est compréhensible. Toutefois, nous exprimons des réserves relatives à la disposition proposée. En effet, si l'encouragement et le soutien des partenaires et des enfants devaient être introduits en tant que critère d'intégration supplémentaire pour les décisions relevant du droit des étrangers, il serait important que le SEM et les services cantonaux des migrations développent une compréhension commune de la façon dont ce critère devrait être appliqué concrètement. Sinon, il existerait un risque de décisions arbitraires, ce qui nuirait en fin de compte à une politique de migration et d'intégration crédible. De plus, il serait important que les personnes directement concernées sachent précisément quelles sont les attentes à leur égard. Cette information devrait être assurée par les autorités d'exécution compétentes pour les décisions relevant du droit des étrangers. Enfin, la mise en œuvre de ce nouveau critère d'intégration devrait être praticable et ne pas entraîner une charge disproportionnée pour les autorités cantonales d'exécution.

Aussi, la disposition proposée n'est à notre sens pas assez précise et peu applicable. Elle nous semble également très difficilement vérifiable dans les faits (selon quelles preuves tangibles et selon quelles exigences?) et subjective, à l'inverse des autres éléments actuellement pris en considération pour attester de l'intégration. Les services de migration compétents doivent pouvoir se déterminer sur la base d'éléments objectifs, ce qui nous semble incertain dans le cadre de l'application concrète de la modification proposée.

De plus, elle crée le risque d'une forme de coresponsabilité familiale, si des personnes devaient subir des conséquences en raison du comportement non coopératif de membres de leur famille.

Enfin, l'aide sociale dispose d'ores et déjà de mécanismes d'incitation et de sanction pour obliger les personnes qui perçoivent des prestations à participer à des mesures d'intégration appropriées. Nous sommes d'avis que les possibilités existantes suffisent d'un point de vue technique et que la nouvelle réglementation ne présenterait aucun avantage, mais conduirait dans la pratique à des situations peu claires et subjectives.

3. Clarification des conditions d'intégration pour l'octroi d'autorisations de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur (art. 84 al. 5 LEI)

Selon le rapport explicatif, par le renvoi à l'article 58a, alinéa 1 LEI, le législateur souhaite en particulier garantir que lors de l'examen des cas de rigueur, le critère d'intégration relatif à la participation à l'acquisition d'une formation soit, en pratique, mis sur un pied d'égalité avec le critère de l'exercice d'une activité lucrative. Ce but correspond à l'objectif formulé conjointement par la Confédération et les cantons dans l'AIS pour une intégration durable dans le monde du travail grâce à la formation. La nouvelle réglementation apportera ainsi plus de clarté dans l'application du droit et renforcera l'incitation à acquérir une qualification professionnelle. Dès lors, nous saluons cette modification, sous réserve de nos remarques faites au point n°2 relatives au projet d'art. 58a, al. 1, let. e LEI.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

A blue ink signature of Michèle Righetti, consisting of stylized, overlapping letters.

Michèle Righetti

Le président :

A blue ink signature of Serge Dal Busco, featuring a prominent 'S' and 'D' followed by a wavy line.

Serge Dal Busco



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Staatssekretariat für Migration

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

RRB Nr.: 370/2022 27. April 2022

Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

**Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG); (Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten)
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Er stimmt der Vorlage grundsätzlich zu, bittet jedoch um Berücksichtigung der nachfolgenden Anliegen und Bemerkungen:

1. Verfassungsgrundlage für die vorgeschlagenen Änderungen

Der Bundesrat begründet ausführlich im erläuternden Bericht¹, dass die vorgeschlagenen sozialhilferechtliche Bestimmungen im Ausländerbereich verfassungskonform sind. Die Ausführungen zur Verfassungskonformität vermögen mit der zeitlichen Einschränkung, der Einschränkung auf einen Personenkreis, der statistisch nachweislich die grössten Sozialhilfekosten im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil verursacht und mit den völkerrechtlichen Ausnahmen bspw. für anerkannte Flüchtlinge zu überzeugen.

2. Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung

Mit dem neuen Artikel 38a AIG sollen die Kantone verpflichtet werden, den Ansatz für die Sozialhilfeleistungen bei Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung tiefer festzulegen als bei der einheimischen Be-

¹ Vgl. erläuternder Bericht, Kapitel 5, S. 17 f.

völkerung. Die Festlegung der exakten Höhe des Unterstützungsansatzes liegt in der Kompetenz der Kantone. Damit soll ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit geschaffen werden.

Der Regierungsrat begrüsst die Neuregelung grundsätzlich. Allerdings schafft sie auch Unklarheiten: So sieht beispielsweise der Kanton Bern in seiner Sozialhilfegesetzgebung für Personen mit L-Ausweis eine Einschränkung des Anspruchs auf Sozialhilfe vor (Art. 8I Abs. 1 Bst. b SHV²); diesen Personen verbleibt nur noch der Anspruch auf Hilfe in Notlagen gemäss Artikel 12 BV³. Aufgrund der unklaren Erläuterungen ist fraglich, ob Artikel 38a AIG in Bezug auf Kurzaufenthalter aus Drittstaaten das kantonale Recht ergänzt oder aber Vorrang beansprucht. Um diese Rechtsunsicherheit zu klären, ist die Vorlage bzw. der erläuternde Bericht zu präzisieren. Die oben erwähnte, zeitlich unbeschränkte Einschränkung des Anspruchs auf Sozialhilfe der erwähnten Personengruppe muss auch weiterhin möglich sein.

Die exakte Höhe des tieferen Unterstützungsansatzes für Drittstaatsangehörige mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung wird nicht in dieser Vorlage geregelt. Dies liegt in der Kompetenz der Kantone. In der Theorie sind die verfassungsmässigen Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen nachvollziehbar. Zu Problemen könnte sie insbesondere dann führen, wenn die kantonalgesezliche Regelung zum tieferen Sozialhilfeansatz in einer Referendumsabstimmung scheitern würde.

3. Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium

In Artikel 58a AIG soll ein neues Integrationskriterium aufgenommen werden. Von den ausländischen Personen wird zusätzlich erwartet, dass die Integration von Familienangehörigen gefördert und unterstützt wird.

Die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium wird begrüsst. Integration ist in erster Linie eine Holschuld der in der Schweiz ansässig gewordenen Personen. Im Rahmen der Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltstiteln ist daher auch das Engagement der Ausländerinnen und Ausländer für die Integration der Familienangehörigen zu berücksichtigen. Die neue Bestimmung ermöglicht es, diesen Aspekt in den Integrationsvereinbarungen abzubilden. Damit wird das Prinzip der Eigenverantwortung gestärkt und die rasche und nachhaltige Integration ins Erwerbsleben indirekt gefördert sowie das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit gesenkt.

4. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Durch einen expliziten Verweis auf die allgemeinen Integrationskriterien (Art. 58a AIG) sollen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG).

Der Bundesrat führt im erläuternden Bericht aus, dass die explizite Erwähnung der Berücksichtigung der Förderung der Integration von Ehepartnern, eingetragenen Partnern und von minderjährigen Kindern der gesetzlichen Klarheit diene. Berücksichtigt wurde dieser Punkt in der Praxis auch schon bisher. Das Verhältnismässigkeitsprinzip kann damit nicht ausgehebelt werden –

² Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

³ Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

es gilt weiterhin. Mit dem Verweis wird grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage geändert, er führt aber zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung durch die Vollzugsbehörden. Ein Mehraufwand für die kantonalen Migrationsbehörden ist mit der expliziten Erwähnung nicht verbunden.

5. Verpflichtende Integrationsvereinbarungen für Staatsangehörigen mit einem Rechtsanspruch auf den Aufenthalt in der Schweiz (Personen aus dem EU/EFTA-Raum)

Das AIG misst der Integration von Ausländerinnen und Ausländer ein grosses Gewicht bei und kennt zu diesem Zweck das Instrument der Integrationsvereinbarung bzw. -empfehlung. Darin werden bei einem Integrationsbedarf einer ausländischen Person Ziele, Massnahmen und Fristen einer individuell vereinbarten Integrationsförderung festgelegt und damit aufgezeigt, welchen Beitrag diese Person hinsichtlich ihrer Integration zu erbringen hat. Während die Migrationsbehörden bei Personen aus Drittstaaten dieses Instrument verpflichtend anwenden können (Integrationsvereinbarung), sind bei Staatsangehörigen mit einem Rechtsanspruch auf den Aufenthalt in der Schweiz (Personen aus dem EU/EFTA-Raum) lediglich Integrationsempfehlungen möglich.

Aber auch diese Personengruppe kann Integrationsdefizite wie beispielsweise mangelnde Sprachkenntnisse, Verstösse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder mangelnde Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Bildungserwerb aufweisen. Um deren Integrationsverlauf stärker beeinflussen zu können, sind den Kantonen auch für diese Personengruppe in den Bereichen Sprache, Bildung, Arbeit verpflichtende Integrationsvereinbarungen zu ermöglichen. Da diese Bereiche für die erwähnten Staatsangehörigen in betreffenden Fällen (Erwerbstätigkeit, Einreise zu Ausbildungszwecken) ohnehin eine Bedingung für die Aufenthaltsbewilligung darstellen, würden verpflichtende Vereinbarungen die Personenfreizügigkeit nicht tangieren und wären daher im Sinne des Freizügigkeitsabkommens auch nicht diskriminierend.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Beatrice Simon
Regierungspräsidentin

Christoph Auer
Staatsschreiber

Numero
2021

cl

0

Bellinzona
27 aprile 2022

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3003 Berna

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) inerente la limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi

Gentili signore,
Egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 26 gennaio 2022 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. La modifica della LStrI è stata esaminata dall'Ufficio della migrazione (Dipartimento delle istituzioni) e dalla Sezione del Sostegno sociale (Dipartimento della sanità e della socialità) per verificare l'applicabilità della modifica a livello cantonale sia dal punto di vista giuridico sia amministrativo.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

La proposta di modifica legislativa in parola, inerente alla limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi, avviata con il postulato 17.3260 del 30 marzo 2017 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati "Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi" approvata dal Consiglio degli Stati l'8 giugno 2017, verrà di seguito valutata dallo scrivente Consiglio di Stato.

Sulla base di un esame approfondito, il Consiglio federale propone le seguenti tre modifiche della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI):

- introduzione di un'entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale durante i primi tre anni dal rilascio di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora nel nostro Paese;
- aggiunta di un nuovo criterio di integrazione concernente l'incoraggiamento e il sostegno all'integrazione dei famigliari;

- precisazione dei criteri d'integrazione per il rilascio di permessi di soggiorno a persone ammesse provvisoriamente in casi di rigore.

Due sono gli studi che sono stati fatti per rispondere al postulato 17.3260 all'origine delle nuove proposte di modifica della LStrl:

- il primo dell'Istituto di ricerca indipendente BASS (*Büro für arbeits – und sozialpolitische Studien*), "Percezione dell'aiuto sociale da parte di cittadini di Paesi terzi: analisi statistiche del novembre 2018", realizzato su mandato della Segreteria di Stato della Migrazione (SEM). Dallo studio è emerso che il 17% delle persone che hanno percepito aiuto sociale in Svizzera (il dato è riferito al 2016), proveniva da Stati terzi. Si trattava per lo più di famigliari giunti in Svizzera tramite ricongiungimento familiare oppure di persone che hanno ottenuto un permesso di dimora dopo un percorso nell'ambito dell'asilo;
- il secondo, a cura di Ecoplan AG, *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone*, del dicembre 2018, ha esaminato la prassi dei Cantoni in riferimento alla percezione di aiuto sociale da parte di cittadini di Stati terzi: anche questo studio ha determinato un'elevata percentuale di cittadini di Paesi terzi ammessi a seguito del ricongiungimento familiare che dipendono dall'aiuto sociale. Inoltre è emerso che inizialmente tutti i Cantoni notificano all'interessato un avviso e un eventuale secondo avviso (procedura informale) per questioni di ordine pubblico, indebitamento o dipendenza da pubblici aiuti; successivamente viene inviato un ammonimento che in caso di procedura ricorsuale potrebbe ritardare eventuali provvedimenti ulteriori.

Da un punto di vista formale, come già d'altronde esposto dall'Esecutivo federale, la modifica in oggetto è conforme all'art. 121 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione svizzera (Cost.) secondo cui la Confederazione può emanare disposizioni in materia di diritto sociale nel settore degli stranieri, sempreché la misura prevista sia necessaria per il raggiungimento di un importante obiettivo di politica in materia di stranieri.

Le presenti modifiche sono inoltre conformi al rispetto del diritto alla vita privata e familiare sancito dall'art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Difatti, ai sensi dell'art. 8 par. 2 CEDU un'Autorità può limitare l'esercizio di questo diritto a determinate condizioni: la riduzione dei costi dell'aiuto sociale possono sicché rientrare nel concetto di "benessere economico" e pertanto giustificare un'interferenza. In ogni caso continuerà ad essere effettuata per ogni singola fattispecie la ponderazione degli interessi in presenza.

2. Quantificazione del fenomeno in Ticino

Per quel che concerne la proposta di riduzione delle prestazioni di aiuto sociale per cittadini provenienti da Stati terzi con permesso B o L da meno di tre anni, i beneficiari che potrebbero essere toccati dalla misura sono 72, pari all'1% del totale delle persone beneficiarie (7'316) con prestazioni pagate al 31.12.2021. Per quanto riguarda il Canton Ticino la percentuale di beneficiari toccati dalla riduzione delle prestazioni di aiuto sociale proposta nella procedura di consultazione, è dunque minima.

I dati mostrano dunque che un numero molto esiguo di persone sarebbe toccata dalla modifica, con un risparmio reale molto ridotto a fronte di un importante onere amministrativo supplementare necessario per gestire in modo distinto e quindi ad hoc tali dossier.

È inoltre importante considerare i rilevanti sforzi che il Cantone ha attuato con l'introduzione da parte della Confederazione dell'Agenda Integrazione Svizzera (AIS), la contemporanea ristrutturazione del settore dell'aiuto sociale e la conseguente istituzione della Sezione del sostegno sociale. In questi ambiti il Cantone si è adoperato in modo importante per rivedere, sviluppare, organizzare e strutturare il *dispositivo di inserimento e integrazione* indirizzato a tutti i beneficiari di prestazioni di sostegno sociale, sia ai sensi LAsi sia Las. Questo *dispositivo di inserimento e integrazione* prevede in particolare un processo di integrazione individualizzato e quindi molto mirato sui bisogni dei singoli. Questi cambiamenti hanno anche portato ad un rafforzamento delle politiche interdipartimentali legate all'integrazione socio-professionale considerando inoltre, nell'ambito di competenza PIC, un coordinamento e un rinforzo delle misure pure per le persone straniere non beneficiarie di prestazioni.

Concretamente, per permettere al Canton Ticino di ottemperare agli importanti obiettivi definiti nell'ambito dell'AIS, è stata istituita l'Unità interdipartimentale per l'integrazione, che contempla collaboratori del Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) ma anche del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) e del Dipartimento delle Istituzioni (DI), con la presenza in particolare della Delegata per l'integrazione degli stranieri che assicura un'attenzione particolare anche al pubblico LStrl tramite PIC.

3. Commento alle singole disposizioni poste in consultazione

Art. 38a Limitazione delle prestazioni dell'aiuto sociale

L'Autorità federale prevede, nei primi tre anni dopo il rilascio del permesso di soggiorno di breve durata o di dimora, un'entità inferiore di sostegno per l'aiuto sociale rispetto a quanto previsto per le persone residenti (e i rifugiati) in Svizzera. Essendo il calcolo dell'importo dell'entità di sostegno di competenza dei Cantoni, l'Esecutivo federale lascia alle Autorità preposte la libertà di fissare autonomamente tale entità. Si ritiene così lasciare alle Autorità cantonali sufficiente potere discrezionale in riferimento all'attuazione.

Questa modifica legislativa intende limitare le prestazioni di aiuto sociale versate a persone provenienti da Paesi terzi, così da creare un diretto incentivo per una migliore integrazione lavorativa, riducendo nel contempo le spese dei Cantoni e dei Comuni.

Diverse sono tuttavia le criticità che una sua applicazione pone concretamente:

- Una prima riguarda la disparità di trattamento di un particolare gruppo di persone rispetto alle altre. Bisogna inoltre considerare che l'aiuto sociale – come del resto definito anche dalla Conferenza Svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS) - è un *diritto finanziario* che si basa sul bisogno e non sulla durata del soggiorno.
- Una seconda criticità riguarda il reale contributo ad una migliore integrazione della popolazione straniera. Una riduzione del fabbisogno potrebbe infatti anche portare ad una maggiore difficoltà a partecipare alla vita sociale con un conseguente effetto negativo sull'effettiva integrazione della persona e della famiglia.
- Particolarmente problematico risulta il fatto che la modifica non prevede eccezioni per le persone particolarmente vulnerabili come ad esempio i bambini, che statisticamente presentano il tasso più elevato a livello svizzero di beneficiari di aiuto sociale (2019: 5.2%¹), soprattutto se inseriti in famiglie monoparentali. Una riduzione dell'aiuto sociale per questa categoria di popolazione potrebbe impattare durevolmente sul percorso formativo nonché sullo stato di salute fisico e psichico con conseguenze irreversibili.
- Non da ultimo si rileva anche l'importante onere amministrativo supplementare necessario per una corretta gestione di queste casistiche. Infatti, la modifica delle prestazioni in funzione della durata del soggiorno in Svizzera si scontra con svariati importanti ostacoli concernenti per esempio l'erogazione delle prestazioni, l'analisi della situazione dei casi individuali sia per la definizione dell'Unità di riferimento (UR) sia nei casi di cambiamento di permesso.

Art. 58a cpv. 1 lett. e

A questo proposito, si condivide l'opinione secondo cui i criteri d'integrazione nell'articolo 58a LStrl devono essere completati con l'incoraggiamento e il sostegno all'integrazione del coniuge, del partner registrato o dei figli minorenni. Il testo legislativo è stato ripreso dall'art. 12 cpv. 1 lett. e della Legge federale sulla cittadinanza svizzera (LCitt).

Si concorda altresì con quanto espresso dall'Autorità federale in riferimento al campo di applicazione che concernerà questa modifica. Per questo aspetto si rinvia alla precisazione svolta nel Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione in oggetto (cfr. Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione relativo alla modifica della LStrl, Limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi, punto 3, pag. 14). Si rileva inoltre l'importanza di adoperare questo criterio anche nella commutazione di un permesso di domicilio C in un permesso di dimora B. Altresì, si evidenzia la necessità di prendere in considerazione il nuovo criterio di integrazione anche nell'esame della proporzionalità (art. 96 cpv. 1 LStrl).

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/attualita/comunicati-stampa.assetdetail.15001962.html>

Infine, giustamente, la modifica proposta dev'essere concretizzata nell'OASA in modo da definire più puntualmente i criteri di integrazione, così da favorirne la corretta applicazione da parte delle competenti Autorità cantonali della migrazione.

In Ticino vige già una valutazione a tutto campo degli sforzi intrapresi dai singoli beneficiari di aiuto sociale ai fini dell'integrazione sul territorio. Al momento del rinnovo del permesso infatti vi è un'attenta analisi delle misure d'integrazione frequentate che appartengono al catalogo delle misure proposte dal Cantone. Questo meccanismo è funzionale e permette già oggi di stimolare l'integrazione.

Allo scopo di garantire una corretta applicazione sarà importante che la Segreteria di stato della migrazione (SEM) e gli Uffici cantonali per la migrazione sviluppino congiuntamente una modalità di applicazione comune di questi criteri. Sarà altresì importante che le persone direttamente toccate sappiano quali sono le attese nei loro confronti. Questa informazione dovrà essere garantita dalle autorità esecutive competenti in materia.

Art. 84 cpv. 5

L'introduzione del presente articolo permette di garantire un'uniforme applicazione dei criteri in oggetto a livello federale, evitando così prassi difformi tra i vari Cantoni e nel contempo contribuendo al rispetto del principio della parità di trattamento tra fattispecie analoghe.

Art. 126

A proposito della modifica concernente il diritto applicabile non vi sono particolari osservazioni. Per questo motivo si rinvia a quanto menzionato nel Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione in oggetto (cfr. Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione relativo alla modifica della LStrI, Limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi, punto 3, pag.15).

Art. 126e Disposizione transitoria

Si concorda con quanto espresso dall'Autorità federale, secondo cui se la norma generale non si applica a una revisione parziale della LStrI sono necessarie disposizioni transitorie esplicite. La modifica proposta in riferimento alla riduzione dell'entità delle prestazioni dell'aiuto sociale per i titolari di permessi di soggiorno di breve durata e di dimora necessita pertanto di una norma transitoria esplicita. Ne discende quindi che, se all'entrata in vigore della modifica legislativa, dei cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora percepiscono aiuto sociale, la nuova entità ridotta è valida sin dal mese successivo all'entrata in vigore.

4. Conclusioni

Vi ringraziamo per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della procedura di consultazione in oggetto.

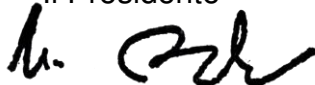
Dal profilo giuridico le proposte formulate risultano in linea generale sostenibili, da quello pratico si evidenziano delle criticità in riferimento alla modifica dell'art. 38a dettagliatamente descritte nel capitolo 3.

Concordiamo per contro con le restanti modifiche legislative.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Servizio per l'integrazione degli stranieri (di-sis@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Sezione del sostegno sociale (dss-sdss@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Appenzell, 28. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit dem Kernanliegen der Vorlage, der Einschränkung der Sozialhilfeleistungen nach Art. 38a nAIG, aus nachfolgenden Gründen nicht einverstanden:

- Der Bund beansprucht eine Regelungskompetenz, welche gemäss Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Anders als im Asylbereich, wo der Bund die Sozialhilfe mitfinanziert, ist dieses Vorgehen aus föderalistischer Sicht im Ausländerbereich problematisch.
- Die Bestimmung führt zur Ungleichbehandlung einer bestimmten Personengruppe und dies in einem Bereich, in welchem die finanzielle Unterstützung auf ein Minimum reduziert ist.
- Die Bestimmung, die keine Ausnahmen vorsieht, nimmt keine Rücksicht auf Kinder und Jugendliche sowie auf besonders vulnerable Personengruppen. Einzelfallgerechte Lösungen sind so nicht möglich.
- Die Standeskommission geht davon aus, dass die angedachte Kürzung den Integrationsbemühungen von Bund und Kantonen zuwiderläuft.

Die betroffene Personengruppe wie alle anderen Personen, die auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind, sollen ihren Bedürfnissen entsprechend wie bis anhin zielgerichtet unterstützt werden. Dabei soll die Unterstützung mit den Wirkungszielen der Integrationsagenda koordiniert werden können. So ist auf die Einführung von Art. 38a nAIG zu verzichten.

Die restlichen Anliegen der Vorlage werden begrüsst. Insbesondere wird in Bezug auf die Ergänzung der Integrationskriterien (Art. 58 Abs. 1 lit. e nAIG) die Förderung und Unterstützung von Partnerinnen und Partnern sowie Kindern als zusätzliches Integrationskriterium für

ausländerrechtliche Entscheide ausdrücklich befürwortet. Es wird im Rahmen der Umsetzung aber wichtig sein, dass das Staatssekretariat für Migration und die kantonalen Migrationsämter ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden kann.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I.Rh., Hoferbad 2, 9050 Appenzell
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) das Vernehmlassungsverfahren zur «Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» eröffnet. Der Kanton Uri wurde zur Vernehmlassung eingeladen.

Artikel 38a: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Die vorgeschlagene Neuregelung sieht für Personen aus Drittstaaten in den ersten drei Jahren nach der Erteilung der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Grundbedarf) vor als bei der einheimischen Bevölkerung. Die Festlegung der exakten Höhe des Unterstützungsansatzes liegt in der Kompetenz der Kantone.

Der Bund möchte mit der Neuregelung die Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden senken und Anreize für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt schaffen. Zudem soll mit der Vorlage auch das «als gewichtig einzustufende ausländerpolitische Ziel der Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können» verfolgt werden (Erläuternder Bericht, S. 17).

Wie im Erläuternden Bericht festgehalten, weist ein nicht unerheblicher Anteil der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler aus Drittstaaten einen Asylhintergrund auf (dazu zählen auch Personen im Familiennachzug und in der Schweiz geborene Kinder).

Für ehemals vorläufig Aufgenommene und ihre Familienangehörigen, die zwar nach mindestens fünf in der Regel aber eher nach acht bis zehn Jahren ihren Aufenthaltsstatus durch eine Härtefallregulierung verbessern konnten, würde die geplante Neuregelung bedeuten, dass sie - sollten sie aufgrund einer Notlage erneut auf Sozialhilfe angewiesen sein - in den ersten drei Jahren nach Erhalt der Aufenthaltsbewilligung wiederum tiefere Unterstützungsleistungen erhielten. Dies würde eine Bevölkerungsgruppe ein zweites Mal hart treffen, die aufgrund ihres früheren Status als vorläufig Aufgenommene bereits jahrelang strukturelle Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche und beim Recht auf kulturelle Teilhabe erlebte.

Es ist davon auszugehen, dass die anvisierte Kürzung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe durch die Kantone unterschiedlich umgesetzt würde, wie dies bereits heute bei den unterschiedlichen Ansätzen für Asylsuchende sowie vorläufig Aufgenommene zu beobachten ist. Dies läuft den Anstrengungen des Bundes zuwider, im Migrationsbereich eine einheitlichere kantonale Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen zu erreichen.

Auch Personen aus Drittstaaten sind zu integrieren und sie können verpflichtet werden, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen (Art. 6 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern [VIntA]; SR 142.205). Bereits mit dem aktuellen Grundbedarf in der Sozialhilfe ist es anspruchsvoll, die notwendigen täglichen Aufwendungen zu tätigen. Eine weitere Kürzung sendet ein widersprüchliches Signal aus und würde die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration verschlechtern. Es ist fraglich, ob die Kantone und Gemeinden damit langfristig Kosten einsparen können.

Die Einführung der vorgeschlagenen Neuregelung wird zudem auf jeden Fall zu einem grossen Aufwand seitens der Vollzugsbehörden führen und ist - bemessen an den einschneidenden Folgen für die Betroffenen und den voraussichtlich sehr bescheidenen Finanzersparnissen für die Kantone und Gemeinden - nicht verhältnismässig.

Die vorgeschlagene Neuregelung stellt eine nicht verhältnismässige Schlechterstellung für Personen aus Drittstaaten dar, einzig aufgrund des Unterscheidungsmerkmals ihrer Staatsangehörigkeit und des damit verbundenen migrationsrechtlichen Status. Die Neuregelung setzt keine Integrationsanreize, sondern erschwert vielmehr die sprachliche, berufliche und soziale Integration der Betroffenen.

Aus diesen Gründen werden die geplanten Leistungskürzungen in der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten abgelehnt.

Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe e: Ergänzung der Integrationskriterien

Die Vorlage sieht vor, dass die Integrationskriterien ergänzt werden und die Förderung und Unterstützung der Integration der Angehörigen berücksichtigt werden sollen. Insbesondere wird dies relevant im Rahmen der Prüfung von Härtefallgesuchen bei der Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung, bei Integrationsvereinbarungen oder im Rahmen des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht.

Das Anliegen, dass sich Familienangehörige in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist nachvollziehbar. Wenn die Förderung und Unterstützung von Partnerinnen und Partnern und Kindern als zusätzliches Integrationskriterium für ausländerrechtliche Entscheide aufgenommen werden soll, ist es jedoch wichtig, dass das Staatssekretariat für Migration und die kantonalen Migrationsämter ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden soll. Die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums sollte praktikabel sein und nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen, was entgegen dem Erläuternden Bericht durchaus zu befürchten ist.

Artikel 84 Absatz 5: Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallbewilligungen

Der Verweis auf die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG]; SR 142.20) ändert grundsätzlich nichts an der Rechtslage, kann jedoch zu einer Präzisierung beitragen. Gemäss Erläuterndem Bericht wird damit die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Teilhabe am Wirtschaftsleben betont (gemäss Art. 58 Abs. 1 Bst. d AIG). Diese Gleichstellung von Bildungserwerb bei der Härtefallprüfung wird begrüsst und entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel einer nachhaltigen Erwerbsintegration dank Bildung in der Integrationsagenda Schweiz. Der Verweis auf die Integrationskriterien gemäss Artikel 8a AIG bezieht sich jedoch nicht einzig auf dieses Integrationskriterium, sondern umfasst auch alle anderen sowie allenfalls neue Integrationskriterien. Bereits heute sind die Hürden für die Genehmigung eines Härtefallgesuchs von vorläufig Aufgenommenen hoch, auch wenn deren Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Die Situation von Personen mit Betreuungspflichten (insbesondere Alleinerziehende) von sogenannten Working Poor und von älteren Personen sollten als gewichtige persönliche Umstände genauer definiert und bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung angemessen berücksichtigt werden.

Die geplante Präzisierung der Integrationsvoraussetzung bei Härtefallbewilligungen wird begrüsst.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 29. April 2022



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor


Urban Camenzind


Roman Balli



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique

(Word et PDF)

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral
3003 Berne

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

En réponse au postulat 17.3260 de la commission des institutions politiques du Conseil des États « Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissant-e-s de pays tiers. Compétences de la Confédération », des modifications de la LEI sont envisagées pour restreindre les prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissant-e-s d'États tiers, réduire la hausse des dépenses dans ce domaine, augmenter l'incitation à se lancer dans une activité lucrative et réduire l'attrait de la Suisse comme pays d'immigration.

En préambule, le Conseil d'État précise qu'il souscrit à la finalité voulue par ces différentes modifications de la LEI, à savoir réduire la hausse des dépenses d'aide sociale, renforcer l'incitation à se lancer dans une activité lucrative ou encore réduire l'attrait de la Suisse comme pays d'immigration.

Pour ce qui est de l'introduction de l'art. 38a LEI, le Conseil d'État s'oppose cependant à la voie choisie, principalement en raison d'un problème de compétences. En effet, la réduction de l'aide sociale pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour pendant les trois premières années de leur présence en Suisse constitue une législation qui fait directement de la perception de l'aide sociale l'objet de dispositions fédérales. La Confédération s'arroge ainsi une compétence qui, selon la Constitution fédérale, appartient aux cantons. Contrairement au domaine de l'asile, où la Confédération cofinance l'aide sociale, cette procédure est problématique dans le domaine des personnes étrangères du point de vue du fédéralisme. Nous fondons notre appréciation essentiellement sur l'avis de droit qui a été sollicité par la CDAS au sujet des compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'aide sociale pour les étrangers, qui parvient à la conclusion que la présente adaptation de la LEI

constituerait un transfert important de compétences en matière d'aide sociale des cantons vers la Confédération. Selon les experts, la modification proposée devrait passer tout d'abord par un changement constitutionnel. Le fait que la Confédération s'immisce dans un domaine de compétences cantonales au travers d'une loi fédérale non liée au domaine proprement dit, de surcroît pour des charges financières intégralement payées par les cantons et les communes, ne nous semble que pouvoir mener à une complexité accrue sur le terrain, sans pour autant apporter de réponse convaincante à la hausse des dépenses d'aide matérielle sur les plans cantonaux et communaux.

Par ailleurs, avec cette modification, de nouvelles tâches seraient dévolues aux autorités d'aide sociale et aux services sociaux. Il y aurait un nouveau forfait d'entretien et les assistantes sociales, les assistants sociaux et l'autorité en charge des décisions devraient appliquer la nouvelle réglementation, donc identifier les unités d'assistance dans lesquels le forfait "État tiers nouveau" serait délivré. Les autorités cantonales devraient également se positionner sur le forfait des enfants vivant dans ces unités d'assistance. Cette mesure représenterait une complexification tant pour la procédure d'octroi de l'aide sociale que pour le calcul du forfait d'entretien. Par la volonté d'introduire, dans la LEI, des dispositions toujours plus nombreuses liées à l'octroi de l'aide sociale à certaines catégories d'étrangers, la Confédération prend le sens de la complexification du système de délivrance de l'aide matérielle. Durant ces dernières années, le Canton de Neuchâtel a mené plusieurs réformes dans ce domaine dans une optique axée sur la simplification, l'optimisation de la réponse aux besoins de l'utilisateur et l'élimination des incohérences. Il ne peut ainsi soutenir les propositions mises en consultation.

Nous saluons en revanche le fait que la participation à l'acquisition d'une formation (initiale ou complémentaire) soit désormais prise en compte et mise sur un pied d'égalité avec le début d'une activité lucrative en tant que critère d'intégration lors de l'application de l'art. 84, al. 5 LEI. Cet objectif correspond à celui formulé conjointement par la Confédération et les cantons dans l'Agenda Intégration Suisse (AIS) pour une intégration durable dans le monde du travail grâce à la formation. Des critères doivent être fixés pour mesurer le sérieux des formations et éviter les abus.

S'agissant de l'insertion du nouveau critère d'intégration de l'art. 58a, al. 1, let. e LEI, nous soutenons le fait que les personnes étrangères doivent encourager et soutenir l'intégration de leur conjoint-e, de leur partenaire enregistré-e et leurs enfants mineurs dans la société suisse. Cependant le rapport explicatif ne définit pas clairement sous quelle forme et dans quelle mesure ce soutien et cet encouragement sont attendus. Il est important que le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et les services cantonaux de migration développent une compréhension commune de la façon dont ce critère devra être appliqué concrètement dans la pratique. Sinon, il existe un risque de décisions arbitraires, ce qui pourrait nuire à une politique de migration et d'intégration crédible. De plus, il est important que les personnes directement concernées sachent quelles sont les attentes à leur égard. On notera enfin que ce nouveau critère d'intégration va générer un surcroît de travail et aura des répercussions sur les procédures et les coûts pour les cantons et les communes.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 27 avril 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND





2022.01817



Madame
Karine Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Cheffe du Département de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne



Notre réf. FF/ST
Votre réf. /

Date 27 avril 2022

Modification de la loi sur les étrangers et l'intégration : restriction de l'aide sociale octroyée aux ressortissants d'États tiers | Prise de position du canton du Valais

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous donner l'occasion de nous prononcer sur le projet cité en titre et nous faisons part de notre position relative aux 3 nouvelles mesures proposées dans le cadre de la présente consultation.

► **Art. 38a : limitation des prestations d'aide sociale**

L'immigration de ressortissants d'États tiers relevant du domaine des étrangers est déjà strictement réglementée aujourd'hui. Ainsi, la Confédération gère la migration en provenance d'États tiers en limitant le nombre d'autorisations de courte durée ou de séjour et en déterminant des plafonds conformément à l'article 20 LEI.

Ces dernières années, plusieurs mesures ont été introduites dans les législations régissant l'asile et les étrangers afin de réduire les prestations de l'aide sociale octroyées aux étrangers et étrangères.

Bon nombre de ressortissants d'États tiers percevant de l'aide sociale ont d'abord relevé du domaine de l'asile (parmi eux se trouvent aussi des personnes ayant rejoint la Suisse au titre du regroupement familial ou nées en Suisse). Les personnes arrivées par la voie de l'asile ne sont pas en Suisse en raison de son attrait comme pays d'immigration mais parce qu'ils y recherchent une protection contre la persécution, la guerre et les violations graves des droits de l'homme. Les restrictions d'accès aux prestations de l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile ont très peu d'influence, voire aucune, sur leur décision de fuir leur pays et le choix d'un pays d'accueil.

En adoptant l'AIS, la Confédération, les cantons et les communes ont convenus que les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés nécessitent un encouragement plus poussé pendant les premières années suivant leur arrivée et donc un investissement supplémentaire.

Le canton du Valais estime que les investissements consentis dans le cadre de l'AIS et des programmes d'intégration cantonaux répondent au but visé : l'insertion sociale et professionnelle durable des migrants et migrantes. Il craint que les sanctions proposées et la précarisation qu'elles impliquent pour les personnes et leurs familles ne contrecarrent ces efforts.

Instaurer une inégalité de traitement des personnes dans le besoin en raison de leur nationalité va à l'encontre de la finalité du droit régissant l'aide sociale. Particulièrement graves, et surtout dommageables à long terme, sont les conséquences pour les enfants et les adolescents, groupe

qui présente le taux le plus élevé d'aide sociale (2019 : 5.2 %). 25.5 % d'entre eux vivent dans une famille monoparentale et 38 % avec leurs deux parents. Ils seraient ainsi les plus touchés par la nouvelle réglementation. Les enfants contraints de vivre en dessous du minimum vital sont impactés durablement et gravement dans leur santé physique et psychique, leur développement et leur formation. De plus, l'insertion durable sur le marché de l'emploi n'est pas garantie, dès lors que les adolescents et les jeunes adultes n'ont pas pu bénéficier d'une formation professionnelle ou de niveau tertiaire pour des raisons matérielles et connaissent par conséquent des conditions de travail précaires.

Le devoir d'intégration s'applique aussi aux ressortissants d'États tiers et ceux-ci sont tenus de participer aux mesures idoines (art. 6 OIE). Avec l'aide allouée aujourd'hui pour couvrir les besoins de première nécessité, il est difficile de subvenir au strict nécessaire quotidien. Opérer une nouvelle coupe, c'est envoyer un signal contradictoire et saper les bases propices à une intégration réussie. Il y a lieu de se demander si les cantons et les communes pourront ainsi réaliser des économies à long terme.

Le nouvel article de loi signifierait une inégalité de traitement au sein même de la population suisse puisque le montant de l'aide sociale versée aux familles mixtes dépendrait de l'origine des membres qui ne sont pas suisses. Ce mode de procéder ne fait que compliquer la mise en oeuvre de l'aide sociale et est synonyme d'une bureaucratisation accrue ; il ne présente aucun intérêt notable, mais il peut avoir des conséquences non négligeables pour les personnes directement concernées et les objectifs de l'intégration.

La nouvelle réglementation constitue une fragilisation disproportionnée des ressortissants d'États tiers, fondée uniquement sur les critères distinctifs de la nationalité et du statut au regard du droit des migrations. On ne peut pas parler d'incitation à l'intégration ; bien au contraire, cette réglementation rend plus difficile l'intégration linguistique, professionnelle et sociale des personnes concernées. Elle ne tient absolument pas compte de la situation particulière des travailleurs pauvres, des familles et des familles monoparentales, et ne respecte pas les principes de l'égalité de droit, de la non-discrimination et de la proportionnalité.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat du canton du Valais rejette les réductions des prestations de l'aide sociale prévues pour les ressortissants d'États tiers. Il s'oppose à l'introduction d'un nouvel article 38a LEI.

► **Art. 58a, al. 1, let. e : complément apporté aux critères d'intégration**

L'ajout du critère d'intégration proposé vise à permettre aux autorités d'exécution de vérifier si l'intéressé encourage ou soutient l'intégration des membres de sa famille (conjoint ou conjointe, partenaire, enfants mineurs) et d'en tenir compte pour les conventions d'intégration, l'octroi d'une autorisation de séjour – en particulier l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur –, la (non-) prolongation de l'autorisation et la rétrogradation de l'autorisation d'établissement en autorisation de séjour.

Le rapport explicatif reste très vague quant à la forme de ce soutien et de cet encouragement, et à leur étendue ; cependant, il précise que cela peut aller jusqu'à une participation financière aux mesures d'intégration (p. 14). Il est mentionné que la réglementation proposée devra être précisée dans l'OASA, et se calquerait sur l'article 9 OLN ; or cette remarque présente peu d'intérêt car ledit article ne précise aucunement les activités qui pourraient avoir un impact positif sur la procédure. Les retours d'information sur les premières expériences réalisées avec l'article 12 LN (art. 9 OLN) montrent que vérifier dans le cadre de la procédure de naturalisation si l'intéressé encourage ou soutient l'intégration des membres de sa famille implique une charge de travail considérable pour les autorités d'exécution, qui au demeurant n'interprètent pas toutes les critères de la même manière.

Compte tenu de ce manque de précision, la marge d'interprétation des autorités d'exécution est à n'en pas douter vaste et diamétralement opposée à une évaluation juridique homogène des critères d'intégration, telle que souhaitée par la Confédération à travers, par exemple, l'obligation faite aux cantons d'annoncer au SEM les autorisations pour cas de rigueur.

Refuser aux personnes admises à titre provisoire une autorisation de séjour dans le cas d'une demande de cas de rigueur ou refuser la prolongation d'une autorisation de séjour peuvent être des décisions très lourdes de conséquences pour les intéressés et les membres de leur famille, enfants compris.

À cela s'ajoutent des questions liées à la protection des données, à l'obligation de renseigner et à la manière de gérer les problèmes des personnes et des familles touchées ou menacées de pauvreté dès lors qu'il leur est difficile ou impossible, pour des raisons financières, de suivre des cours de langue, de profiter d'offres de loisir ou de participer à des manifestations culturelles, sportives ou sociales.

À la différence de la réduction de l'aide sociale, les Suissesses et les Suisses ne sont, à raison, pas concernés par ce nouveau critère, malgré le risque accru d'être exposés au risque de dépendance à l'aide sociale, car cette mesure s'applique aux bénéficiaires du regroupement familial, et non aux membres de la famille autorisés à les rejoindre. Cela restreint encore plus le groupe cible et le soumet à un dispositif spécial de surveillance et de sanction discriminatoire, ce qui est en totale contradiction avec la conception libérale de l'État en Suisse. Concernant leur situation au regard du droit des étrangers, les bénéficiaires du regroupement familial risquent de dépendre encore plus de ceux qu'ils rejoignent.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat du canton du Valais rejette le complément qu'il est prévu d'apporter aux critères d'intégration. Il s'oppose à l'ajout de l'article 58a, al. 1, let. e.

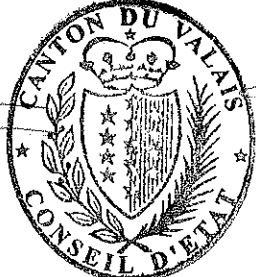
► **Art. 84, al. 5 : précision des conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour dans des cas de rigueur**

Le Conseil d'Etat du canton du Valais se réjouit de la précision qu'il est prévu d'apporter aux conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour dans des cas de rigueur. Des règles d'exception claires devront être définies pour les personnes vulnérables, les personnes atteintes dans leur santé ou les personnes âgées.

En vous remerciant d'ores et déjà de l'attention que vous accorderez à la présente prise de position, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président
Frédéric Favre



Le chancelier
Philipp Spörri

Copie à vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 29. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie den Kantonsregierungen eine Änderung des eidgenössischen Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR 142.20; abgekürzt AIG) betreffend Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns gern wie folgt:

Den Vorschlag von tieferen Unterstützungsansätzen für Personen aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts in der Schweiz lehnen wir aus drei Gründen ab: Erstens handelt es sich beim neuen Art. 38a AIG nicht um eine ausländerrechtliche Fragestellung, sondern um eine Regelung des Sozialhilfebezugs. Damit greift der Bund in die Regelungskompetenz der Kantone ein. Zweitens führt der neue Art. 38a AIG materiellrechtlich zu einer Ungleichbehandlung einer bestimmten Personengruppe. In der Sozialhilfe bemisst sich die Höhe der Unterstützungsleistung am Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts. Drittens hält das AIG bereits heute ein griffiges Instrumentarium bereit, falls Ausländerinnen und Ausländer in vorwerfbarer Weise sozialhilfeabhängig werden.

Mit den übrigen Gesetzesänderungen sind wir einverstanden. Detailliertere Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen entnehmen Sie bitte dem Anhang.

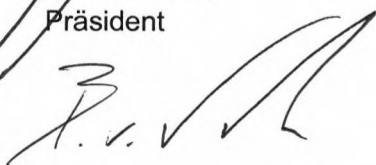
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Im Namen der Regierung



Marc Mächler
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten»

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

38a AIG (neu): *Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung*

Wir lehnen den neuen Art. 38a AIG und den vorgeschlagenen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung aus folgenden Gründen ab:

Nach Art. 115 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) werden Bedürftige von ihrem Wohnsitzkanton unterstützt. Zwar kommt dem Bund im Bereich der Ein- und Ausreise, des Aufenthalts und der Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie der Gewährung von Asyl eine umfassende Kompetenz zu (Art. 121 BV). Beim neu vorgeschlagenen Art. 38a AIG handelt es sich jedoch nicht um eine ausländerrechtliche Fragestellung, sondern um eine Regelung des Sozialhilfebezugs. Da die Regelungskompetenz im Bereich der Sozialhilfe bei den Kantonen liegt, greift der Bund mit dem neuen Art. 38a AIG in die verfassungsmässige Kompetenzordnung ein. Nicht zuletzt führt der neue Art. 38a AIG zu einer Ungleichbehandlung einer bestimmten Personengruppe, da sich im Bereich der Sozialhilfe die Höhe der Unterstützungsleistung am Bedarf einer Person und nicht an der Dauer des Aufenthalts bemisst. Schliesslich stellt ein Sozialhilfebezug bei Kurzaufenthalts- (L) und Aufenthaltsbewilligung (B) bereits heute einen Widerrufgrund dar. Wird die L- oder B-Bewilligung nicht widerrufen, ist entweder der Widerruf nicht verhältnismässig (meist wegen längerer Aufenthaltsdauer) oder der Sozialhilfebezug unverschuldet (wegen eines Härtefalls oder wegen einer speziellen Lebenssituation). Im ersten Fall entfaltet die dreijährige Frist keine Wirkung. Im zweiten Fall wurde der Grund für den Sozialhilfebezug bereits überprüft und ist die Nicht-Integration im Arbeitsmarkt entschuldbar bzw. unverschuldet. Bei diesen Fällen einen tieferen Unterstützungsansatz zu wählen, fördert die Arbeitsaufnahme nicht. Weniger Geld erscheint insbesondere im Zusammenspiel mit dem bereits vorhandenen Widerrufgrund nicht zielführend. Darüber hinaus besteht bei einem Familiennachzug mit knappen finanziellen Ressourcen bereits heute die Möglichkeit, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B oder L an die Bedingung der Nichtsozialhilfeabhängigkeit zu knüpfen bzw. diese wieder zu entziehen, sofern trotzdem Sozialhilfe bezogen wird.

Art. 58a Abs. 1 AIG (neuer Bst. e): *Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Kriterium*

Es ist sinnvoll, dass sich Familienmitglieder im Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, weshalb wir die Erweiterung des Kriterienkatalogs (neuer Bst. e) in Art. 58a Abs. 1 AIG um die Förderung und Unterstützung der Integration von (Ehe-)Partnerinnen und Partnern bzw. der minderjährigen Kinder begrüssen. Der Kanton St.Gallen verfolgt mit entsprechenden Integrationsvereinbarungen seit Jahren eine ähnliche Stossrichtung. Mit der Aufnahme des neuen Integrationskriteriums wird die Durchsetzung bei Nichtbefolgung erleichtert.



Art. 84 Abs. 5 AIG: Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Den ausdrücklichen Verweis auf die Integrationskriterien von Art. 58a AIG erachten wir als zweckmässig, trägt er doch zur Klarheit bei der Rechtsanwendung bei. U.a. ist dadurch gewährleistet, dass das Kriterium der Teilnahme am Erwerb von Bildung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Teilnahme am Wirtschaftsleben) gleichgestellt ist. Ebenso kann berücksichtigt werden, ob vorläufig aufgenommene Personen die Integration der Familienangehörigen fördern und unterstützen.



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement

elektronisch an vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Schwyz, 26. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Kantonsregierungen die Unterlagen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes zur Vernehmlassung bis 3. Mai 2022 unterbreitet.

Wir begrüßen die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei den Härtefallbewilligungen. Seit Jahren verfolgen wir eine konsequente Praxis, die dem Erwerb von Bildung einen hohen Stellenwert beimisst, immer mit der Perspektive, dem Risiko von Sozialhilfeabhängigkeit und Armut präventiv entgegenzuwirken. Auch den weiteren Elementen des Massnahmenpakets stimmen wir zu.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



CH-6060 Sarnen, Enetriederstrasse 1, SJD

Per E-Mail an:

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4277
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 11. Mai 2022

**Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes:
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten;
Stellungnahme.**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes betreffend Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten danken wir Ihnen.

Gemäss dem erläuternden Bericht ist es das Ziel dieser Regelung, die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so den Anstieg der Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden zu reduzieren. Dazu soll die Neuregelung auch Anreize für die betroffenen Personen schaffen, sich besser im Arbeitsmarkt zu integrieren. Wir begrüßen diese Zielsetzungen, jedoch greift der Bund mit den vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen in die kantonale Hoheit ein.

Inhaltlich schliessen wir uns daher vollumfänglich der Stellungnahme Vorstand SODK zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 4. März 2022 an.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse



Christoph Amstad
Regierungsrat

Vernehmlassung zur Änderung AIG: Stellungnahme Vorstand SODK

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Amt für Justiz
- Sozialamt
- Staatskanzlei (Kommunikation)

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundesrain 20
3003 Bern

per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 30. März 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, uns am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren beteiligen zu können.

Die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sieht drei Neuerungen vor: die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatsangehörige, die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als Integrationskriterium sowie die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen, dabei insbesondere die Gleichsetzung des Erwerbs von (Berufs-) Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Der SGB lehnt die beiden ersten Punkte der Vorlage entschieden ab: Mit der Kürzung von Sozialhilfeleistungen für Drittstaatsangehörige bezweckt die Neuerung Sparmassnahmen auf Kosten der Ärmsten und verletzt die in der Verfassung verankerte Rechtsgleichheit aller Menschen (Art. 8 Abs. 1) sowie das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12). Das Kriterium der Integration von Kindern, Ehe- oder eingetragenen Partner:innen ist schwer überprüfbar ohne das Recht auf Privatsphäre zu verletzen, ausserdem kommt es einer Sippenhaft gleich und verletzt das Prinzip der Selbstverantwortung. Einzig der dritten Neuerung, insbesondere der Sicherstellung der Gleichstellung einer Teilnahme am Erwerb von Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Integrationskriterium, stimmen wir zu.

Zu den einzelnen Artikeln

Art. 38a

Der Artikel 38a reiht sich ein in eine Reihe unwürdiger Verschärfungen in der Ausländer:innen- und Asylgesetzgebung, die im erläuternden Bericht minutiös aufgelistet sind und die den alleinigen Zweck haben, Menschen ohne Schweizer Pass in der sozialen Sicherheit schlechter zu stellen. Dies geschieht einerseits über die Sanktionierung des Sozialhilfebezugs, z.B. durch den Entzug oder die Rückstufung ausländerrechtlicher Bewilligungen, andererseits über tiefere Sozialhilfeansätze im Asylbereich und mit Art. 38a neu auch für Drittstaatsangehörigen mit einer Aufenthaltsbewilligung. Mit dem Vorschlag werden die Verletzung von gleich zwei Verfassungsgrundsätzen in Kauf genommen: Artikel 8 Abs. 1 verankert die Rechtsgleichheit aller Menschen, Art. 12 das Recht auf Hilfe in Notlagen.

Die vorgesehene Verschärfung wird als Sparmassnahme und Mittel zur Reduktion der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland angepriesen. Ausserdem soll die Kürzung Anreiz für die Arbeitsintegration sein. Das ist zynisch: Arbeitsintegration ist nicht in erster Linie eine Frage des guten Willens der Betroffenen, es braucht vor allem einen Arbeitsmarkt, zu dem Menschen mit Migrationshintergrund Zugang haben.

Die im erläuternden Bericht zitierte Studie BASS («Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen» vom November 2018) zeigt auf, dass die Mehrheit der betroffenen Sozialhilfebeziehenden in Haushalten mit Kindern leben, davon wiederum eine Mehrheit als Alleinerziehende. Das bedeutet, dass mit der AIG-Änderung auf Kosten von Familien in von vornherein prekären Situationen gespart werden soll, mit entsprechend einschneidenden Folgen für die Entwicklung und Chancengleichheit der Kinder. Gerade bei Alleinerziehenden kann von einem Anreiz zur Erwerbsintegration keine Rede sein, vielmehr wird die neue Bestimmung Stress und Prekarisierung der Betroffenen massiv verschlimmern. In dieser Hinsicht wirkt diese Massnahme eher desintegrierend, statt integrierend zu sein und dies nicht nur für die betroffene Generation, sondern auch für die künftigen Generationen.

Die Verschärfungen bedeuten ausserdem einen hohen administrativen Aufwand für die Gemeinden und Kantone und stehen in keinem Verhältnis zum vermuteten Sparpotenzial. Auch der erläuternde Bericht räumt deshalb ein, dass «ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe» nicht aus der neuen Regelung abgeleitet werden kann.¹

Zu all dem kommt hinzu, dass die Kürzung unabhängig von einem allfälligen «Verschulden» geschehen soll, es gibt keine obligatorische Einzelfallprüfung. Das Verhältnismässigkeitsprinzip wird damit verletzt und das Prinzip, dass Menschen, die unverschuldet Sozialhilfe beziehen, keine Nachteile daraus entstehen sollen, wird komplett ausser Acht gelassen.

Der SGB beantragt dringend, von dieser menschenunwürdigen Verschärfung des AIG abzusehen.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e

Die Bestimmung sieht als Integrationskriterium die Unterstützung der Integration von Kindern und Ehe- resp. eingetragenen Partner:innen vor. Die im erläuternden Bericht aufgelisteten beispielhaften Hinweise auf eine «erfolgreiche» Integration werden auch von Schweizer:innen nicht zwingend erfüllt. So gibt es beispielsweise Angehörige christlicher Religionsgemeinschaften, die ihre Kinder von Klassenlagern oder Schwimmunterricht dispensieren lassen und auch Schweizer:innen nehmen nicht alle in gleichem Umfang am sozialen und kulturellen Leben teil. Wenn solche Beobachtungen bei Menschen ohne Schweizer Pass sanktioniert werden, nicht jedoch bei Schweizer:innen, liegt eine unzulässige Ungleichbehandlung vor.

Ausserdem geben wir zu bedenken, dass die Überprüfung der Integration von Familienangehörigen auf Basis dieser Kriterien kaum möglich sein dürfte ohne Eingriffe in das Recht auf Privatsphäre. Und nicht zuletzt käme die Sanktionierung der Betroffenen für das Verhalten anderer Menschen einer Sippenhaft gleich und widerspräche dem Prinzip der Selbstverantwortung.

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

Hinter dieser Bestimmung steht der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen zu wenig engagieren und dies zu einem vermehrten Sozialhilfebezug ihrer Familien führt. Dabei wird völlig ausser Acht gelassen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für die Betroffenen oftmals erschwert oder unmöglich ist.

Aus diesen Gründen beantragt der SGB, von der Einführung der Bestimmung e in Art. 58a Abs. 1 abzusehen.

Art. 84 Abs. 5

Der Verweis auf die Integrationskriterien nach Artikel 58a bei Härtefallgesuchen um eine Aufenthaltsbewilligung ist sinnvoll, vorausgesetzt, von der mit Art. 58a Abs. 1 Bst. e vorgesehenen Verschärfung wird abgesehen. Wir begrüssen insbesondere, dass bei Härtefallgesuchen auch in der Praxis die Gleichstellung der Teilnahme am Erwerb von Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sichergestellt wird. Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig von der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM sowie in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden gestärkt werden.

Übergangsbestimmungen

Der SGB ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Wir betonen noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Um das Ziel der Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sind besser geeignete Massnahmen umzusetzen, zum Beispiel die im erläuternden Bericht ebenfalls erwähnte Integrationsvorlehre INVOL oder die Anerkennung ausländischer Diplome. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann dürfen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen zur Beantwortung von Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Regula Bühlmann
Zentralsekretärin



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 8. April 2022

Kontaktpersonen: Nina Gilgen, Co-Präsidentin KID
Telefon: 043 259 25 29 / Mail: nina.gilgen@ji.zh.ch

Regina Bühlmann, Geschäftsführung KID
Telefon: 031 320 30 07 / Mail: r.buehlmann@kdk.ch

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

KID-Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Vernehmlassungsvorlage des EJPD Stellung nehmen zu können, und geben Ihnen gerne folgende Rückmeldungen.

Allgemeine Bemerkungen

In seiner Medienmitteilung vom 26. Januar 2022 zum vorliegenden Entwurf weist der Bundesrat darauf hin, dass das Sozialhilferisiko für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten höher ist als für Schweizerinnen und Schweizer sowie Angehörige von EU/EFTA-Staaten. Der Bundesrat will mit den vorgeschlagenen Massnahmen Anreize für eine stärkere Erwerbstätigkeit dieser Personengruppe setzen mit dem Ziel, den Anstieg der Sozialhilfekosten der Kantone und Gemeinden wenn möglich etwas zu bremsen. Zudem soll die Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, verringert werden.

Konkret soll dies mit folgenden Gesetzesänderungen erreicht werden:

- Tiefere Unterstützungsansätze bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung.
- Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), das eine Verpflichtung zur Förderung von Familienangehörigen vorschreibt.
- Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei der Härtefallregelung von vorläufig Aufgenommenen.

Zusammengefasst lehnt die Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) die ersten beiden Artikel dieser Vorlage aus den folgenden Gründen ab:

- Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen generell auf eine Ungleichbehandlung bzw. weitere rechtliche Schlechterstellung von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten.
- Die vorgeschlagene Reduktion der Sozialhilfe (Grundbedarf) ist nicht zielführend und kein Anreiz für eine nachhaltige soziale und berufliche Integration, sondern würde diese deutlich erschweren und langfristig wohl mehr Kosten verursachen als Einsparungen.
- Eine Verringerung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen aus Drittstaaten wird nicht stattfinden. Einschränkungen im Sozialwesen haben keinen Einfluss auf den Migrationsentscheid und die Wahl des Aufnahmestaates.
- Die positiven Effekte, der im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz getroffenen Massnahmen sollen – wie geplant – beobachtet und ausgewertet werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen unterlaufen die Bestrebungen der Integrationsagenda Schweiz.
- Die Autonomie der Kantone in der Ausgestaltung der Sozialhilfe würde mit dieser Revision übersteuert.
- Die vorgeschlagene Einschränkung der Sozialhilfeleistungen würde neben der Bundesgesetzgebung einen 26-fachen Gesetzgebungsprozess für eine sehr beschränkte Zielgruppe auslösen. Die damit mutmasslich eingesparten Sozialhilfekosten stehen in keinem Verhältnis zum verursachten Aufwand und den negativen Begleiterscheinungen.
- Die bestehenden Integrationskriterien sind ausreichend, um die Integration in ausländerrechtlichen Verfahren zu prüfen.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln:

Art. 38a: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Die vorgeschlagene Neuregelung sieht für Personen aus Drittstaaten in den ersten drei Jahren nach der Erteilung der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Grundbedarf) vor als bei der einheimischen Bevölkerung. Die Mittel für integrations-, gesundheits- und familienpolitische Massnahmen sollen nicht gekürzt werden. Die Festlegung der exakten Höhe des Unterstützungsansatzes liegt dabei in der Kompetenz der Kantone.

Eine vergleichbare Regelung gilt seit 2008 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene (Art. 82 Abs. 3 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG). Hier liegt der Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Grundbedarf) gemäss Erläuterndem Bericht des Bundesrats in der Regel 20% tiefer als bei der einheimischen Bevölkerung (S. 13).

Der Bund möchte mit der Neuregelung die Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden senken und Anreize für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt schaffen. Zudem soll mit der Vorlage auch das «als gewichtig einzustufende ausländerpolitische Ziel der Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können» verfolgt werden (Erläuternder Bericht S. 17).

Die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten im Ausländerbereich ist bereits heute stark reglementiert. So steuert der Bund die Einwanderung aus Drittstaaten durch die Begrenzung der Zahl von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen und die Festlegung von Höchstzahlen nach Artikel 20 AIG. 2022 liegen die

Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen bei 4'000 und für Aufenthaltsbewilligungen bei 4'500. Drittstaatsangehörige erhalten gemäss geltendem Recht nur dann eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung, wenn sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder über ausreichend finanzielle Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen. Die Kantone und das Staatssekretariat für Migration prüfen diese Voraussetzungen bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung konsequent. Wie im Erläuternden Bericht ausgeführt, sind Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz ziehen, nur selten auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche neue Massnahmen zur Einschränkung von Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer in der Asyl- und Ausländergesetzgebung eingeführt (siehe Erläuternden Bericht S. 4 f.). 2019 wurden die bereits hohen Anforderungen an einen Familiennachzug nochmals deutlich verschärft. Es wird dabei ausdrücklich vorausgesetzt, dass Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 43 Abs. 1 Bst. c und e AIG), mit Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 Abs. 1 Bst. c und e AIG) und mit einer vorläufigen Aufnahme (Art. 85 Abs. 7 Bst. c und e AIG) keine Leistungen aus der Sozialhilfe und auch keine Ergänzungsleistungen beziehen dürfen.

Wie im Erläuternden Bericht festgehalten, weist ein nicht unerheblicher Anteil der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger aus Drittstaaten einen Asylhintergrund auf (dazu zählen auch Personen im Familiennachzug und in der Schweiz geborene Kinder). Personen, welche über ein Asylgesuch in die Schweiz gelangen, kommen nicht hierher, weil die Schweiz ein attraktives Einwanderungsland ist, sondern weil sie Schutz vor Verfolgung, Krieg und schweren Menschenrechtsverletzungen suchen. Verschiedene Studien¹ zeigen, dass die Einschränkungen für Personen im Asylbereich beim Zugang zu Sozialhilfeleistungen keinen oder nur wenig Einfluss auf ihren Fluchtentscheid und die Wahl des Aufnahmestaates haben. Es ist auch bekannt, dass Personen im Asylbereich ein deutlich höheres Sozialhilferisiko als andere Bevölkerungsgruppen aufweisen, u. a. wegen mangelnder Kenntnis der Lokalsprache, gesundheitlicher Beeinträchtigungen, nicht anerkannter Bildungsabschlüssen, aber auch wegen struktureller Diskriminierung. Diese individuellen und strukturellen Herausforderungen sind mit einem Wechsel vom Asylbereich in den Ausländerbereich nicht einfach verschwunden.

Bund, Kantone und Gemeinden waren sich bei der Verabschiedung der Integrationsagenda (IAS) einig, dass es eine intensiviertere Förderung von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen in den ersten Jahren nach ihrer Ankunft und deshalb zusätzliche Investitionen braucht. Per 1. Mai 2019 wurden die Verwendung der erhöhten Integrationspauschale neu geregelt und spezifische Wirkungs- und Leistungsziele vorgegeben. Wie erfolgreich diese Ziele umgesetzt werden können, wird sich erst in den nächsten Jahren im Rahmen des geplanten Monitorings des Bundes zeigen.

Weitere Folgearbeiten der IAS (Phase II) betreffen die Förderung der Berufsbildungsfähigkeit von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Drittstaaten im Ausländerbereich. Auch hier werden weitere Massnahmen mit einer finanziellen Beteiligung des Bundes erwartet, welche das Ziel einer nachhaltigen beruflichen Integration anstreben, verbunden mit einer entsprechenden Senkung des Sozialhilferisikos. Leider stehen konkrete Resultate in diesem wichtigen Handlungsfeld schon länger aus.

Für die KID sind diese Investitionen im Rahmen der IAS sowie der Kantonalen Integrationsprogramme zielführend, um Migrantinnen und Migranten nachhaltig in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie befürchtet, dass die nun vorgeschlagene Sanktionierung und die damit einhergehende finanzielle Prekarisierung von Personen und ganzen Familien einen gegenteiligen Effekt haben wird.

Für ehemals vorläufig Aufgenommene und ihre Familienangehörigen, die zwar nach mindestens fünf, in der Regel aber eher nach acht bis zehn Jahren ihren Aufenthaltsstatus durch eine Härtefallregulierung verbessern konnten, würde die geplante Neuregelung beispielsweise bedeuten, dass sie – sollten sie aufgrund einer Notlage erneut auf Sozialhilfe angewiesen sein – in den ersten drei Jahren nach Erhalt der Aufenthaltsbewilligung wiederum tiefere Unterstützungsleistungen erhielten. Dies würde eine Bevölkerungsgruppe ein

¹ Efonay Mäder, Denise: «Sozialhilfe für Asylsuchende im internationalen Vergleich», in: ASYL 3/1999, S. 16–22; Efonay-Mäder, Denise, et al.: «Asyldestination Europa», Seismo, 2001; Neumayer, Eric: Asylum destination choice: What makes some West European countries more attractive than others?, in: European Union Politics, 5/2004.

zweites Mal hart treffen, die aufgrund ihres früheren Status als vorläufig Aufgenommene bereits jahrelang strukturelle Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche und beim Recht auf kulturelle Teilhabe erlebte.

Eine ungleiche Behandlung bedürftiger Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit widerspricht dem Zweck des Sozialhilferechts. Kürzungen des Grundbedarfs haben Auswirkungen auf die gesellschaftliche Integration, wenn beispielsweise Kosten für den öffentlichen Verkehr oder Bildungsausgaben nicht mehr finanziert werden können. Diese betreffen nicht nur die direkt Sanktionierten, sondern auch ihr Umfeld, in erster Linie die Familienmitglieder, aber indirekt auch z. B. Schulen, welche die Teilhabe ihrer Schülerinnen und Schüler aus bedürftigen Familien an Ausflügen oder Schullagern nur über schulinterne Sonderkredite oder via Gesuche an NGOs ermöglichen können.

Besonders gravierend und vor allem längerfristig bedeutsam sind die Folgen für Kinder und Jugendliche, die gegenüber allen anderen Altersgruppen die höchste Sozialhilfequote aufweisen (2019: 5.2%).² 55% davon leben in Einelternfamilien und 38% leben mit beiden Elternteilen zusammen. Somit würden Heranwachsende zu den Hauptbetroffenen der vorgeschlagenen Neuregelung gehören. Kinder, die unter dem sozialen Existenzminimum leben, leiden unter weitreichenden und langfristigen Folgen auf ihre physische und psychische Gesundheit, Entwicklung, Bildung und Ausbildung. Zudem kann eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration gefährdet werden, wenn Jugendliche und junge Erwachsene aus finanziellen Gründen keine Berufslehre oder keine Ausbildung auf Tertiärstufe absolvieren und stattdessen direkt als Ungelernte in ein (prekäres) Arbeitsverhältnis eintreten.

Es ist davon auszugehen, dass die anvisierte Kürzung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe durch die Kantone unterschiedlich umgesetzt würde, wie dies bereits heute bei den unterschiedlichen Ansätzen für Asylsuchende sowie vorläufig Aufgenommene zu beobachten ist. Dies läuft den Anstrengungen des Bundes zuwider, im Migrationsbereich eine einheitlichere kantonale Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen zu erreichen.

Auch Personen aus Drittstaaten sind zu integrieren und sie können verpflichtet werden, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen (Art. 6 VIntA). Bereits mit dem aktuellen Grundbedarf in der Sozialhilfe ist es anspruchsvoll, die notwendigen täglichen Aufwendungen zu tätigen. Eine weitere Kürzung sendet ein widersprüchliches Signal aus und sie würde die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration verschlechtern. Es ist fraglich, ob die Kantone und Gemeinden damit langfristig Kosten einsparen können.

Aus den im Erläuternden Bericht zitierten Zusatzauswertungen zum Bericht «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten» des Büro BASS (2018) ist abzuleiten, dass es sich bei der betroffenen Zielgruppe um durchschnittlich 1'500 Personen pro Jahr handelt. Bei einem pessimistisch kalkulierten Sozialhilfebezug von durchschnittlich 18 Monaten in drei Jahren ergeben sich bei einer Reduktion der Sozialhilfe um 20% Einsparungen von zirka CHF 5'400'000. Das Auslösen der Gesetzgebungsprozesse auf Bundesebene und in 26 Kantonen erscheint vor diesem Hintergrund völlig disproportional.

Die Einführung der vorgeschlagenen Neuregelung wird zudem auf jeden Fall zu einem grossen Aufwand seitens der Vollzugsbehörden führen und ist – bemessen an den einschneidenden Folgen für die Betroffenen und den voraussichtlich sehr bescheidenen Finanzersparnissen für die Kantone und Gemeinden – nicht verhältnismässig.

Ein von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) in Auftrag gegebenes Gutachten³ kommt zum Schluss, dass der Bund mit Artikel 38a AIG unverhältnismässig in die Kantonshoheit eingreift und seine verfassungsmässigen Kompetenzen überschreitet. Zu beachten ist dabei, dass die diese im Ausländerrecht weniger weit reichen als im Asylrecht. Die SODK spricht sich denn auch klar gegen den geplanten Eingriff des Bundes aus; eine Haltung, welche die KID teilt.

² Quelle: BFS (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/medienmitteilungen.assetdetail.15001960.html>).

³ Kurzgutachten zuhanden Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten) erstellt von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Martin Wilhelm, MLaw, Zürich, 15. Oktober 2020.

Ergänzend sei festgehalten, dass Schweizerinnen und Schweizer mit einem Familiennachzug aus Drittstaaten (anders als im Erläuternden Bericht ausgeführt) sehr wohl gegenüber Angehörigen der EU/EFTA-Staaten benachteiligt wären, dies zumindest während den ersten sechs Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses beziehungsweise nach Ablauf der Bezugsdauer einer Arbeitslosentschädigung.

Des Weiteren würde mit dem neuen Gesetzesartikel eine Ungleichbehandlung unter der Schweizer Bevölkerung selbst entstehen, indem die Höhe der ausgerichteten Sozialhilfe bei gemischtnationalen Familien von der Herkunft der nicht-schweizerischen Familienmitglieder abhängig gemacht wird. Die unterschiedliche Berechnung der Sozialhilfe innerhalb gemischtnationaler Familien verkompliziert und verbürokratisiert zudem den Vollzug der Sozialhilfe ohne nennenswerten Nutzen, jedoch mit sehr spürbaren Folgen für die Betroffenen und die Ziele der Integration.

Die Effekte der in den letzten Jahren eingeführten Massnahmen sind durch den Bund im Rahmen eines schweizweiten Monitorings auszuwerten, welches Aussagen über die Vollzugspraxis der Kantone ermöglicht, die Daten analysiert und die Wirkung der Normen ausweist. In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch die Konsequenzen des von Fachpersonen beobachteten und in ersten qualitativen Studien⁴ beschriebenen Phänomens des Nichtbezugs von Sozialhilfe für die Individuen und die gesellschaftlichen (Kosten-)Folgen zu analysieren.

Die KID beziehungsweise ihre Mitglieder sind vom Bund und den Kantonen unter anderem mit dem Schutz vor Diskriminierung beauftragt. Die KID ist äusserst besorgt über die stete, mit dieser Vorlage erneut vorgesehener Ausweitung diskriminierender und rechtsungleicher Bestimmungen im Ausländerrecht und spricht sich deshalb dezidiert gegen weitere Verschärfungen aus. Die vorgeschlagene Neuregelung stellt eine nicht verhältnismässige Schlechterstellung für Personen aus Drittstaaten dar, einzig aufgrund des Unterscheidungsmerkmals ihrer Staatsangehörigkeit und des damit verbundenen migrationsrechtlichen Status. Die Neuregelung setzt keine Integrationsanreize, sondern erschwert vielmehr die sprachliche, berufliche und soziale Integration der Betroffenen. Sie trägt der besonderen Situation von Working Poor, Familien und Einelternfamilien keine Rechnung und missachtet die Grundsätze der Rechtsgleichheit, der Nicht-Diskriminierung und der Verhältnismässigkeit.

Aus diesen Gründen lehnt die KID die geplanten Leistungskürzungen in der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten ab und beantragt, auf die Einführung des Artikels 38a AIG zu verzichten.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e: Ergänzung der Integrationskriterien

Gemäss dem vorgeschlagenen ergänzenden Integrationskriterium sollen die Vollzugsbehörden bei Integrationsvereinbarungen sowie bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen – u. a. bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen von Härtefallregelungen –, bei der (Nicht-)Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen und bei der Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung für Drittstaatsangehörige überprüfen, ob die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ihre oder seine Familienangehörigen (Partnerin oder Partner, minderjährige Kinder) bei der Integration fördert und unterstützt.

Der Erläuternde Bericht bleibt sehr offen bezüglich der Frage, in welcher Form und in welchem Umfang diese Unterstützung und Förderung erwartet wird, weist allerdings darauf hin, dass dies im Einzelfall bis hin zu einer finanziellen Beteiligung an den Integrationsmassnahmen gehen kann (S. 14). Der Hinweis auf eine in Aussicht gestellte Konkretisierung in der VZAE analog der Konkretisierung in Artikel 9 BÜV ist dabei wenig hilfreich, weil in Artikel 9 BÜV nicht ausgeführt wird, welche konkreten positiven Aktivitäten erwartet werden. Rückmeldungen zu ersten Erfahrungen mit Artikel 12 BÜG (Art. 9 BÜV) legen den Schluss nahe, dass die

⁴ Hübelin, Oliver: Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen. Bern: University of Bern, Departement of Social Sciences, 2016; Meier, Gisela, et al.: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Zürich: ZHAW, 2021; Büro BASS im Auftrag von Charta Sozialhilfe Schweiz und Eidg. Migrationskommission: «[Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz](#)», 2022.

Prüfung der Förderung und Unterstützung des Integrationsprozesses von Familienmitgliedern im Bürgerrechtsverfahren für die Vollzugsbehörden einerseits aufwendig ist und dass letztere andererseits die Kriterien unterschiedlich auslegen.

Der Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ist auf alle Fälle aufgrund der vagen Formulierung gross und steht einer einheitlichen Rechtspraxis bei der Einzelfallbeurteilung der Integrationskriterien, wie sie der Bund beispielsweise mit der Meldepflicht der Kantone an das SEM bei Härtefallgenehmigungen anstrebt, diametral entgegen.

Insbesondere die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen eines Härtefallgesuchs von vorläufig Aufgenommenen und die Verweigerung einer Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung haben für die Gesuchstellenden und ihre davon betroffenen Familienmitglieder inklusive Kinder einschneidende Konsequenzen.

Zu beachten sind des Weiteren Fragen des Datenschutzes und der Auskunftspflicht sowie Fragen, wie z. B. mit Problemen von armutsbetroffenen oder -gefährdeten Personen und Familien umzugehen ist, wenn die Teilnahme an Sprachkursen, Freizeitangeboten oder kulturellen, sportlichen und sozialen Veranstaltungen aus finanziellen Gründen eingeschränkt oder gar nicht möglich ist.

Der Erläuternde Bericht legt die Vermutung nahe, dass es dem Gesetzgeber wie bereits in der Bürgerrechtsgesetzgebung vor allem um eine negative Auslegung dieses ergänzenden Integrationskriteriums geht, nämlich darum, dass die Vollzugsbehörden Gesuchstellende sanktionieren zu können, wenn sie die Integration ihrer Familienmitglieder behindern, indem sie beispielsweise ihrer Partnerin oder ihrem Partner den Besuch eines Sprachkurses oder ihren Kindern den Besuch eines Klassenlagers oder des Schwimmunterrichts untersagen.

Ein solches Verhalten kann bereits gemäss den heutigen Integrationskriterien überprüft und sanktioniert werden. Insofern sind die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a Absatz 1 umfassend und ausreichend, um die Prüfung der Integration zu beurteilen. Das neu vorgeschlagene Integrationskriterium erzeugt jedoch einen enormen Mehraufwand für die Vollzugsbehörden und hätte entgegen der Aussage im Erläuternden Bericht (S. 16) durchaus Auswirkungen auf die Verfahren und Kosten der Kantone und Gemeinden.

Anders als bei der Kürzung der Sozialhilfe sind Schweizerinnen und Schweizer trotz erhöhtem Sozialhilferisiko beim zusätzlichen Integrationskriterium zu Recht nicht betroffen, da sich die Massnahme nicht auf die nachgezogenen, sondern auf die nachziehenden Familienmitglieder bezieht. Damit wird jedoch die Zielgruppe dieser Neuregelung weiter verengt und zugleich willkürlich unter ein diskriminierendes Sonderüberwachungs- und Sanktionierungssystem gestellt, was dem freiheitlichen Staatsverständnis der Schweiz zu tiefst widerspricht. Zudem werden die nachgezogenen Familienmitglieder zum Objekt und geraten bezüglich ihrer ausländerrechtlichen Situation in noch höheren Mass in die Abhängigkeit des nachziehenden Teils.

Aus diesen Gründen lehnt die KID die geplante generelle Ergänzung der Integrationskriterien ab und beantragen auf die Ergänzung des Artikels 58a Abs. 1 Bst. e zu verzichten.

Art. 84 Abs. 5: Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallbewilligungen

Der Verweis auf die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a AIG ändert grundsätzlich nichts an der Rechtslage, kann jedoch zu einer Präzisierung beitragen.

Gemäss Erläuterndem Bericht wird damit die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Teilhabe am Wirtschaftsleben betont (gemäss Art. 58 Abs. 1 Bst. d). Diese Gleichstellung von Bildungserwerb bei der Härtefallprüfung ist zu begrüssen und entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel einer nachhaltigen Erwerbsintegration dank Bildung in der IAS.

Der Verweis auf die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a AIG bezieht sich jedoch nicht einzig auf dieses Integrationskriterium, sondern umfasst auch alle anderen sowie allenfalls neue Integrationskriterien. Bereits heute sind die Hürden für die Genehmigung eines Härtefallgesuchs von vorläufig Aufgenommenen hoch, auch wenn deren Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Deshalb sollten diese nicht weiter verschärft werden (siehe auch Kommentar zu Art. 58a Abs. 1 Bst. e). Verschiedene

Berichte bestätigen, dass der Status der vorläufigen Aufnahme die soziale, aber auch die wirtschaftliche Integration erschweren kann. Zudem sind Ausnahmen sowohl bezüglich der Teilnahme an Bildung als auch am Wirtschaftsleben zu konkretisieren (Art. 58a Abs. 2 AIG). Die Situation von Personen mit Betreuungspflichten (insbesondere Alleinerziehende), von sogenannten Working Poor und von älteren Personen sollten als gewichtige persönliche Umstände genauer definiert und bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung angemessen berücksichtigt werden.

Die KID begrüsst die geplante Präzisierung der Integrationsvoraussetzung bei Härtefallbewilligungen. Für vulnerable beziehungsweise gesundheitlich belastete oder ältere Personen sind klare Ausnahmeregelungen zu definieren.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Integrationsdelegierten



Nina Gilgen
Co-Präsidentin



Giuseppina Greco
Co-Präsidentin



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 27. April 2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes betreffend Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Die vorliegende Vernehmlassungsantwort ist in enger Zusammenarbeit mit der Städteinitiative Sozialpolitik entstanden und wurde bei den Städten breit konsultiert.

Allgemeine Einschätzung

Mit dem Ziel die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken hat der Bundesrat die drei folgenden Massnahmen zur Vernehmlassung vorgelegt:

- 1) Die Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung;
- 2) die Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums im Ausländer- und Integrationsgesetz, das die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen betrifft;
- 3) die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen.

Er beabsichtigt damit, den Anstieg der Sozialhilfeausgabe in den Kantonen und Gemeinden zu reduzieren und den Erwerbsanreiz für die betroffenen Personen zu verstärken.



Massnahmen zur Einschränkung des Sozialhilfebezugs von Drittstaatenangehörigen betreffen die Städte direkt. Einerseits in der Praxis der Sozialhilfe und in der städtischen Integrationsarbeit, andererseits würden auch die Auswirkungen der geplanten Massnahmen auf Personen aus Drittstaaten direkt auf die Städte zurückfallen. Die Massnahmen 1) und 2) werden von den Städten ausdrücklich abgelehnt, Massnahme 3) wird unterstützt. Gerne begründen wir nachfolgend unsere Haltung zu den einzelnen Massnahmen aus staats-, sozial- und finanzpolitischer Sicht.

Wir möchten an dieser Stelle zudem noch betonen, dass die Städte es sehr begrüessen, dass der Bundesrat auf die zwischenzeitlich vorgesehene Erleichterung des Wiederrufs der Niederlassungsbewilligung aufgrund von Sozialhilfebezug verzichtet hat.

Zu den einzelnen Massnahmen

1) Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung

Der Bundesrat will mit einer Revision von Art. 38a AIG die Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten während den ersten drei Jahren nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung senken. Gekürzt werden soll der Grundbedarf, alle anderen Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie, situationsbedingte Leistungen usw.) würden jedoch ohne Reduktion ausgerichtet. Die Revisionsvorlage regelt nicht, in welchem Ausmass der Grundbedarf für die betroffenen Personen gekürzt werden soll. Diese Festlegung wird den Kantonen überlassen. Aufgrund internationaler Verpflichtungen sind Flüchtlinge und Personen aus den EU/EFTA-Staaten von den Kürzungen ausgenommen. Von der Vorlage ebenfalls nicht erfasst würden Personen aus dem Asylbereich, welche unter die Asylgesetzgebung fallen. Die Städte lehnen die Massnahme aus folgenden Gründen ab:

- Gemäss einem von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren in Auftrag gegebenen Kurzgutachten (vgl. Uhlmann und Wilhelm 2020, S.13ff.1) bestehen erhebliche Zweifel, ob der Bund überhaupt über eine ausreichende Verfassungsgrundlage verfügt, um die von den Kantonen an Personen aus Drittstaaten auszurichtende Sozialhilfe zu regeln.
- Da die Festlegung des Grundbedarfs den Kantonen obliegt, nimmt die Revisionsvorlage in Kauf, dass die Kürzung in den Kantonen sehr unterschiedlich umgesetzt würde. Kantonal unterschiedliche Festlegungen des Grundbedarfs würden wegen den schweizweit weitgehend einheitlichen Kosten für die Güter des täglichen Bedarfs zu ungerechtfertigten Ungleichheiten zwischen den Städten führen.
- Als Ziel wird eine Erhöhung des Erwerbsanreizes genannt: Der verbreitetste Grund, weshalb Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger keine Stelle finden, ist aus städtischer Sicht eher die ungenügende Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts für Personen mit tiefer Qualifikation – und nicht, wie von der Vorlage impliziert, der fehlende Erwerbsanreiz aufgrund zu hoher Sozialhilfeleistungen. Von der Kürzung der Sozialhilfe betroffen wären nicht nur erwerbsfähige Erwachsene, sondern auch Kinder, ihre Betreuungspersonen und Menschen, welche aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht arbeiten können. Die städtischen Sozialdienste verfügen zudem schon heute über bewährte und wirksame Anreiz- und Sanktionsmechanismen, um die



gesellschaftliche Integration und insbesondere die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu fördern bzw. durchzusetzen.

- Mit der Vorlage soll auch das «als gewichtig einzustufende ausländerpolitische Ziel der Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können» (Erläuternder Bericht S. 17) verfolgt werden. Die geplante Verschärfung des AIG wird jedoch weder die Einwanderung von finanziell schwächeren Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz verhindern, noch wird sie für in der Schweiz aufenthaltsberechtigte ausländische Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger einen Anreiz zur Emigration schaffen. Zum einen weil Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten in ihren Herkunftsländern häufig noch prekärere Verhältnisse zu vergegenwärtigen haben, zum anderen weil eine Senkung des Grundbedarfs den Entscheid zur Wahl des Einwanderungslands nicht beeinflusst.
- Rechtsunsicherheit in gemischten Dossiers: In der Sozialhilfe gilt das Haushaltsprinzip, eine Kürzung des Grundbedarfs wirkt sich damit auf den ganzen Haushalt aus. Gemischte Dossiers sind von der Sozialhilfe unterstützte Haushalte, in denen Personen aus Drittstaaten aus dem Ausländerbereich (mit Aufenthalt unter drei Jahren) mit Schweizer/innen oder mit Ausländer/innen mit anderem Aufenthaltsstatus zusammenleben. In all diesen Dossiers wäre der administrative Aufwand für die städtischen Sozialdienste beträchtlich, wenn der Grundbedarf aufgeschlüsselt werden müsste nach Aufenthaltsdauer und -status. Damit einher ginge eine Rechtsunsicherheit bezüglich der Behandlung dieser Haushalte. Die Studie des Büro BASS «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen» weist bei einer Gesamtzahl von 37'200 unterstützten Haushalten 4500 gemischte Dossiers mit Schweizer/innen (12%) und 2600 mit Ausländer/innen mit anderem Aufenthaltsstatus (7%) aus. Somit wird in knapp einem Fünftel der Fälle die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen in der Praxis der Sozialdienste zu Rechtunsicherheit führen.
- Die Anpassung verletzt das Diskriminierungsverbot, da die Kürzung des Grundbedarfs einzig aufgrund der Herkunft der betroffenen Personen vorgenommen wird. Ausserdem wird auch die Inländerdiskriminierung verschärft, weil EU-Bürgerinnen und Bürger, die ihre Familienangehörige aus Drittstaaten nachziehen, von der Regelung nicht betroffen sind, Schweizerinnen und Schweizer hingegen schon.
- Die Massnahme behindert die Integration: Sozialhilfeleistungen, die unterhalb des Existenzminimums liegen (wie das die Vorlage vorschlägt), erschweren die Integration massiv, eine Teilnahme am sozialen Leben und an Integrationsmassnahmen sind aus finanziellen Gründen deutlich erschwert.
- Die Vernehmlassungsvorlage verspricht Kosteneinsparungen auf der Gemeindeebene. Kürzungen in der Sozialhilfe hemmen aber die Integration der betroffenen Personen. Es ist deshalb zu bezweifeln, dass sich für die Städte dadurch langfristig effektiv Kosteneinsparungen ergeben, da sie die Folgen mangelnder Integration ebenfalls direkt spüren und bezahlen müssen.



- Urbane Zentren stellen unterschiedliche Unterstützungsangebote zur Verfügung für Personen in prekären Situationen. Wenn die Senkung des Grundbedarfs dazu führt, dass diese Personen vermehrt auf Lebensmittelhilfen angewiesen sind, fällt dies finanziell wieder auf die Städte zurück.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die geplante Kürzung würde zu unterschiedlichen Leistungen in den verschiedenen Kantonen führen und das bisherige bewährte System der Harmonisierung des Grundbedarfs gestützt auf die SKOS-Richtlinien in Frage stellen. Mit der neuen AIG-Bestimmung wird eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung einer bestimmten Personengruppe geschaffen und das Prinzip der Bedarfsorientierung in der Sozialhilfe ausgehebelt. Die geplante Regelung widerspricht fundamentalen Grundsätzen des Sozialhilferechts, weil sie beispielsweise Kürzungen des Grundbedarfs vorsieht, auch wenn sich die unterstützten Personen in jeder Hinsicht korrekt verhalten.

2) Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums im Ausländer- und Integrationsgesetz, das die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen betrifft

Gemäss Vorlage wird von ausländischen Personen neu zusätzlich erwartet, dass die Integration von Familienangehörigen gefördert und unterstützt wird. Das neue Integrationskriterium soll insbesondere bei Integrationsvereinbarungen im Zusammenhang mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F), bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) in eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) zur Anwendung kommen. Die Städte lehnen die Massnahme aus folgenden Gründen ab:

- Risiko willkürlicher Entscheide: Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Zentral wäre jedoch, dass das SEM und die kantonalen Migrationsämter ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden soll. Ansonsten besteht das Risiko von willkürlichen Entscheidungen, was einer glaubwürdigen Migrations- und Integrationspolitik schaden würde.
- Ungleichbehandlung: Durch das neue Integrationskriterium müssten Personen mit Angehörigen höhere Integrationsanforderungen erfüllen als Personen ohne Angehörige, womit die Rechtsgleichheit verletzt wird. Wenn Personen für das Verhalten von nicht kooperativen Familienmitgliedern Nachteile erleiden, ist das faktisch «Sippenhaft».
- Bestehende Regelungen genügen: Die bestehenden Möglichkeiten der Sozialhilfe (Anreiz- und Sanktionsmechanismen) sind aus einer fachlichen Perspektive ausreichend. Die mit der Vorlage angestrebte Neuregelung weist gegenüber dem Ist-Zustand keine Vorteile auf, würde aber in der Praxis zu unklaren Situationen führen und die Vollzugsbehörden in hohem Masse zusätzlich belasten.



3) Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Mit der neuen Regelung soll sichergestellt werden, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (schulischen oder beruflichen) Bildung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist. Bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen wird demnach eine berufliche oder schulische Ausbildung neu berücksichtigt.

Die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entspricht den Zielen der Integrationsagenda Schweiz, die auch von Seiten der Städte unterstützt wird. Entsprechend stimmen die Städte der vorgeschlagenen Änderung zu.

Anträge

Zusammenfassend beantragen wir deshalb auf die Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung, sowie die Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums im Ausländer- und Integrationsgesetz betreffend die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen zu verzichten. Der vorgesehenen Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen (Gleichstellung von Bildung und Erwerb) für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen stimmen wir hingegen zu.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Argumente.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat

Direktor

Martin Flügel

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband



Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungenSBRE@sem.admin.ch

Bern, 29. April 2022 sgv-KI/ap

Vernehmlassungsantwort: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, sich zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes und Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband nimmt wie folgt Stellung.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die Revision.

Der Bundesrat will mit der Gesetzesänderungen einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung einführen. Zudem will er die Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen präzisieren und ein zusätzliches Integrationskriterium im AIG schaffen, das die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen betrifft.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt diese AIG-Revision in der Erwartung, dass bei der betreffenden Personengruppe die Anreize für eine bessere Arbeitsintegration verstärkt werden. Der tiefere Unterstützungsansatz bei den Sozialhilfeleistungen darf nur den Grundbedarf eines Haushalts betreffen, nicht jedoch die Mittel für integrations-, gesundheits- oder familienpolitischen Massnahmen.

Vor dem Hintergrund eines steigenden Fachkräftemangels sollte eine Anerkennung der Teilnahme an (beruflicher) Bildung als Zeichen der Integration zielgerichteter zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von vorläufig aufgenommenen Personen beitragen als eine reine Reduktion der Ausgaben für die Sozialhilfe.

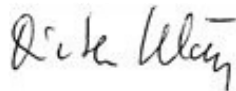
Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Dieter Kläy
Ressortleiter

SP Migrant:innen Kanton Bern
Postfach 2947
3001 Bern
migrantinnen@spbe.ch



Per E-Mail an:
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, den 28. April 2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die SP Migrant:innen Kanton Bern bedanken sich für die Möglichkeit, am erwähnten Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, so dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden.

Die SP Migrant:innen Kanton Bern lehnen die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüssen wir grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüssen die SP Migrant:innen Kanton Bern, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die SP Migrant:innen Kanton Bern lehnen die vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung¹ geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 der UNO-Kinderrechtskonvention und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie behauptet als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem vorgegebenen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirt-

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

schaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4–5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Schwer wiegt zudem, dass der Bund gar keine Verfassungsgrundlage besitzt, um derart einschneidend in die alleinige Zuständigkeit der Kantone einzugreifen, den Bezug von Sozialhilfe zu regeln.

Die SP Migrant:innen Kanton Bern fordern, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordern die SP Migrant:innen Kanton Bern den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die SP Migrant:innen Kanton Bern lehnen eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewandt wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Gesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Der Aufenthaltsstatus dieser Paare kann mit einem solchen Artikel neu zurückgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt wird. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert die SP Migrant:innen Kanton Bern den **Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die SP Migrant:innen Kanton Bern begrüssen dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die SP Migrant:innen Kanton Bern **begrüssen die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Die SP Migrant:innen Kanton Bern sind mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126e AIG nicht einverstanden und beantragen für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die SP Migrant:innen Kanton Bern betonen noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art. 115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, auf welcher Verfassungsgrundlage sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass Sozialhilfe-Kürzungen im AIG festgehalten werden sollen, obwohl es sich dabei nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund hat keine Verfassungsgrundlage, um den Kantonen zudem vorzuschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt, obschon auch dafür die Verfassungsgrundlage fehlt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Die SP Migrant:innen Kanton Bern würden es deshalb begrüßen, die Voraussetzungen für ein Bundesrahmengesetz zu schaffen, damit die Sozialhilfe in einer bestimmten Bandbreite vereinheitlicht werden kann.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter

in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalem Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordern die SP Migrant:innen Kanton Bern als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG wie folgt zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SP Migrant:innen Kanton Bern

Dr. B. xl. Walpoth




Nazan Belinda Walpoth, Ko-Präsidentin Ivan Kolak, Ko-Präsident

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

DFJP
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral
Berne

Courriel :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 2 mai 2022

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'Etats tiers). Consultation.

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de nous exprimer sur ce projet et c'est bien volontiers que nous vous faisons part de notre avis.

1. Considérations générales

Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, rejette la mesure visant à la restriction, voire à l'exclusion de l'octroi de prestations de l'aide sociale aux ressortissants d'Etats tiers, notamment parce que les prestations d'aide sociale doivent être déterminées selon les besoins et non la durée du séjour. Elle rejette aussi la mesure visant à ajouter aux critères d'intégration l'encouragement et le soutien donnés à l'intégration des membres de la famille en raison notamment de la conditionnalité faite avec les autorisations de séjour. La seule mesure que nous pouvons approuver est celle qui vise à préciser les conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur pour autant qu'on lève les obstacles à sa mise en œuvre. Nous proposons pour cette mesure une concrétisation (voir mesure 3, page 4).

Si le but est avant tout de réduire de manière générale l'augmentation des dépenses d'aide sociale, il serait injuste de faire payer cette augmentation principalement aux ressortissants d'Etats tiers, ces derniers n'ayant tout simplement pas la « chance » d'avoir la nationalité suisse ou celle d'un pays membre de l'UE ou de l'AELE. Vu sous cet angle, cette restriction revêt de facto un caractère discriminatoire même si elle n'est pas, de jure, contraire au droit et aux engagements internationaux de la Suisse du fait que la politique migratoire est basée sur une distinction de fond faite entre les ressortissants de l'UE/AELE bénéficiant de l'ALCP et les étrangers d'Etats tiers. De plus, les raisons qui conduisent des ressortissants des Etats tiers à recourir à l'aide sociale sont diverses, comme un salaire insuffisant pour vivre, des difficultés d'intégration ou la présence de nombreux enfants.

Le rapport explicatif indique que c'est le regroupement familial et ses conditions qui explique en grande partie pourquoi le taux de dépendance de l'aide sociale est plus élevé parmi les ressortissants d'Etats tiers que parmi les étrangers provenant de l'UE/AELE ou les Suisses. C'est pourquoi, nous estimons qu'il est préférable de prendre des mesures ciblées selon les cas d'espèce plutôt que généraliser à toute une catégorie (les ressortissants étrangers d'Etats tiers) la réduction des prestations d'aide sociale. Ce ne devrait être que dans des cas particuliers, liés au comportement des bénéficiaires de l'aide sociale des Etats tiers, que l'on pourrait ou devrait diminuer ou même exclure les prestations d'aide sociale, en fonction de la gravité des actes commis (aide sociale touchée indûment, refus de se former etc.). Sinon, la diminution de la dépendance à l'aide sociale devrait d'abord passer par un plus fort encouragement de l'intégration et de mesures de soutien à l'emploi.

Par ailleurs, comme il ressort du rapport explicatif, on a continuellement durci les conditions liées à l'aide sociale dans le domaine des migrations ces dix dernières années. Par exemple, aujourd'hui déjà, l'aide sociale octroyée aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est inférieure à celle octroyée aux personnes résidant en Suisse. De plus, on a mis en place des réductions de prestations dans toute une série de domaines, comme les conventions d'intégration, le durcissement des conditions en lien avec l'autorisation d'établissement (permis C) et le regroupement familial. Nous sommes par exemple d'avis qu'après un séjour légal ininterrompu de plus de dix ans en Suisse, il ne soit possible de révoquer une autorisation de séjour ou d'établissement pour cause de dépendance à l'aide sociale que si la personne concernée a délibérément provoqué cette dépendance ou qu'elle n'a rien fait pour la modifier. Il faut stopper cette politique de fuite en avant de réduction et d'exclusion des prestations sociales et de détérioration des conditions de séjour des étrangers, insuffisamment différenciées et qui pénalisent des catégories de personnes in globo. Il faut plutôt mettre davantage l'accent sur la résolution des causes structurelles qui font que les personnes issues de la migration, en particulier des Etats tiers, dépendent davantage que la moyenne, de l'aide sociale.

2. Prise de position sur les options examinées et les différentes mesures proposées

2.1 Options examinées

Nous sommes quelque peu soulagés que de nombreuses options examinées présentées dans le rapport du Conseil fédéral visant à restreindre les coûts de l'aide sociale versée aux ressortissants d'Etats tiers ont été rejetées (voir point 1.2 du rapport explicatif). Certaines de ces options sont incompréhensibles et vont à fin contraire de l'intégration, par exemple celle qui prévoyait la prise en compte de la dépendance de l'aide sociale des parents lors de la naturalisation des enfants.

Toutefois, certaines de ces options ne sont rejetées que provisoirement en attendant des résultats supplémentaires. C'est le cas de l'examen obligatoire de la rétrogradation de l'autorisation d'établissement en autorisation de séjour en cas de dépendance de l'aide sociale. En effet, le rapport explicatif indique qu'avant d'opter pour cette mesure, il faut attendre les premiers résultats de la possibilité (non obligatoire) de rétrograder l'autorisation d'établissement, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019. Travail.Suisse s'opposera à une telle mesure si elle devait être à nouveau proposée.

Le seul point positif dans les options examinées est que l'on ait renoncé à une autre modification prévue visant à simplifier la révocation des autorisations d'établissement.

2.2 Réaction de Travail.Suisse aux mesures proposées

Mesure 1 : restreindre l'aide sociale pendant les trois années qui suivent l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour en Suisse.

Nous rejetons cette mesure.

Le fait que cette réduction de l'aide sociale concernerait uniquement les besoins de première nécessité du ménage, et non les moyens dévolus aux mesures relevant des politiques familiales, de santé ou d'intégration adoucit, certes, la portée de la mesure. Mais sur le fond, cette mesure est injustifiée car les prestations d'aide sociale doivent s'orienter selon les besoins et non pas selon la durée du séjour. Les principaux concernés par la nouvelle réglementation proposée sont les enfants et les jeunes. Une baisse des contributions déjà basses aujourd'hui pour les besoins de base, qui est dégressive pour les familles, rend plus difficile leur intégration sociale et scolaire. C'est d'autant plus grave que la Confédération ne verse pas de forfait d'intégration pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis L ou B.

De plus, si le but est d'économiser des coûts d'aide sociale, comme cela ressort du rapport explicatif, il ne faut pas s'attendre à des économies significatives si cela ne concerne que les besoins de première nécessité. Il n'est pas acceptable de sanctionner une catégorie entière de personnes indistinctement étant donné que les raisons qui conduisent à dépendre de l'aide sociale ne sont pas forcément liées à un comportement inadéquat ou fautif des personnes concernées. Il est préférable de mieux analyser les causes structurelles qui conduisent à cette situation et essayer d'y remédier par le renforcement des mesures d'intégration sociale et professionnelle. En contrepartie, nous ne nous opposerions pas à ce que l'on intensifie les contrôles afin de détecter les comportements pouvant conduire à une aide sociale injustement prolongée et à prendre des sanctions au cas par cas. Dans cette optique, il serait judicieux d'arriver à une certaine uniformité des pratiques cantonales pour éviter le plus possible de trop grandes différences légales et de mise en oeuvre et l'arbitraire.

Mesure 2 : ajouter aux critères d'intégration l'encouragement et le soutien donnés à l'intégration des membres de la famille.

Nous rejetons cette mesure

A priori, l'encouragement et le soutien à l'intégration du conjoint ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale comme critère d'intégration paraît une idée plutôt bonne. Mais la proposition porte atteinte de manière disproportionnée au droit à la vie privée et familiale des personnes concernées. Bien que ce critère d'intégration soit déjà présent dans les bases légales (notamment dans la loi sur la nationalité LN), il n'y a aucune preuve scientifique ou empirique que l'obligation de soutenir l'intégration d'autres membres de la famille conduise effectivement à une amélioration de l'intégration des membres de la famille. Pour les femmes, leur intégration sur le marché du travail nécessite plutôt des mesures structurelles visant à l'élimination de la discrimination et l'amélioration des services de garde d'enfants et de services de soutien. Elle ne peut en aucun cas être atteinte en sanctionnant les membres de la famille.

Nous rejetons aussi cette mesure en raison du lien fait entre l'encouragement et le soutien à l'intégration et les autorisations de séjour. Il est en effet prévu que la réglementation proposée peut être prise en considération pour les conventions d'intégration liées à l'octroi ou à la prolongation d'une autorisation de séjour ou à une décision d'admission provisoire, pour l'octroi d'une autorisation

d'établissement et pour le remplacement d'une autorisation d'établissement par une autorisation de séjour. La mesure des critères d'intégration ayant, de par la force des choses, une part de subjectivité, il en résulte un risque important d'arbitraire pour la prise de décision sur les autorisations de séjour. Le rapport explicatif indique que l'encouragement et le soutien se manifestent par exemple pour acquérir des compétences linguistiques, participer à la vie économique et sociale, acquérir une formation ou même l'implication ou non dans des manifestations culturelles, sportives ou sociales. Ainsi dans des cas extrêmes, on pourrait remplacer une autorisation d'établissement par une autorisation de séjour sous prétexte qu'une famille ou certains de ses membres ne participeraient pas assez à différentes manifestations. On le voit : le risque d'arbitraire est marqué et justifie le rejet de cette mesure.

Mesure 3 : préciser les conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur.

Nous acceptons cette mesure conditionnée à une modalité de concrétisation

La modification proposée devrait augmenter l'incitation à acquérir une formation professionnelle, ce qui est positif. Nous sommes aussi d'accord avec le but de la mesure qui est d'établir l'égalité des deux critères d'intégration que sont l'acquisition d'une formation (professionnelle) et le démarrage d'une activité lucrative. En principe, la mise sur un pied d'égalité de la participation à la vie économique et à l'acquisition d'une formation lors de l'examen des demandes de cas de rigueur doit être considérée comme un progrès. On constate toutefois que de nombreuses personnes admises à titre provisoire sont tributaires de l'aide sociale, bien qu'elles participent à la vie économique. Même pendant la formation professionnelle initiale, beaucoup sont tributaires de l'aide sociale. Le recours à l'aide sociale peut être considéré par les autorités comme une indication que les critères d'intégration selon l'art. 58a LEI ne sont pas remplis. Les personnes qui souhaitent déposer une demande pour cas de rigueur réfléchiront bien à la question de savoir si elles souhaitent s'intégrer durablement dans la vie professionnelle en suivant une formation. Le financement de la formation est en contradiction avec leur désir de sécurité de séjour.

Modalité de concrétisation : Travail.Suisse recommande au Conseil fédéral de prévoir dans la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration une dérogation et de concrétiser dans l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) à l'article 77 e, un nouvel alinéa 3 qui pourrait être formulé ainsi :

L'exigence de participation à la vie économique et à l'acquisition d'une formation est également remplie, lorsque les personnes admises à titre provisoire bénéficient de l'aide sociale.

En vous remerciant de réserver un bon accueil à notre réponse, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.



Adrian Wüthrich, président



Denis Torche, responsable du dossier politique de migration



Aarau, 2. Mai 2022

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Bundesrain 20
3003 Bern

Eingereicht per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) – Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes teilzunehmen. Die Stellungnahme wurde von SP Migrant:innen Aargau sowie vom Fachausschuss Asyl und Migration und vom Fachausschuss Gesundheit und Soziales der SP Kanton Aargau ausgearbeitet. In allen drei Gremien arbeiten Fachpersonen und Direktbetroffene mit.

Der SP Aargau ist es ein wichtiges Anliegen, das alle Menschen in Würde leben und verantwortungsvolle Mitglieder unserer Gesellschaft sein können. Die Sozialhilfe soll das Existenzminimum sichern, damit niemand in Armut leben muss – unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Es ist jedoch auch Aufgabe des Staates zu sorgen, dass möglichst viele Menschen den Weg aus der Sozialhilfe finden und selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen können. Ebenso wichtig sind präventive Massnahmen, damit möglichst wenige Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Der vorgeschlagenen Gesetzesrevision stehen wir sehr kritisch gegenüber.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor:

1. einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung;
2. die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen;
3. soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden.

Die SP Aargau lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene sowie die Tatsache, dass der Bundesrat auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die SP Aargau lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) bereits hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen (u.a. Working Poor) stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt, sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt. Die Kürzung der Sozialhilfe bringt den Betroffenen zusätzlichen Stress und macht es für sie noch schwieriger, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem Ziel einer raschen und guten Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz. Es ist äusserst problematisch, dass dies nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen und die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass sind nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen.

Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann. Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Laut einer Studie des Büros BASS bezogen nur ca. 4–5% der neu Einreisenden in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe. Die vorgeschlagene Änderung bringt also keine grossen Ersparnisse.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Die SP Aargau fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert die SP Aargau den gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.

Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die SP Aargau lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen ab. Es liegt im Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen. Wichtiger wäre hier, niederschwellige Integrationsmöglichkeiten zu fördern (z.B. Familienzentren, günstige Deutschkurse u.a. mit Kinderbetreuung, Anreize für Sportvereine u.a.m.).

Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Folglich fordert die SP Aargau den Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.

Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5 AIG)

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden. Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die SP Aargau begrüsst dies.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen. Dabei sollte beachtet werden, dass Nachholbildung familienkompatibel ist, bzw. die familienergänzende Kinderbetreuung gewährleistet ist. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die SP Aargau begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Die SP Aargau ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die SP Aargau betont, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

Weitere Anmerkungen

Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist z.Z. Sache der Kantone (Art. 115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt. Dies führt dazu, dass je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte haben. Die SP Aargau würde es deshalb begrüssen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten parlamentarischen Initiative.

Die SP Aargau fordert Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Stärkung statt Bestrafung

Der SP Aargau regt an, die Kosten der Sozialhilfe nicht vor allem durch Forderungen und Kürzungen senken zu wollen, sondern vor allem auf Massnahmen zu setzen, die Armut verhindern oder dazu beitragen, von der Sozialhilfe wieder weg zu kommen. Das Nationale Programm gegen Armut (2014–2018) hat dazu viele gute Grundlagen und Anregungen ausgearbeitet.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Stefan Dietrich
Co-Präsident SP Aargau
SP Migration Aargau

Rolf Schmid
Fachausschuss Asyl
und Migration

Kathie Wiederkehr
Fachausschuss Gesundheit
und Soziales

Département fédéral de justice et police
DFJP
Palais fédéral Ouest
Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 2 mai 2022

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'Etats tiers)

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC Suisse salue le train de mesures du Conseil fédéral visant à restreindre les prestations sociales octroyées aux ressortissants d'Etats tiers et à clarifier les critères d'intégration. Il s'agit d'un pas allant dans la bonne direction. Ces propositions concrètes ne doivent cependant pas éclipser la réalité des faits : les étrangers sont surreprésentés dans le domaine de l'aide sociale, et des mesures ponctuelles ne peuvent pas remplacer un changement de paradigme global en matière de politique migratoire.

Le train de mesures du Conseil fédéral a pour but de réduire l'aide sociale accordée aux ressortissants d'Etats tiers, afin de créer une incitation à l'amélioration de leur intégration professionnelle et de réduire les dépenses des cantons et des communes. Il s'agit d'un but louable alors qu'en Suisse, les dépenses annuelles nettes consacrées à l'aide sociale au sens strict ont augmenté de près de 900 millions de francs entre 2010 et 2019, pour atteindre 2,8 milliards de francs (rapport, p. 4).

Les ressortissants d'Etats tiers sont particulièrement concernés par la dépendance à l'aide sociale

Une part importante des coûts et de leur augmentation est imputable aux personnes issues de la migration et, en particulier, d'Etats tiers. Ainsi, en 2016, 59'000 ressortissants d'Etats tiers ont perçu l'aide sociale en Suisse. Les dossiers d'aide sociale des ressortissants d'Etats tiers qui percevaient des prestations en continu en 2016 correspondaient en fin d'année à une

durée médiane de perception de 28 mois, contre 24 mois pour les ressortissants suisses (rapport, p. 6).

Il faut noter en particulier que, même si l'on ne tient pas compte des personnes ayant relevé du domaine de l'asile, la dépendance à l'aide sociale des ressortissants d'Etats tiers relevant du domaine des étrangers est trois fois supérieure à celle des Suisses, soit 6,9%. Ce chiffre s'envole à 8,8% sans correction.

Le lien entre le motif de l'immigration et le taux d'assistanat est évident : alors que les ressortissants d'Etats tiers installés en Suisse depuis 2008 pour y exercer une activité lucrative n'ont pratiquement jamais recours à l'aide sociale (0,1%), ceux qui immigrent pour d'autres motifs, dont le regroupement familial en particulier, y recourent fréquemment.

Une marge de manœuvre diminuée par l'ALCP

La présente consultation nous donne également l'occasion de constater une fois encore la perte d'autonomie impliquée par la libre circulation des personnes avec l'Union européenne. Ainsi, il n'est pratiquement pas possible d'exiger des conditions de regroupement familial identiques pour les Suisses et les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement, cette option créant pour les Suisses un désavantage par rapport aux ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE.

Il convient donc de ne pas glisser encore vers une application plus rigoureuse de cet accord. De même, il apparaît que le refus de la reprise de la directive de l'UE sur la citoyenneté est plus important que jamais dans le cadre des négociations futures. Si aujourd'hui les ressortissants européens sont moins susceptibles de se retrouver en situation de dépendance que les ressortissants d'Etats tiers, il serait faux de revenir en arrière sur les éléments qui ont permis cet état de fait.

Le train de mesures respecte le droit fédéral et l'autonomie des cantons

Notons que la restriction de l'aide sociale va pleinement dans le sens du droit des étrangers, qui suppose qu'un titulaire de permis L ou B dispose des moyens de subsister en Suisse alors que, dans les faits, de telles personnes sont surreprésentées dans les statistiques de l'aide sociale durant les trois premières années de séjour en Suisse. Il s'agit ainsi typiquement d'un cas visant à atteindre des objectifs de politique des étrangers, en plein respect de la Constitution.

Il apparaît que les conditions développées aux pages 11 et suivantes du rapport du 11 juin 2019 relatif aux compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers soient respectées, en particulier la prise en compte des compétences des cantons. Ces derniers pourront librement délimiter la diminution de l'aide sociale pour les personnes concernées, en s'inspirant ou non de ce qui se fait au sujet des requérants d'asile et des personnes admise à titre provisoire.

Les propositions du Conseil fédéral sont un premier pas dans le bon sens

Pour l'UDC, les propositions retenues par le Conseil fédéral vont dans le bon sens. Certes, une réflexion plus générale devrait être menée, incluant des restrictions supplémentaires du regroupement familial, notamment en ce qui concerne les personnes les plus exposées au risque d'aide sociale. En particulier, une simplification de la révocation des autorisations d'établissements, par un abaissement du seuil, apparaît opportune aux yeux de l'UDC. Une

telle mesure augmenterait par ailleurs la marge de manœuvre des Cantons, ce qui serait bienvenu dans un esprit fédéraliste.

Quoi qu'il en soit, les modifications peuvent être saluées. L'art. 38a incitera selon toute vraisemblance les personnes concernées à se tourner vers le milieu professionnel plus rapidement et diminuera les charges des cantons et des communes sans atteindre leur souveraineté de manière excessive. Quant à l'art. 58a al. 1 let. e, il constitue une précision nécessaire. Il est en effet opportun de faire peser plus lourdement la disposition des étrangers à aider les membres de leur famille à apprendre une langue nationale ou à participer aux cours de natation à l'école.

Pour toutes les raisons qui précèdent, l'UDC approuve le train de mesure proposé, tout en regrettant que les solutions envisagées n'aient pas plus largement été mises en œuvre. L'UDC continuera de peser de tout son poids pour une immigration choisie et modérée ainsi que pour le principe de préférence nationale, notamment dans le cadre des assurances sociales.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti

Le secrétaire général



Marco Chiesa

Peter Keller

Conseiller aux Etats

Conseiller national



GRÜNE Schweiz

Waisenhausplatz 21
3011 Bern

Raphael.noser@gruene.ch
031 326 66 07

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
3003 Bern

[vernehmlassungenSBRE@sem.ad-
min.ch](mailto:vernehmlassungenSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 2. Mai 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Grundsätzliche Einschätzung: Eine weitere zynische, ungerechte und verfassungswürdige Vorlage des Bundesrates

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung (Art. 38a AIG); zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländerinnen und Ausländer die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen (Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG); drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden (Art. 84 Abs. 5 AIG).

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetzesänderung reiht sich damit nahtlos in eine ganze Reihe von Massnahmen ein, welche in den letzten Jahren mit dem expliziten Ziel beschlossen und umgesetzt wurden, den Zugang von Ausländerinnen und Ausländer zu Sozialhilfeleistungen einzuschränken:

- So erhalten etwa seit 2008 Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen tiefere Sozialhilfeleistungen als die sogenannte «einheimische Bevölkerung» – dieser tiefe Satz wird heute im Zusammenhang mit den Geflüchteten aus der Ukraine auch in der breiten Öffentlichkeit kritisiert.
- Im Jahr 2014 wurde die freie Wohnsitzwahl für vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, eingeschränkt.
- 2018 dann folgte die Beschränkung der Sozialhilfe für Angehörige aus EU/EFTA-Staaten bei unfreiwilliger Beendigung der Erwerbstätigkeit respektive der vollständige Ausschluss dieser Personen und ihrer Familienangehörigen aus der Sozialhilfe, sofern sie zur Stellensuche in die Schweiz einreisen.
- Seit 2019 schliesslich kann die Niederlassungsbewilligung von Sozialhilfebeziehenden zurückgestuft oder widerrufen werden – und auch der Familiennachzug von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung wurde empfindlich eingeschränkt.

Die GRÜNEN lehnen die ersten beiden Neuerungen der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage entschieden und vollumfänglich ab. Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt zu fördern ist, einmal mehr, Ausdruck einer zynischen, weltfremden und letztlich auch herablassenden Sichtweise auf armutsbetroffene Menschen. Statt Sozialhilfebezügler*innen unter den Generalverdacht zu stellen, nicht arbeiten zu wollen, wäre es Aufgabe des Bundesrates (und der Kantone sowie der Gemeinden), sich mit den tatsächlichen Ursachen von Armut und Erwerbslosigkeit auseinanderzusetzen. Das wäre die bessere, nachhaltigere und auch menschenwürdigere Alternative, um die Sozialhilfeausgaben zu senken. Für die GRÜNEN ist darüber hinaus offensichtlich, dass dem Bundesrat eine ausreichende Verfassungsgrundlage für die vorgesehene Regelung fehlt und dass diese darüber hinaus das Diskriminierungsverbot verletzt (siehe Argumentation weiter unten).

Positiv werten die GRÜNEN immerhin, dass der Bundesrat darauf verzichtet, den Widerruf von Niederlassungsbewilligungen zu erleichtern. Auch die Präzisierung der Integrationskriterien, also die Gleichstellung der Teilnahme an einer (beruflichen) Ausbildung und der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, werten die GRÜNEN positiv. Angesichts der erneuten Einschränkungen der Sozialhilfe ist dies allerdings nur ein kleiner Lichtblick. Die GRÜNEN werden, sofern der Bundesrat nicht auf letztere verzichtet, dieser Vorlage nicht zustimmen können.

Sozialhilfekürzung bremst Integration, statt sie anzustossen

Der Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Der Grundbedarf in der Sozialhilfe, mit welchem alle Kosten für den täglichen Bedarf zu decken sind, liegt heute gemäss den Empfehlungen der SKOS für eine Einzelperson bei 1006 Franken pro Monat. Bereits damit können die Kosten des täglichen Grundbedarfs, wenn überhaupt, nur knapp gedeckt werden: Die Sozialhilfe müsste eigentlich erhöht und sicherlich nicht noch weiter abgebaut werden. Die noch tieferen Ansätze, die der Bundesrat nun vorschlägt, werden dazu führen, dass noch mehr Menschen unterhalb des Existenzminimums leben müssen, zumal die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer sind als diejenigen für Schweizerinnen und Schweizer.

Hinzu kommt die Tatsache, dass die Kürzung der Sozialhilfe und die damit einhergehende Prekarisierung die wirtschaftliche und berufliche Integration der Betroffenen noch weiter behindern wird: Es gibt keine Evidenz dafür, dass generelle Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe die Arbeitsmarktbeteiligung fördern würden. Kürzungen bei der Sozialhilfe wirken, im

Gegenteil, desintegrierend, weil sich die Beziehenden bei einem reduzierten Grundbedarf selbst bescheidenste Ausgaben für die gesellschaftliche Teilhabe kaum mehr leisten können: ein Kaffee im Restaurant, der Besuch einer Kulturveranstaltung, das Abonnement für eine Tageszeitung, die Mitgliedschaft in einem Verein und weitere soziale Aktivitäten lassen sich mit einem gekürzten Grundbedarf praktisch nicht mehr finanzieren. Die Kürzung der Sozialhilfe wirkt für die Betroffenen folglich integrationshemmend. Sie bestraft einzig Menschen, die in eine persönliche Notlage geraten sind, die unter prekären Bedingungen arbeiten und die kein existenzsicherndes Einkommen aufweisen. Die Vernehmlassungsvorlage ist darüber hinaus auch deshalb abzulehnen, weil sie auf Kinder und Jugendliche sowie auf besonders vulnerable Personengruppen keine Rücksicht nimmt und bei den pauschalen Kürzungen keine Ausnahmen für diese Personen vorsieht

Auch angesichts des geringen Sparpotentials von rund 3 Millionen Franken – und dem seit 2017 praktisch zum Stillstand gekommenen Kostenwachstum der Sozialhilfe – ist für die GRÜNEN nicht ersichtlich, wieso der Bundesrat die dargelegten negativen Auswirkungen der Vorlage in Kauf nehmen respektive bewusst herbeiführen will. Die GRÜNEN fordern den Bundesrat entsprechend auf, auf die Einführung von Art. 38a AIG zu verzichten.

Verfassungswidriger Eingriff in die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen

Gemäss Art. 115 BV fallen die Regelung und der Vollzug der Sozialhilfe in die Kompetenz der Kantone. Der Bund ist gemäss Art. 115 BV lediglich befugt, die interkantonale Koordination der Sozialhilfe zu regeln. Er ist, gemäss Art 121 BV zudem umfassend zuständig für die Sozialhilfe im Asylbereich während der ersten Zeit des Aufenthalts in der Schweiz. Die Vernehmlassungsvorlage betrifft den Asylbereich jedoch ausdrücklich nicht, weshalb die Bundeskompetenzen im Asylbereich für die geplanten Neuerungen im AIG keine Rolle spielen. Für die Regelung der Sozialhilfe ausserhalb des Asylbereichs sind die Kantone zuständig. Dies betrifft ausdrücklich auch den Ausländerbereich.

Die Vernehmlassungsvorlage will allerdings direkt den Bezug von Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten regeln. Damit beansprucht der Bund eine Regelungskompetenz, welche gemäss der Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Für die GRÜNEN ist offensichtlich, dass dem Bund eine ausreichende Verfassungsgrundlage fehlt, um die von den Kantonen an Personen aus Drittstaaten auszurichtende Sozialhilfe zu regeln: Das Vorgehen des Bundesrates stellt somit ein verfassungswidriger Eingriff in die föderale Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen dar.

Verletzung des Diskriminierungsverbots

Die geplante Kürzung von Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige stellt diese zudem schlechter als andere Personengruppen. Eine Sonderbehandlung (Schlechterstellung) von Personen aus bestimmten Staaten darf gemäss Bundesverfassung allerdings nur in eng begrenzten und besonders begründeten Ausnahmefällen erfolgen. Eine Diskriminierung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV (und gleichzeitig auch ein Verstoß gegen die Achtung der Menschenwürde gemäss Art. 7 BV) liegt aber dann vor, «wenn eine Person allein auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe benachteiligt wird»¹. Das ist bei der geplanten Gesetzesrevision der Fall: Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt ist unabhängig von der Herkunft einer Person. Die geplante Neuregelung knüpft deshalb an einem klar nicht

¹ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., S. 241

sachgerechten Kriterium an und führt zu einer Diskriminierung von Drittstaatenangehörigen bei der Bemessung des Existenzminimums.

Ungleichbehandlungen aufgrund der Herkunft einer Person sind nur dann zulässig, «wenn sie ein dringendes öffentliches Interesse verfolgen, präzise auf die die Verwirklichung dieses Interesses zugeschnitten sind und die Betroffenen nicht unzumutbar hart treffen»². Es ist offensichtlich, dass die geplante schematische und pauschale Schlechterstellung von Drittstaatenangehörigen bei der Sozialhilfe nicht präzise auf die Problemlage zugeschnitten ist. Von der Kürzung werden in hohem Masse auch Kinder und andere Personen betroffen, für welche die Anreizwirkung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit keinerlei Sinn ergibt. Die geplante Regelung erweist sich schon deshalb als verfassungswidrig. Sie führt darüber hinaus aber auch zu unzumutbaren Härten, weil die ohnehin schon sehr tiefen Sozialhilfeleistungen noch weiter gesenkt werden sollen.

Der erläuternde Bericht des Bundesrats geht fälschlicherweise davon aus, dass die pauschalen Kürzungen des Grundbedarfs im Einzelfall korrigiert werden könnten, um Härtefälle zu vermeiden. Genau dies ist bei einer generellen Absenkung des Grundbedarfs aber nicht möglich. Der Grundbedarf wird vielmehr als fixe Pauschale festgelegt und kann gemäss dem kantonalen Sozialhilferecht im Einzelfall nicht flexibel gehandhabt werden. Eine verfassungskonforme Anwendung der geplanten Norm ist auch aus diesem Grund nicht möglich. Die geplante Neuregelung erweist sich somit als nicht verfassungskonform und verletzt das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV. Der Bundesrat ist auch deshalb angehalten, auf die geplante Regelung zu verzichten.

Weitere Bemerkungen

Bei der Prüfung der Integration soll zukünftig zusätzlich abgeklärt werden, ob Ausländerinnen und Ausländer die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen. Auch diese vorgeschlagene Änderung lehnen die GRÜNEN grundsätzlich ab, denn dahinter steht der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Menschen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Dabei liegt es im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer, sich für die Integration ihrer Ehepartner*innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Den Behörden wird mit der beantragten Neuerung zudem eine zusätzliche Handhabe gegeben, um ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einer Entscheidung über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer zu berücksichtigen. Auch ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne die Privatsphäre der betroffenen Personen zu verletzen.

Auch mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen (Art. 126e AIG) sind die GRÜNEN nicht einverstanden. Diese Bestimmung ist zu streichen oder aber anzupassen: Mit der geplanten Einschränkung der Sozialhilfeleistungen (Art. 38a AIG) wird auf Kosten von Menschen gespart, deren Situation ohnehin schon prekär ist und die teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem verabschiedet werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, die *nach* dem Inkrafttreten der Änderungen sozialhilfeabhängig werden. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neu eingeführten Bestimmungen auch für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

² Müller/Schefer a.a.O., S 715

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Handwritten signature of Balthasar Glättli in black ink.

Balthasar Glättli
Präsident

Handwritten signature of Raphael Noser in black ink.

Raphael Noser
Fachsekretär

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

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

2. Mai 2022

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Co-Generalsekretär, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten, und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Position und allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Grünliberalen stehen für eine Sozialordnung ein, die ein würdevolles Leben in allen Lebenssituationen ermöglicht. Sozialpolitik wird den Menschen dann gerecht, wenn sie auf ihr Potential ausgerichtet ist. Das bedeutet zum Beispiel, dass die Sozialhilfe Wege in ein eigenständiges Leben aufzeigen soll.

Vor diesem Hintergrund ist zweifelhaft, ob die vorgeschlagene Gesetzesänderung angemessen und zielführend ist. Zwar begrüssen die Grünliberalen das Anliegen Anreize zu schaffen, damit sich Personen in den Arbeitsmarkt integrieren. Von den geplanten Kürzungen der Sozialhilfe wären aber nicht nur arbeitsfähige Erwachsene betroffen, sondern auch Kinder, ihre Betreuungspersonen und Menschen, welche aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können. Zudem nimmt die Vorlage in Kauf, dass die Kürzungen in den Kantonen sehr unterschiedlich ausfallen könnten. Das, obwohl der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in allen Kantonen etwa gleich hoch ist. Auch mit Blick auf die Entwicklung der Fallzahlen, die nach dem Höchststand im 2017 einen Rückgang von 7 % verzeichnen, ist fraglich, ob es für die vorgesehenen Justierungen am bewährten System überhaupt einen Handlungsbedarf gibt. Deshalb lehnen die Grünliberalen diese Vorlage ab.

Stellungnahme zu einzelnen Elementen der Vorlage

Reduktion der Sozialhilfeleistungen (Art. 38a VE-AIG)

Der Bundesrat will mit der Revision von Art. 38a AIG die Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten kürzen. Hintergrund der geplanten Neuregelung ist die hohe Sozialhilfequote von Personen aus Drittstaaten. Vor allem Drittstaatenangehörige, welche über ein Asylverfahren in die Schweiz gekommen sind, tragen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko (erläuternder Bericht, S. 6 f.).

Aus dem Gesetzesentwurf ergibt sich jedoch nicht, wer von dieser Massnahme betroffen sein wird. Klar ist zunächst nur, dass wegen den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz die anerkannten Flüchtlinge von der geplanten Kürzung der Sozialhilfeleistungen nicht tangiert werden. Sie sollen auch weiterhin zu den gleichen Ansätzen wie die «einheimische Bevölkerung» unterstützt werden, d.h. gemäss den kantonalen Sozialhilfegesetzen, welche sich auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) abstützen. Von der geplanten Gesetzesrevision wären zudem Personen aus den EU/EFTA-Staaten nicht betroffen, welche aufgrund von staatsvertraglichen Regelungen grundsätzlich den gleichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben wie Schweizerinnen und Schweizer.

Von der Gesetzesrevision wären somit vor allem folgende Gruppen von Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten betroffen: Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B (unabhängig davon, ob die B-Bewilligung aufgrund von Arbeit, Ehe oder Asylverfahren erteilt wurde), vorläufig Aufgenommene nach frühestens 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie als Härtefall anerkannt sind, Personen, welche im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind, sowie Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung L.

Die von der geplanten Massnahme betroffenen Personen sollen während drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen als die «einheimische Bevölkerung» erhalten. Gekürzt werden soll der Grundbedarf, alle anderen Leistungen würden jedoch ohne Reduktion ausgedient (Miete, Krankenkassenprämie, situationsbedingte Leistungen usw.).

Die Vorlage regelt jedoch nicht, wie stark der Grundbedarf für die betroffenen Personen gekürzt werden soll. Diese Festlegung will der Bund den Kantonen überlassen. Der erläuternde Bericht (S. 13) verweist auf den Asylbereich, wo der Grundbedarf für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene «in der Regel 20 Prozent unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegt.

Die Revisionsvorlage nimmt damit in Kauf, dass die Kürzung in den Kantonen sehr unterschiedlich ausfallen kann. Damit wird ausgeblendet, dass der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in allen Kantonen etwa gleich hoch ist. Kantonal unterschiedliche Festlegungen des Grundbedarfs sind wegen den schweizweit weitgehend einheitlichen Kosten für die Güter des täglichen Bedarfs sachlich nicht zu rechtfertigen.

Aus diesem Grund bemessen alle Kantone den Grundbedarf gestützt auf die Richtlinien der SKOS. Das führt zu einer sachgerechten interkantonalen Harmonisierung der Leistungen. Die geplante Regelung stellt diese Harmonisierung nun aber für Drittstaatenangehörige in Frage. Sie würde in Kantonen mit besonders tiefen Ansätzen zu einer **Unterschreitung des Existenzminimums** und damit zu einer Verletzung von verfassungsmässigen Rechten führen.

Von der Kürzung der Sozialhilfe betroffen wären nicht nur arbeitsfähige Erwachsene, sondern **auch Kinder, ihre Betreuungspersonen und Menschen, welche aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können**. Dies ist aus der gesetzlichen Formulierung zu schliessen, welche eine generelle Kürzung der Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten und keine Ausnahmen für bestimmte Personengruppen vorsieht.

Die Revision führt eine Ungleichbehandlung von Menschen am Existenzminimum herbei, was wie erwähnt verfassungsrechtlichen Grundsätzen widerspricht. Die geplante Regelung **widerspricht zudem fundamentalen Grundsätzen des Sozialhilferechts**, weil sie Kürzungen des Grundbedarfs vorsieht, auch wenn sich die unterstützten Personen korrekt verhalten. Aufgrund der Weite der betroffenen Personen ist die Massnahme auch hinsichtlich dem Schaffen von Anreizen für die Integration in den Arbeitsmarkt nicht zielführend. Zudem führt die Revision zu Rechtsunsicherheit bei den sogenannten gemischten Dossiers, also von der Sozialhilfe unterstützte Haushalte, in denen sowohl Personen aus Drittstaaten aus dem Ausländerbereich mit Schweizer:innen oder Ausländer:innen mit anderem Aufenthaltsstatus zusammenleben.

Die Grünliberalen lehnen aus all den genannten Gründen die Änderung von Art. 38a AIG ab.

Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium (Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG):

Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Wenn die Förderung und Unterstützung von Partner:innen und Kindern als zusätzliches Integrationskriterium für ausländerrechtliche Entscheide aufgenommen werden soll, ist es jedoch wichtig, dass das SEM und die kantonalen Migrationsämter ein gemeinsames Verständnis darüber entwickeln, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden soll. Ansonsten besteht das Risiko von willkürlichen Entscheidungen, was einer glaubwürdigen Migrations- und Integrationspolitik schaden würde. Für Direktbetroffene ist es wichtig zu wissen, welche konkreten Erwartungen an

sie gestellt werden. Zudem sollte die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums praktikabel sein und nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen.

Die vorgeschlagene Regelung trägt diesen Kriterien nicht genügend Rechnung und ist deshalb zu präzisieren. Sie erhöht anderenfalls die Gefahr einer verpönten Sippenhaftung, also dass Personen für das Verhalten von nicht kooperativen Familienmitgliedern Nachteile erleiden. Richterweise muss der Fokus darauf gelegt werden, dass berücksichtigt wird, wenn eine Person die Integration ihrer Angehörigen bewusst behindert oder erschwert.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrätin Corina Gredig und Nationalrätin Tiana Moser, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Co-Generalsekretär

Bern, 3. Mai 2022



Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wir folgt wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die hier vorgeschlagenen Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: Erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung. Zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen. Drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Die SP Schweiz lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüssen wir die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1. Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die SP Schweiz lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug vollzogen haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im Erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Das aktuelle Beispiel der ukrainischen Geflüchteten zeigt dann auch deutlich, dass tiefere Sozialhilfeansätze dazu führen, dass das Geld zum Leben nicht reicht. Es ist auch deshalb äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter sehr schwierigen Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen. Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der Erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Wir fordern deshalb, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

Folglich fordert die SP Schweiz den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

2.2. Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die SP Schweiz lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert die SP Schweiz den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG**.

2.3. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5 AIG)

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an Vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem Erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die SP Schweiz begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es Vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bisläng wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die SP Schweiz **begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz**.

2.4. Übergangsbestimmung zur Änderung vom (Art. 126e AIG)

Die SP Schweiz ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die SP Schweiz betont nochmals nachdrücklich, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

3 Weitere Vorschläge

3.1. Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Die SP Schweiz würde es deshalb begrüssen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

3.2. Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3; Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Aufenthaltstitel nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordert die SP Schweiz, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ

Handwritten signature of Mattea Meyer in blue ink.

Mattea Meyer, Co-Präsidentin

Handwritten signature of Cédric Wermuth in blue ink.

Cédric Wermuth, Co-Präsident

Claudio Marti, Politischer Fachsekretär

Concerne: Procédure de consultation au sujet de la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissant·es d'États tiers)

Madame la Conseillère fédérale,

La coalition Ensemble à Gauche, composée des partis Parti du Travail, solidaritéS et DAL, présente à Genève, a parcouru la proposition de modification de la LEI.

Nous constatons un nouveau durcissement des conditions de séjour en cas de perception d'aide sociale, qui nous paraît injustifiable et qui soulève plusieurs interrogations:

1. Une illusion d'incitation à l'emploi dans un pays qui connaît un chômage structurel

A l'heure où une crise de l'emploi ambiante et une pandémie plus récente ont, depuis plusieurs années, durement touché plusieurs secteurs du marché du travail, viser l'«incitation à l'intégration professionnelle» nous paraît un vœu pieux et dénué de lien avec la réalité. Ce, d'autant plus dans un pays où le temps de travail n'est pas partagé entre chacun et chacune, au point qu'il existe un taux de chômage constant en Suisse (que des instruments politiques permettraient pourtant de réduire).

2. Le «minimum vital» de survie ne saurait être variable entre les êtres humains!

Les normes CSIAS définissent le minimum vital social assurant une existence modeste conforme à la dignité humaine, qui permet la participation à la vie en société.

Comment justifier un écart de minimum vital durant 3 ans, pour les détenteur·ices de permis L et B?

3. Taxer les riches avant de retirer le pain de la bouche des pauvres!

Réduire le coût de l'aide sociale est une ritournelle classique dans la bouche de la plupart des dirigeant·es en Suisse.

Rappelons que ce sont les milieux économiques et les partis de droite, d'extrême-droite et certains partis centristes qui ont soutenu la dernière réforme de l'imposition des entreprises. Cette réforme réduit considérablement les ressources publiques des cantons et de la Confédération, tout en allégeant fiscalement des entreprises qui font des profits considérables! Ces entreprises-là ne connaissent pas le minimum vital, l'humiliation que représente les procédures d'accès à l'aide sociale ni le stress induit par la difficulté à boucler ses fins de mois.

A cet égard, il faut relever que la réduction des prestations d'aide sociale, de même que les économies réalisées sur les effectifs nécessaires à l'accompagnement des personnes en difficulté contribuent indéniablement à prolonger la durée de l'aide apportée aux personnes en difficulté, et partant les coûts de l'aide sociale. En effet, comme en témoignent de nombreuses expériences dans divers cantons, seules des mesures favorisant une réelle et durable intégration se révèlent propices à la réduction des coûts de l'aide sociale.

S'il existe un problème pour mener les budgets à l'équilibre, il doit être résolu en allant chercher davantage d'argent auprès de celles et ceux qui en ont et qui l'accroissent impunément au détriment des autres, et certainement pas en réduisant l'accès au minimum vital de personnes précaires!

4. Une discrimination à l'encontre des femmes

La proposition touchera principalement des personnes venues en Suisse au titre du regroupement familial, donc des familles, souvent avec enfants, dont une partie des membres possèdent un droit de séjour durable en Suisse.

L'impact sur l'intégration, notamment professionnelle, sera notable pour la personne bénéficiant du regroupement familial, domaine dans lequel il est unanimement reconnu que les premières années sont décisives. Notamment, lors de regroupements familiaux avec des ressortissant-es suisses, pour lesquels la dépendance à l'aide sociale n'est pas un critère de refus. Dans ces cas, la personne suisse se retrouverait avec une aide sociale ordinaire, alors que son époux·se avec une aide réduite, ce qui ne favorise en aucun cas l'indépendance financière du couple.

Par ailleurs, ce sont en majorité des femmes qui sont concernées par ce type de permis: 62% des regroupements familial de l'année 2021 en Suisse concernaient des épouses¹. Ces femmes migrantes rencontrent des difficultés accrues pour accéder au marché du travail (que ce soit en raison d'une formation professionnelle insuffisante, ou, surtout, de leur rôle dans la prise en charge des enfants, vu l'insuffisance des structures d'accueil de la petite enfance). Donc, cette réduction de l'aide sociale envisagée constituerait une discrimination à l'encontre des femmes.

Ensemble à Gauche tient à souligner combien cette modification de la LEI va dans le mauvais sens et ne fera que dégrader la situation de vie de nombreuses personnes précaires.

Nous nous opposons fermement à toute forme de dégradation de l'accès à l'aide sociale basée sur l'origine et le type de permis, par ailleurs en contradiction avec l'article 8 al. 2 de la Constitution suisse!

¹ Entrées de la population résidente étrangère par motif d'immigration et groupe d'étrangers du 1.1.2021 au 31.12.2021, Statistiques, SEM, <https://www.bj.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/archiv/2021/11.html>

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 3. Mai 2022

Vernehmlassung: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Gemäss der im erläuternden Bericht zitierten Studie BASS beziehen zwischen vier bis fünf Prozent der Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten in den ersten fünf Jahren nach Einreise mindestens einmal Sozialhilfeleistungen. Dies, obwohl für die Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung für Personen aus Drittstaaten genügende finanzielle Mittel der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller für den Unterhalt in der Schweiz vorausgesetzt werden. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat die Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung vor. Die Vorlage betrifft nur Personen aus Drittstaaten aus dem Ausländerbereich (ohne Asylbereich).

Die Mitte unterstützt darum die vorliegende Vorlage. Ein tieferer Unterstützungssatz bei der Sozialhilfe im Vergleich mit der einheimischen Bevölkerung in den ersten drei Jahren nach Bewilligungserteilung scheint grundsätzlich nachvollziehbar.

Im Rahmen des Berichts zur Erfüllung des Postulats 17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates wurden weitere Handlungsoptionen geprüft, jedoch verworfen. Die Mitte teilt beispielsweise die Haltung des Bundesrates, dass es unverhältnismässig wäre, Personen aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung generell, d.h. auch Personen, die sich schon seit längerem in der Schweiz aufhalten, während einer gewissen Dauer einen reduzierten Unterstützungssatz zu gewähren.

Speziell begrüsst Die Mitte, dass die Förderung und Unterstützung von Familienangehörigen neu zusätzlich als Integrationskriterium auch ins AIG aufgenommen werden soll. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass das Sozialhilferisiko bei Personen, die im Rahmen des Familiennachzuges in die Schweiz ziehen, überdurchschnittlich hoch ist. Eine gute Integration ist unter anderem Grundlage für eine erfolgreiche Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz



Secrétariat d'État aux migrations
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Ensemble à Gauche
Case poste 2070
1211 Genève 2
info@ensemble-a-gauche-ge.ch

Genève, le 2 mai 2022

Consultation concernant la modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) : limitation des prestations d'aide sociale pour les étrangers en provenance d'États tiers

Réponse d'Ensemble à Gauche

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné l'opportunité de nous prononcer sur la procédure de consultation susmentionnée.

1. Avis général sur les dispositions proposées

Depuis 2019, des durcissements importants sont entrés en vigueur en ce qui concerne le renouvellement des permis B et C des personnes bénéficiant de l'aide sociale. Les modifications proposées de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) consacreront une étape supplémentaire dans ce sens. Convaincu que ces modifications, comme le souligne le rapport explicatif, ne concerneraient qu'une minorité de personnes et que le potentiel d'économies ne serait de toute façon pas significatif, Ensemble à Gauche formule plusieurs oppositions.

1.1 Art. 38a Limitation des prestations d'aide sociale

Ensemble à Gauche s'oppose totalement à l'introduction de cet article qui vise à octroyer une aide inférieure aux personnes titulaires d'un permis de courte durée ou de séjour depuis moins de trois ans. Ensemble à Gauche rejette en effet le traitement discriminatoire prévu par cet article pour les ressortissant·e·s de pays tiers bénéficiaires de l'aide sociale s'étant vu octroyer une autorisation de séjour depuis moins de trois ans.

Vouloir promouvoir une meilleure intégration des personnes tout en réduisant leurs droits à l'aide sociale est totalement contre-productif et paradoxal. Les personnes sont rarement responsables de leur situation et les causes susceptibles de mener à celle-ci sont variées : un accident, une maladie, une perte d'emploi, une pandémie. La réduction de l'aide sociale représenterait ainsi un obstacle supplémentaire pour les personnes concernées rendant leur intégration d'autant plus difficile, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'intégration rapide visé par la politique d'immigration. Cette mesure risquerait de forcer ces personnes à accepter des emplois précaires mettant à mal leur santé psychique et physique, compromettant ainsi d'autant leurs possibilités d'intégration. De même, la réduction de leur forfait, en plus de violer leurs droits fondamentaux, notamment celui de la dignité humaine (Art. 7 Cst) et celui de l'égalité (Art. 8, al.2 Cst) empêcherait les personnes concernées de participer à la vie sociale, culturelle et politique, renforçant ainsi leur exclusion.

Alors que les personnes admises à titre provisoire et les demandeurs et demandeuses d'asile perçoivent déjà des forfaits inférieurs, que de nombreux Suisses ne demandent pas l'aide sociale par honte ou méconnaissance de leurs droits, que les titulaires de permis B et C y renoncent par peur des conséquences liés aux droits des étrangers et aux processus de naturalisation, étendre encore le cercle des personnes pénalisées est injustifiable et envoie un signal négatif à l'ensemble des personnes précarisées.

Enfin, comme le souligne le rapport lui-même, le potentiel d'économies du projet est quasiment nul et n'aura pas nécessairement de conséquence économique sur les dépenses de l'aide sociale (Cf. Rapport explicatif p. 16). De plus, seuls 4 à 5 % environ des personnes nouvellement arrivantes ont bénéficié de l'aide sociale au cours des trois premières années suivant l'octroi de leur autorisation. La modification ne concernerait donc qu'une minorité de personnes.

Par conséquent, Ensemble à Gauche demande l'abandon pur et simple de l'introduction de l'article 38a.

1.2 Art. 58a, al. 1, let. e Critères d'intégration

Ensemble à Gauche s'oppose à la prise en compte du soutien à l'intégration des conjoint·e·s et des enfants mineurs sur lesquels est exercé l'autorité parentale en ce qui concerne la décision sur le statut de séjour. Cette nouvelle disposition, difficilement applicable dans les faits, risque de surcharger les autorités d'exécution. De plus, étant relativement floue, elle permettrait aux autorités de retenir ce critère lors d'une décision sur le statut de séjour au détriment des personnes étrangères.

Par conséquent, Ensemble à Gauche demande l'abandon pur et simple de l'introduction de l'article 58a, al. 1, let. e.

1.3 Art. 84, al. 5 Fin de l'admission provisoire

Seule modification ne proposant pas une dégradation de la situation actuelle des personnes admises à titre provisoire, l'explicitation des critères d'octroi d'une autorisation de séjour ne constitue pas une avancée majeure, mais permet néanmoins une clarification dans l'application du droit. Ensemble à Gauche soutient donc l'introduction de cet alinéa qui formalise, de plus, la mise sur pied d'égalité de la formation et de l'activité professionnelle renforçant ainsi l'incitation à acquérir une qualification professionnelle.

Par conséquent, Ensemble à Gauche soutient l'introduction de l'article 84, al. 5.

1.4 Art. 126e Dispositions transitoire relative à la modification du [...]

Si, contrairement à ce que nous souhaitons, les modifications devaient entrer en vigueur, Ensemble à Gauche s'oppose à cette disposition qui permettrait de baisser le montant perçu par les titulaires d'un permis de séjour ou de courte durée à partir du mois suivant l'entrée en vigueur de la modification. Nous estimons en effet que cette disposition transitoire est contraire au principe de bonne foi et serait incompréhensible pour les personnes concernées avant la modification proposée.

Par conséquent, Ensemble à Gauche formule la proposition suivante pour l'article 126e : *La réduction des prestations d'aide sociale selon l'art. 38a ne s'applique qu'aux personnes entrées en Suisse après l'entrée en vigueur de l'art. 38a ou auxquelles l'autorisation de séjour de courte durée ou l'autorisation de séjour n'a été délivrée qu'après l'entrée en vigueur de l'art. 38a.*

2. Conclusion

En résumé, les modifications apportées à la LEI sont, à l'exception de l'alinéa 5 de l'article 84, fortement discriminatoires et auront des impacts extrêmement négatifs sur les personnes concernées, constituant une atteinte à la dignité humaine sans apporter de changement significatif dans les dépenses de l'aide sociale. La principale modification, à savoir la réduction du forfait d'aide social accordé pour les titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour depuis moins de trois ans est une mesure à laquelle nous ne saurions souscrire. Nous demandons au contraire que les prestations de l'aide sociale soient renforcées et harmonisées au niveau national pour le bien de toutes et tous.

En vous remerciant à nouveau de nous avoir consulté et en vous priant de bien vouloir tenir compte de nos préoccupations, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Bern, 09.05.2022
AIG Sozialhilfe / MZ

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD

Elektronischer Versand:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfeleistung für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Für FDP.Die Liberalen ist der Handlungsbedarf der jährlich steigenden Kosten im Sozialhilfebereich unbestritten, dies insbesondere bei Personen aus Drittstaaten, die einer statistisch höheren Sozialhilferisiko unterliegen. Aus diesem Grund stand die FDP auch am Ursprung des Postulats der ständerätlichen Staatspolitischen Kommission [17.3260](#), das als Basis für diese Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) diente. Die vom Bundesrat präsentierten Lösungsansätze zugunsten der Senkung der kommunalen sowie kantonalen Sozialhilfekosten sowie für die Setzung von Anreizen für eine stärkere Erwerbstätigkeit in Bezug auf Drittstaatangehörige werden entsprechend von der FDP begrüsst.

Mit dem Ziel einer praktikablen und einheitlichen Praxis der Vollzugsbehörde wird explizit die Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums gemäss Art. 58a Abs. 1 Bst. e und die Anpassung der Härtefallordnung in Art. 84 Abs. 5 AIG befürwortet. Unterstützend spricht sich die FDP auch für Art. 38a AIG zugunsten der Einführung von tieferen Unterstützungsansätzen aus. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird ein zielführender Anreiz zur Förderung der Arbeitsaufnahme gesetzt, welche eine Grundvoraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung bei Drittstaatangehörigen bildet. Denn gemäss dem AIG kann die Bewilligung an das Nachgehen einer Erwerbstätigkeit oder dem Nachweis von ausreichenden finanziellen Mittel geknüpft werden.

Wichtig ist für die FDP, dass die bundesrechtliche Regelung gemäss Art. 38a AIG nicht als Eingriff in die kantonalen Kompetenzen verstanden wird. Das bedeutet für uns, dass die blosser Umsetzung einer politisch beauftragten Massnahme noch nicht den kantonalen Anwendungsspielraum bezüglich der Sozialhilfen tangiert. Mittels kantonalen Festlegung der Unterstützungsansätze kann der Föderalismus gewahrt werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen

Der Präsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Thierry Burkart'.

Thierry Burkart
Ständerat

Der Generalsekretär

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Jon Fanzun'.

Jon Fanzun

Par email:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 4 mars 2022

Reg: rdo-10.407

Consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) : prise de position du Comité CDAS

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Dans une première partie, nous tenons à formuler quelques remarques générales sur le projet de loi présenté. Dans une deuxième partie, vous trouverez notre position concernant les différents articles individuels.

Remarques générales sur la modification de la LEI

Le point central de ce projet est la réduction des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers. Selon le rapport explicatif, l'objectif de cette réglementation est de restreindre les prestations d'aide sociale pour les étrangers en provenance de pays tiers et de contenir ainsi la hausse des dépenses d'aide sociale dans les cantons et les communes. Parallèlement, la nouvelle réglementation doit mettre en place des incitations pour les personnes concernées afin qu'elles s'intègrent mieux dans le marché du travail.

Nous considérons comme problématique, tant sur le plan formel que matériel, l'idée que les ressortissants d'États tiers perçoivent une aide sociale restreinte pendant les trois premières années de leur séjour en Suisse.

De notre point de vue, la Confédération empiète clairement sur la souveraineté cantonale à travers la loi sur les étrangers et l'intégration. La réduction de l'aide sociale pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour pendant les trois premières années de leur présence en Suisse constitue une réglementation qui fait directement de la perception de l'aide sociale l'objet de dispositions fédérales. La Confédération s'arroge ainsi une compétence réglementaire qui, selon la Constitution fédérale, appartient aux cantons. Contrairement au domaine de l'asile, où la Confédération cofinance l'aide sociale, cette procédure est problématique dans le domaine des étrangers du point de vue du fédéralisme. Nous fondons notre appréciation essentiellement sur l'avis de droit que nous avons sollicité au sujet des compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'aide sociale pour les étrangers¹ (appelé ci-après avis de droit succinct). Celui-ci parvient clairement à la conclusion que la présente adaptation de la loi constituerait un transfert important de compétences en

¹ Kurzgutachten zuhanden Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten), établi par le professeur Felix Uhlmann et Martin Wilhelm, MLaw, Zurich, 15 octobre 2020, p. 14 ss.

matière d'aide sociale des cantons vers la Confédération. Selon les experts, la modification proposée devrait passer tout d'abord par un changement constitutionnel.

Sur le plan matériel, la nouvelle disposition de la LEI crée une inégalité de traitement pour un groupe de personnes particulier. En matière d'aide sociale, le montant des prestations de soutien est fonction des besoins et non de la durée du séjour en Suisse. À cet égard, la nouvelle disposition apparaît arbitraire. Le fait que la Confédération laisse les cantons libres de décider de l'ampleur de la réduction à appliquer pendant les trois premières années pour les ressortissants d'États tiers n'est pas suffisant pour remettre en cause cette appréciation fondamentale.

Contrairement aux explications de la Confédération, nous sommes en outre sceptiques quant à la contribution que pourrait apporter cette nouvelle disposition à une meilleure intégration de la population étrangère. L'inverse pourrait également se produire, car une réduction de la couverture des besoins de base rendrait plus difficile la participation à la vie de la société, ce qui peut avoir un effet négatif sur l'intégration des familles venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial. Nous estimons que cette disposition pourrait en outre compromettre les objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration, car elle concerne également les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire qui ont pu régulariser leur situation en déposant une demande pour cas de rigueur. Depuis l'entrée en vigueur de l'Agenda Intégration, ces personnes sont fortement encouragées par le biais de mesures de formation et d'intégration professionnelle afin qu'elles puissent mener une vie autonome. Si elles reçoivent désormais durant plusieurs années une aide sociale réduite pendant les mesures de formation, les préapprentissage et les stages (et que cette période est encore prolongée en raison de la nouvelle disposition), cela pourrait avoir pour effet qu'elles préfèrent se faire engager dans une activité de manœuvre, peu durable mais momentanément mieux rémunérée, plutôt que de suivre la voie plus contraignante de la formation.

En revanche, nous saluons expressément le fait que l'accomplissement d'une formation initiale ou complémentaire compte désormais dans le cadre de l'évaluation des critères d'intégration en lien avec les demandes pour cas de rigueur.

Le projet mis en consultation renonce à modifier la réglementation concernant les conditions de révocation des autorisations d'établissement. Le Conseil fédéral estime que la réglementation actuelle, qui permet aux cantons de rétrograder une autorisation d'établissement en autorisation de séjour en cas de recours durable et important à l'aide sociale, est suffisante. Nous saluons cette décision, car les effets des durcissements introduits en 2019 dans la LEI ne sont pas encore suffisamment connus ou évalués. A notre avis, la Confédération a ici l'obligation d'observer et d'analyser les conséquences de la dernière modification de la LEI par un monitoring approprié. Une étude commandée par la Charte Aide Sociale au bureau BASS sur la non-perception de l'aide sociale par les personnes séjournant et établies en Suisse² conclut, sur la base d'une enquête qualitative menée auprès de différentes ONG et de services sociaux cantonaux et communaux, que la non-perception de l'aide sociale a déjà augmenté en raison du durcissement de la LEI. La crainte et l'insécurité des personnes concernées face aux conséquences liées au droit des étrangers seraient trop importantes.

Dans les remarques suivantes portant sur les différents articles, nous allons maintenant aborder certains arguments de manière plus approfondie.

Remarques sur les différents articles

Art. 38a Limitation des prestations d'aide sociale

Selon cette nouvelle disposition, les personnes concernées recevraient moins de prestations d'aide sociale que celles accordées «aux personnes résidant en Suisse» pendant les 3 années suivant

² Büro BASS: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, im Auftrag von Charta Sozialhilfe Schweiz und Eidgenössische Migrationskommission EKM, Berne, 22.02.2022.

l'octroi d'une autorisation de séjour. Le forfait pour l'entretien serait réduit, alors que toutes les autres prestations (loyer, prime d'assurance maladie, prestations circonstancielles, etc.) seraient versées sans réduction. Le projet de révision ne règle pas dans quelle mesure le forfait pour l'entretien serait réduit pour les personnes concernées. La Confédération veut laisser aux cantons le soin de déterminer ce paramètre. Le projet mis en consultation fait toutefois référence au domaine de l'asile, où le forfait pour l'entretien octroyé aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est « généralement inférieur de 20% aux montants qui s'appliquent à la population résidente ».

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous estimons que la Confédération outrepasserait ses compétences constitutionnelles en limitant l'aide sociale octroyée aux personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour pendant les trois premières années de leur séjour en Suisse. Bien qu'elle laisse aux cantons le soin de fixer le montant de la réduction, elle touche, selon l'avis de droit succinct, à un domaine clé des cantons en « faisant directement de la perception de l'aide sociale l'objet de dispositions fédérales »³. La Confédération s'arrogerait au détriment des cantons la compétence du versement de l'aide sociale à un certain groupe de personnes, certes pour une durée limitée, mais durant les trois premières années, particulièrement importantes pour l'intégration.

Le mot-clé « intégration » renvoie à une autre problématique de la nouvelle disposition : une meilleure intégration des personnes dans le besoin sur le marché du travail est un objectif pertinent et qui doit être visé. L'encouragement de l'exercice d'une activité lucrative doit être poursuivi et réalisé individuellement par le biais de mesures ciblées, spécifiquement adaptées à la participation au marché du travail, ainsi que par de conseils, un encadrement et le développement de compétences professionnelles supplémentaires. Il n'existe aucune preuve que des réductions générales des prestations d'aide sociale favoriseraient la participation au marché du travail. Il convient en outre de souligner que l'art. 38a LEI ne tient pas compte des enfants et des adolescents ni des groupes de personnes particulièrement vulnérables et ne prévoit pas d'exceptions pour ces personnes dans le cadre des réductions forfaitaires. La réglementation prévue est au contraire très schématique, insuffisamment justifiée sur le plan matériel, et ne tient pas compte des circonstances propres à chaque cas. Ces défauts ne sont aucunement compensés par une utilité avérée en termes d'intégration au marché du travail.

La disposition risque en outre d'entraîner une charge administrative supplémentaire considérable dans la pratique (notamment des adaptations dans les systèmes informatiques, car les besoins devraient être calculés différemment). Le projet n'aborde pas cette question.

Pour les raisons susmentionnées, nous rejetons les réductions générales de prestations prévues et demandons de renoncer à l'introduction de l'article 38a LEI.

Art. 58a al. 1 let. e

Le souhait que les membres d'une famille se soutiennent mutuellement dans leur processus d'intégration est compréhensible. Si l'encouragement et le soutien des partenaires et des enfants doivent être introduits en tant que critère d'intégration supplémentaire pour les décisions relevant du droit des étrangers, il est important que le SEM et les services cantonaux des migrations développent une compréhension commune de la façon dont ce critère devra être appliqué concrètement dans la pratique. Sinon, il existe un risque de décisions arbitraires, ce qui nuirait en fin de compte à une politique de migration et d'intégration crédible. De plus, il est important que les personnes directement concernées sachent quelles sont les attentes à leur égard. Cette information doit être assurée par les autorités d'exécution compétentes pour les décisions relevant du droit des étrangers. Enfin, la mise en œuvre de ce nouveau critère d'intégration doit être praticable et ne pas entraîner une charge disproportionnée pour les autorités cantonales d'exécution.

³ Avis de droit succinct, p. 14.

Art. 84 al. 5

Selon le rapport explicatif, en se référant à l'art. 58a al. 1 LIE, le législateur veut en particulier garantir que lors de l'examen des cas de rigueur, la participation à l'acquisition d'une formation soit en pratique mise sur un pied d'égalité avec le début d'une activité lucrative en tant que critère d'intégration. Cet objectif correspond à l'objectif formulé conjointement par la Confédération et les cantons dans l'Agenda Intégration Suisse pour une intégration durable dans le monde du travail grâce à la formation. Nous saluons donc expressément cette adaptation.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position et de bien vouloir tenir compte de nos requêtes, et nous vous adressons, Mesdames, Messieurs, nos respectueuses salutations.

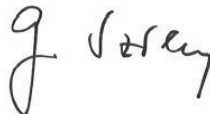
**Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales**

La présidente



Nathalie Barhoulot
Conseillère d'État

La secrétaire générale



Gaby Szöllösy

Copie par e-mail à

- directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
- secrétariats généraux CdC et CCDJP



CH-3003 Bern BSV;

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
und
Staatssekretariat für Migration SEM

Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Aktenzeichen: BSV-D-93893401/291
Ihr Zeichen: Vernehmlassung 2021/29
Unser Zeichen: EKFF 2022
Sachbearbeiter/in: Nadine Hoch /
Bern, 07.03.2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat empfiehlt eine Reihe von Massnahmen zur Einschränkung des Sozialhilfebezugs für Drittstaatenangehörige. Unter anderem sollen diese in den ersten drei Jahren seit Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung nur reduzierte Sozialhilfe erhalten. Damit soll der Anstieg der Sozialhilfeausgabe in den Kantonen und Gemeinden reduziert werden.

Die EKFF lehnt diesen Teilaspekt der Vorlage klar ab, weil er zu Lasten von Familien geht und unverhältnismässig ist. Zudem schafft er eine Ungleichbehandlung der Familien, indem er sich nicht am Bedarf, sondern an der Aufenthaltsdauer der betroffenen Personen orientiert.

Der Bundesrat stützt sich in der Vernehmlassung unter anderem auf eine Studie, die im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM entstanden war («Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen», Büro BASS 2018). Darin wird aufgezeigt, dass es insbesondere Familien sind, die in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Gleichzeitig ist aus den Zahlen des Bundesamts für Statistik ersichtlich, dass immer weniger Drittstaatenangehörige mit Sozialhilfe unterstützt werden. Wurden im Jahr 2017 noch knapp 75 000 Drittstaatenangehörige (ohne Flüchtlinge/vorläufig Aufgenommene) mit Sozialhilfe unterstützt, waren es im Jahr 2020 noch 61 000. Diese Bevölkerungsgruppe ist daher keineswegs für einen «Anstieg der Sozialausgaben» verantwortlich. Im Gegenteil: Der Rückgang des Sozialhilfebezugs von 2017 bis 2020 ist bei Drittstaatenangehörigen mit -18,1% weit stärker als bei anderen Personengruppen (bspw. bei Schweizerinnen und Schweizern mit -2,8%).

Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF
Nadine Hoch
c/o Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 484 98 04, Fax +41 58 464 06 75
nadine.hoch@bsv.admin.ch
www.ekff.admin.ch



Von der EKFF wird festgestellt, dass bei der Existenzsicherung von Familien aus Drittstaaten gespart werden soll, obschon dieser Bevölkerungsteil bereits einen stark überproportionalen Rückgang der Sozialhilfequote verzeichnet. Die vorgeschlagene Massnahme vermag daher kaum zu einer Verhinderung des Anstiegs der Sozialhilfeausgaben beizutragen. Schlimmer noch, sie verhindert die Garantie eines sozialen Existenzminimums für Familien mit Kindern, was deren Integration zusätzlich erschwert. Die Folgen davon sind längerfristig nachteilig und sie überwiegen kurzfristigen Kosteneinsparungen (vgl. EKFF Policy Brief «Armut und Existenzsicherung von Familien», [Link](#)).

Wir danken für die Gelegenheit, unsere Sichtweise mitteilen zu können und hoffen, dass auf eine Reduktion der Unterstützungsansätze für Drittstaatenangehörige verzichtet wird.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Kommission für Familienfragen



Monika Maire-Hefti
Präsidentin



Nadine Hoch
Geschäftsleiterin

Annette Spitzenberg

Pfrn

Wolfgangweg 11 B

9014 St. Gallen

St. Gallen, 28.3.2022

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

vernehmlassungS BRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus
Drittstaaten**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Solidaritätsnetz Ostschweiz bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. **Solinetz** lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst **Solinetz** die Tatsache,

dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Das Solinetz lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Das Solinetz fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert **das Solinetz** den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG**.

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Das Solinetz lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert **das Solinetz** den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG**.

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. **Das Solinetz** begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

(Das Solinetz begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Das Solinetz ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Das Solinetz betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen

trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Das Solinetz würde es deshalb begrüßen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten

und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordert das Solinetz als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Päuli Wiesner

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD

Per E-Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 29. März 2022

Änderung des AIG:

Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) Stellung zu nehmen. Die SKOS lehnt die vorgeschlagene Gesetzesrevision aus folgenden Gründen ab:

Kontraproduktive Wirkung auf die berufliche und gesellschaftliche Integration

Kernpunkt der Vorlage ist die Reduktion der Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten in den ersten drei Jahren nach Bewilligungserteilung (Art. 38a nAIG). Damit soll gemäss Vorlage ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit geschaffen werden. Die Hypothese, dass tiefe Sozialleistungen einen Anreiz zur beruflichen Integration schaffen, ist wissenschaftlich höchst umstritten. In der Praxis der Sozialhilfe machen wir gegenteilige Erfahrungen. Voraussetzung für einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt sind sprachliche und berufliche Integrationsmassnahmen ab dem ersten Tag in der Schweiz. Die von Bund und Kantonen lancierte Integrationsagenda Schweiz setzt seit 2019 bei Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen darauf, dass «jede Person so gefördert wird, dass es ihr, der Wirtschaft und der Gesellschaft am meisten bringt». Die Massnahmen zeigen erste Erfolge und werden auch auf spät zugewanderten Personen aus EU-/EFTA- und Drittstaaten ausgeweitet, so etwa bei der Integrationsvorlehre (Invol+).

Verschärfung der Familienarmut

Gemäss der im erläuternden Bericht zitierten Studie vom Büro BASS «leben Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten (Ausländerbereich) viel häufiger in Paar- und Familienhaushalten (71 %) als Sozialhilfebeziehende aus EU/EFTA-Ländern (50 %) oder Schweizer/innen (47 %)» (Seite IV). Die Vorlage fördert so die Familienarmut und steht im Widerspruch zu den vom Bundesrat initiierten Nationalen Plattform gegen Armut. Dort wird festgehalten: «Prävention und Bekämpfung von Familienarmut ist eine

gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden, betrifft verschiedene Politikbereiche und beinhaltet materielle Hilfen sowie Fördermassnahmen.».

Keine kostensenkende Wirkung

Gemäss erläuterndem Bericht hat die Neuregelung zum Ziel, den Anstieg der Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden zu reduzieren. Die zitierte Studie Büro BASS hat eine Gruppe von 1'300 bis 1'700 Personen identifiziert, die als Drittstaatenangehörige in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz Sozialhilfe beziehen. Die SKOS hat Berechnungen gemacht zum Sparpotential bei einer Kürzung des Grundbedarfs um 20% in dieser Gruppe und kommt auf rund drei Millionen Franken. Das entspricht rund einem Promille der Gesamtausgaben. Nicht berücksichtigt sind zusätzliche Kosten, die durch die schlechtere Integration von Familien und Einzelpersonen entstehen. Zudem gilt es zu beachten, dass fast ein Fünftel der unterstützten Haushalte auf sogenannten «gemischte Dossiers» fällt. Das sind Haushalte, in denen Schweizer*innen, EU-Bürger/*innen oder Flüchtlinge mit Drittstaatenangehörigen zusammenwohnen. Die praktische Umsetzung des Gesetzesvorschlags würde zu mehr bürokratischem Aufwand in der Sozialhilfe führen.

Aus Sicht der SKOS wird das Ziel, den Anstieg der Kosten zu reduzieren, nicht erreicht. Was in der Vorlage nicht erwähnt wird: Der Anstieg der Fallzahlen und Kosten hat sich seit 2017 bereits stark reduziert und war 2019 erstmals rückläufig (vgl. Grafik im Anhang). Die Fallzahlen bei den Drittstaatenangehörigen (Ausländerbereich) sind dabei überdurchschnittlich zurückgegangen. Die differenzierten Gründe für den Kostenanstieg sind im Grundlagenpapier der SKOS «Kostenentwicklung der Sozialhilfeleistungen» (Bern, 2022) festgehalten.

Eingriff in die kantonale Hoheit im Sozialhilfebereich

Ein von der SODK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die vorliegende Gesetzesanpassung einen wesentlichen Transfer von Sozialhilfekompetenzen von den Kantonen zum Bund bedeuten würde. Anders als im Asylbereich, wo der Bund die Sozialhilfe mitfinanziert, ist dieses Vorgehen aus föderalistischer Sicht im Ausländerbereich problematisch. Für die vorgeschlagene Änderung müsste gemäss Gutachter der Weg über eine Verfassungsänderung eingeschlagen werden.

Diskriminierende Wirkung

Materiell wird mit der neuen AIG-Bestimmung eine Ungleichbehandlung einer bestimmten Personengruppe geschaffen. In der Sozialhilfe bemisst sich Höhe der Unterstützungsleistungen am Bedarf und nicht an der Herkunft oder der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz. In diesem Sinne erscheint die neue Vorgabe diskriminierend und willkürlich.

Zunahme von prekären Lebensverhältnissen durch die bisherigen Verschärfungen des AIG

Im erläuternden Bericht sind neun Massnahmen zur Reduktion von Sozialhilfeleistungen im Migrationsbereich aufgeführt, die in den letzten Jahren erfolgt sind. Die SKOS stellt fest, dass dadurch der Nichtbezug von Sozialhilfe von Ausländerinnen und Ausländern zugenommen hat. Dieser wird in der Studie des Büro BASS (2022) zu diesem Thema dokumentiert. Nichtbezug führt zu prekären Lebenslagen, die sich während der Corona-Krise in den langen Schlangen vor Lebensmittelabgabestellen manifestierte. Von der Entwicklung sind ausländische Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Erwerbslose sowie Nichterwerbspersonen besonders häufig betroffen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung wird in der Vorlage darauf verzichtet, die Voraussetzungen für den Widerruf von Niederlassungsbewilligungen neu zu regeln. Der Bundesrat erachtet die heutige Regelung als ausreichend, wonach die Kantone eine Niederlassungsbewilligung bei einem dauerhaften und erheblichen Sozialhilfebezug in eine Aufenthaltsbewilligung zurückstufen können. Wir begrüßen diesen Entscheid, denn in der Tat sind die Auswirkungen der 2019 eingeführten Verschärfungen im AIG noch nicht ausreichend bekannt bzw. evaluiert. Hier steht der Bund unseres Erachtens in der Pflicht, mit einem angemessenen Monitoring die Effekte der letzten AIG-Änderung zu beobachten und auszuwerten.

Die SKOS unterstützt in diesem Zusammenhang die Pa IV Marti «Armut ist kein Verbrechen» 20.451. Darin wird gefordert, dass es nach über 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz Ausländerinnen und Ausländer möglich sein, unverschuldet Sozialhilfe zu beziehen, ohne direkt mit einer Wegweisung konfrontiert zu sein. Eine solche Regelung würde die Problematik des Nichtbezugs entschärfen.

Bemerkungen zu den weiteren Gesetzesartikeln

Art. 58a Abs. 1 nAIG

Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die geplanten Regelungen sind aber nicht konkret genug. Sie erhöhen die Gefahr einer verpönten Sippenhaftung, wenn Personen für das Verhalten von nicht kooperativen Familienmitgliedern Nachteile erleiden. Schon heute verfügt die Sozialhilfe über ausreichende Anreiz- und Sanktionsmechanismen, um die unterstützten Personen zu geeigneten Integrationsmassnahmen zu verpflichten. Die bestehenden Möglichkeiten sind aus einer fachlichen Perspektive ausreichend. Die mit der Revisionsvorlage angestrebte Neuregelung weist gegenüber dem Ist-Zustand keine Vorteile auf, würde aber in der Praxis zu unklaren Situationen führen und die Vollzugsbehörden in hohem Masse zusätzlich belasten.

Art. 84 Abs. 5 nAIG

Wir begrüßen den Vorschlag, dass bei Härtefallprüfungen die Teilnahme am Erwerb von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Praxis gleichgestellt wird. Diese Zielsetzung entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel für eine nachhaltige Erwerbsintegration dank Bildung in der Integrationsagenda Schweiz.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

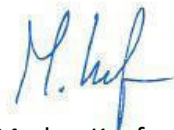
Freundliche Grüsse

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

SKOS – CSIAS – COSAS

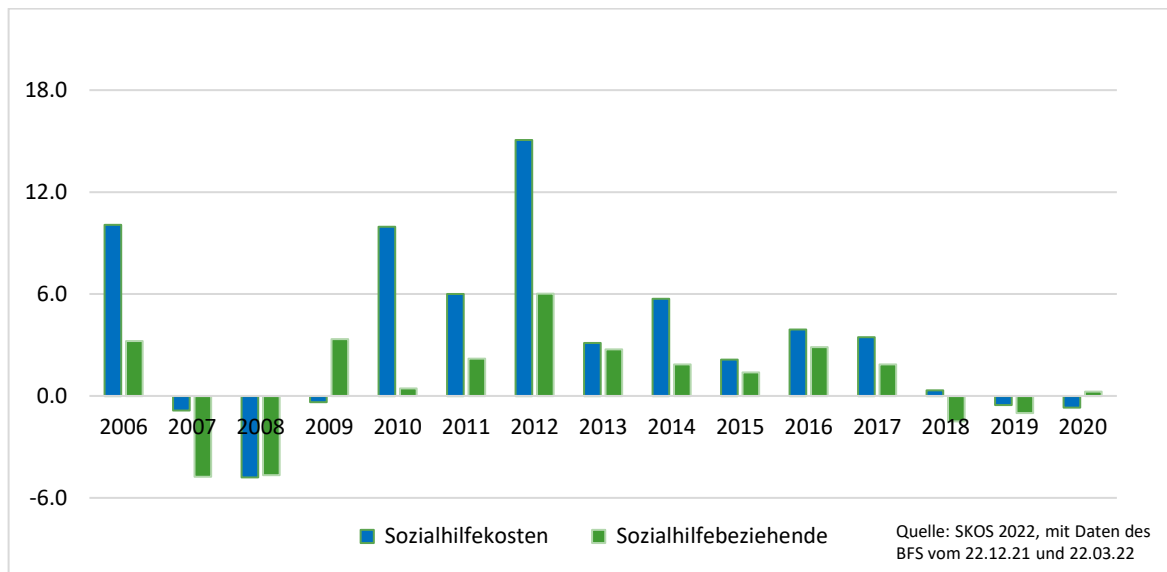


Christoph Eymann, Präsident



Markus Kaufmann, Geschäftsführer

Anhang: Entwicklung der Sozialhilfekosten und Sozialhilfebeziehenden 2005-2020
aus: «Kostenentwicklung der Sozialhilfeleistungen» SKOS, Bern, 2022



Francesca Chukwunyere
Isa-Fachstelle Migration
Speichergasse 29
3011 Bern

Bern, 29.3.2022

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungS BRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus
Drittstaaten**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

isa-Fachstelle Migration bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. isa- Fachstelle Migration lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst isa-Fachstelle

Migration|die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Isa-Fachstelle Migration lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Isa-Fachstelle Migration fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert isa-Fachstelle Migration den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Isa-Fachstelle Migration lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert isa-Fachstelle Migration den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Isa-Fachstelle Migration begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Isa- Fachstelle Migration begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Isa-Fachstelle Migration ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Isa-Fachstelle Migration betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin

schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Isa-Fachstelle Migration würde es deshalb begrüßen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen

Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordert isa-Fachstelle Migration als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Francesca Chukwunyere

Stv. Geschäftsleiterin isa-Fachstelle Migration

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Bern, 12. April 2022

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Bundesrain 20
3003 Bern

Eingereicht per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassungsantwort zu den Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes – Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländer:innen aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Frau Staatssekretärin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir übermitteln Ihnen nachfolgend die gemeinsame Stellungnahme von AvenirSocial und der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht UFS zur vernehmlasssten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG.

1. Einleitende Bemerkungen

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und vereinigt über 3'900 Mitglieder. Er vertritt die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeanimation, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitsagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Der Berufsverband setzt sich für die Verwirklichung der Menschenrechte, der Chancengerechtigkeit sowie für eine qualitativ hochstehende Soziale Arbeit ein. Die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit in der Schweiz betreffen die Soziale Arbeit als Disziplin, ihre Themen sowie ihre Adressat:innen direkt. Deshalb engagiert sich AvenirSocial für die Stärkung der öffentlichen Sozialleistungen.

Die UFS ist schweizweit die einzige überregionale, auf Sozialhilferecht spezialisierte Fachstelle für Rechtsberatung. Armutsbetroffene werden von der UFS beraten, die UFS vermittelt zwischen Betroffenen und Behörden und vertritt Betroffene vor Gericht. Das Angebot der UFS ist für Betroffene kostenlos. Jährlich berät, vermittelt oder vertritt die UFS in über 1'000 Fällen. Etwa gleich viele Anfragen bleiben wegen konstanter Überlastung unbeantwortet. Die UFS ist schweizweit tätig und hat deshalb auch praktische Erfahrung mit Sozialhilfebeziehenden, die über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen – dies in unterschiedlichen Kantonen.

Als Organisationen setzen wir uns für die Stärkung diskriminierungsfreier öffentlicher Unterstützungsleistungen ein und sichern die korrekte Einhaltung verfassungsmässiger Ansprüche: Wie in der Bundesverfassung in Artikel 12 festgehalten, haben Menschen in der Schweiz, die sich in einer Notlage befinden, Anspruch auf staatliche Unterstützung. Dieser Grundsatz bildet die Basis unserer Vernehmlassung.

Vorgängig möchten wir darauf hinweisen, dass der Adressat:innenkreis nicht klar aus der geplanten Revision von Art. 38a AIG hervorgeht. So ist die Formulierung im Vorentwurf von Art. 38a AIG breiter gefasst als laut dem erläuternden Bericht beabsichtigt. Damit bleibt unklar, wer genau von der Revision betroffen wäre. Vorliegende Stellungnahme rügt diesen Umstand ausdrücklich, der im Falle eines allfälligen weiteren Revisionsprozesses zu korrigieren wäre.

2. Keine «Anreize für eine bessere Arbeitsintegration» durch tiefere Sozialhilfebeträge

Laut dem erläuternden Bericht zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (nachfolgend: «erläuternder Bericht») bezweckt die Vorlage, «Anreize [für Personen aus Drittstaaten] für eine bessere Arbeitsintegration zu schaffen und die Ausgaben der Kantone und Gemeinden zu reduzieren». Diese Zielsetzung bildet den Ausgangspunkt unserer Vernehmlassungsantwort, wobei wir uns grundsätzlich gegen die Auszahlung tieferer Sozialhilfebeträge zwecks Schaffung von Anreizen für eine bessere Arbeitsintegration aussprechen.

Die automatische und generelle Kürzung von Sozialhilfeleistungen für einen Teil der Sozialhilfebeziehenden stellt für die Betroffenen eine sehr einschneidende Massnahme dar. Wie im erläuternden Bericht auf Seite 16 selbst festgehalten ist: «Inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt, wurde nicht untersucht. [...] es kann zudem keine Aussage zu den tatsächlichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden gemacht werden». Dem Bundesrat ist entsprechend bewusst, dass eine generelle Kürzung des Grundbedarfs das Ziel des Anreizes für eine bessere Arbeitsintegration verfehlen kann. Die einschneidende und im Ausmass völlig unbestimmte, geradezu willkürliche Senkung der Sozialhilfeleistungen erscheint angesichts fehlender inhaltlicher Zielgrössen unverhältnismässig und als ein unverantwortlicher Blindflug.

Es sind uns keine [wissenschaftlichen Untersuchungen](#) bekannt, welche belegen, dass finanzielle Anreize effektiv wirken. Aus Sicht der Motivationspsychologie ist eine Sanktion ein negativer Anreiz. Anreize werden erst dann in einem hohen Masse handlungsrelevant, wenn sie mit den Motiven der Person übereinstimmen. Es ist zum Beispiel erwiesen, dass Sanktionen in der Sozialhilfe nicht zwangsläufig geeignet sind, ein unerwünschtes Verhalten zu verhindern oder die fehlbaren Personen von weiteren Pflichtverletzungen abzuhalten.¹

Vielmehr ist eine von positiven Emotionen stimulierte Willensbildung die Grundlage für dauerhafte Veränderungen.² Druck und Zwang lösen in der Tendenz, wie Forschungen über Veränderungsprozesse zeigen, bei Menschen einen vermeidenden Motivationsmodus aus. In der Sozialhilfe kann das beispielsweise zu einer Verweigerung der Kooperation oder fehlender

¹ Sanktionen in der Sozialhilfe. Eine Forschungsarbeit zur Sichtweise der Betroffenen, Master-Thesis in Sozialer Arbeit, Hochschule Luzern, Andreas Küpfer, 2017, S. 95. Abrufbar unter <https://www.soziothek.ch/sanktionen-in-der-sozialhilfe>.

² „Eine Abkehr von der Defizitorientierung in der heutigen Sanktionspraxis hin zu einer ressourcenorientierteren Arbeitsweise scheint demnach zielführender“, ibidem, S. 95.

Transparenz führen.³ Überdies können Sanktionen das Vertrauensverhältnis zur Organisation und den Sozialarbeitenden zerstören und das ohnehin schon bestehende Machtgefälle verstärken.

Ganz im Gegenteil finden Personen, die stark von Armut betroffen sind, den Anschluss zur Arbeitswelt häufig nicht mehr: Das soziale Netzwerk kann nicht mehr gepflegt werden und die nötigen Mittel für Bewerbungen, wie z.B. IT-Infrastruktur, fehlen. Weiter weisen Sozialhilfebeziehende, die den regulären Grundbedarf erhalten, oft deutliche gesundheitliche Beeinträchtigungen auf. Ihr Gesundheitszustand ist erheblich schlechter als derjenige von Personen ohne Bezug von Sozialhilfe oder Invalidenrente.⁴ Hier muss unterschieden werden, dass Personen, die Sozialhilfe beziehen und nicht-erwerbstätig sind, öfter Gesundheitsprobleme aufweisen als Erwerbstätige in der Sozialhilfe.⁵ Mit Sanktionen, bzw. mit einem geringeren Grundbedarf, wie ihn die Revision für eine neue Kategorie von Personen einführen möchte, werden bestehende finanzielle Probleme verschärft und die Wiedereingliederung in die Arbeitswelt eher verhindert. Zur Begleichung von grösseren Rechnungen müssen sodann beispielsweise zusätzliche Schulden aufgenommen werden,⁶ was ebenfalls ein Hindernis für die Arbeitsintegration darstellt. Zudem wird die angestrebte soziale Integration erschwert oder gar verunmöglicht, weil den Betroffenen die Mittel für die Teilhabe am sozialen Leben fehlen.

Gestützt auf unsere Praxis sowie auf die vorliegenden Ausführungen sind wir deshalb der Meinung, dass eine Herabsetzung des Grundbedarfs keinen wirksamen «Anreiz» für eine bessere Arbeitsintegration darstellen kann. Die Revision verfehlt ihr Hauptziel einer besseren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mit dem Mittel der tieferen Sozialhilfebeträge und ist deshalb abzulehnen.

3. Unzulässiger Eingriff in die Kompetenz der Kantone

Mit der beabsichtigten Revision würde der Bund unserer Einschätzung nach zum ersten Mal materiell ins Sozialhilferecht eingreifen. Dies würde einen Präzedenzfall für die durch uns angestrebte weitergehende nationale Harmonisierung darstellen. Gleichzeitig wurde bislang immer mit der fehlenden Kompetenz des Bundes gegen eine nationale Harmonisierung argumentiert. Bisher wurde zwar bereits im Asylbereich fürsorglich eingegriffen. Dies ist aber bundesverfassungskonform (Art. 121 BV). Hingegen sind für die Regelung der Sozialhilfe ausserhalb des Asylbereichs die Kantone zuständig (Art. 115 BV). Die Revision betrifft den Asylbereich ausdrücklich nicht. Im Ausländerinnen- und Ausländerbereich fehlen entsprechende Bundeskompetenzen.⁷ Mit der beabsichtigten Revision würde der Bund sowohl den verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität wie auch Art. 43a BV verletzen, wonach der Bund nur die Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

Obwohl wir politisch eine umfassende nationale Harmonisierung der Sozialhilfe befürworten, lehnen wir den vorliegenden Revisionsvorschlag ab, da dieser keine Harmonisierung darstellt und eine vereinzelte Verschlechterung der Situation in den Kantonen mit sich bringen würde. Wir erachten die vorliegende Vorlage als einen unzulässigen Eingriff in die Kompetenz der Kantone, wie dies der

³ „Die vorliegende Untersuchung zeigt in diesem Zusammenhang klar auf, dass die strikten Kontrollen im Sozialhilfealltag nicht zwingend die gewollte Wirkung entfalten und einer Ablösung aufgrund des ausgeübten Drucks teilweise sogar eher noch abträglich sind“ ibidem, S. 95.

⁴ Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden, Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Berner Fachhochschule und Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2021 BFS, S. 66

⁵ ibidem, S. 62.

⁶ Sanktionen in der Sozialhilfe. Eine Forschungsarbeit zur Sichtweise der Betroffenen, Master-Thesis in Sozialer Arbeit, Hochschule Luzern, Andreas Küpfer, 2017, S.58. Abrufbar unter <https://www.soziothek.ch/sanktionen-in-der-sozialhilfe>.

⁷ Siehe Art. 121 BV, Vernehmlassung zur Teilrevision des AIGs – Argumente der Charta Sozialhilfe Schweiz, S. 4 und FN 10.

Bundesrat in seinem [Bericht](#) (Seite 5) in Erfüllung des Postulates der Staatspolitischen Kommission des Ständerates 17.3260 vom 30. März 2017 bestätigt:

«Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Gewährung von Sozialhilfe sind sehr beschränkt. Es sind nur punktuelle Eingriffe möglich. Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, der die Voraussetzung für Sozialhilfe durch die Kantone ist. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Handlungsoptionen auf die Aufenthaltsregelung und nicht auf den eigentlichen Bezug von Sozialhilfe».

Der Bundesrat agiert indessen paradox: Er wehrt sich aus Kompetenzgründen gegen eine nationale Harmonisierung der Sozialhilfe, greift aber via migrationspolitische Gesetzgebung massiv in die kantonale Sozialhilfepraxis ein. Dies ist auch für die Fachpersonen der Sozialen Arbeit vor Ort in den Sozialdiensten eine grosse Belastung, da sie immer mehr über eine grosse migrationsrechtliche Expertise verfügen müssen. Und letzten Endes sind die Betroffenen aufgrund der verschiedenen kantonalen und nationalen Gesetzgebungen einer Willkür ausgesetzt. Dass eine generelle Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für eine Betroffenenengruppe vom Bund vorgeschrieben wird, verstösst wie gesagt gegen die Kompetenzregelungen der Bundesverfassung. Dass für die Einschränkung keinerlei Kriterien oder Beträge genannt werden, entspricht zwar der Kompetenzordnung, führt aber offensichtlich weiter zu unhaltbarer Willkür. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht abschätzbar, wie weit einzelne Kantone bei der Einschränkung der Leistungen gehen werden.

Weil die Revision eine unzulässige Kompetenzüberschreitung des Bundes darstellt, können wir auch aus fachlicher Sicht dem Gesetzesvorschlag nicht zustimmen.

4. Finanzielle Vorteile zur Reduktion der Sozialhilfekosten sind nicht erwiesen

Ein weiterer Zweck des Revisionsvorschlags ist laut dem erläuternden Bericht (Seite 4) die Reduktion der Kosten von Sozialhilfeleistungen. Diesbezüglich lassen die zur Verfügung stehenden Unterlagen keine Aussage zu, ob die Vorlage überhaupt einen «Spareffekt» bewirken würde und wie gross dieser möglicherweise wäre, wie auch wie bereits erwähnt im Bericht selbst festgehalten wird: Es kann «[...] keine Aussage zu den tatsächlichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden gemacht werden» (Seite 16, erläuternder Bericht). Die beabsichtigte Revision betrifft jedoch zwischen 1'300 und 1'700 Personen pro Jahr.⁸

Gegenüber dem Nutzen einer Revision, die schweizweit jährlich gerade einmal ein paar hundert Personen betreffen würde, stehen der damit einhergehende Aufwand und die produzierten Rechtsunsicherheiten in keinem Verhältnis. Mit dieser Revision gehen für 26 Kantone und deren Gemeinden erhebliche Vollzugs- und Anwendungskosten einher,⁹ die u.a. den Vollzug der Revision sowie einen Wissenstransfer von den Sozialämtern an alle Sozialarbeiter:innen in der Schweiz umfasst. Mit der Revision nehmen die IT-Kosten zu, die beispielsweise für die Schaffung eines neuen Codes für diese Kategorie von Personen anfallen werden. Würde die Revision angenommen und

⁸ Siehe Erläuternden Bericht, S. 14.

⁹Für eine Illustration des effektiven Aufwandes einer Sozialhilfe-Revision, die u. a. aufgrund des zu hohen zusätzlichen Verwaltungsaufwandes im Vollzug der Kantone und Gemeinden abgelehnt wurde, siehe die Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat (Ergebnis der Prüfung der Postulate 17.157 und 17.270) vom 22. März 2022, S. 6 und 8. Abrufbar unter:

<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/147/Startseite?FrmEntity=grweb.modules.dok.GrDok&FrmRequest=Download&DokId=5489208&Extension=.pdf>

umgesetzt, so müssten u. a. die Sozialarbeiter:innen zukünftig identifizieren, wer von der Revision jeweils betroffen ist, was mit einem Mehraufwand verbunden ist. Beispielsweise müsste für jede Person mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung aus einem sogenannten Drittstaat das genaue Datum der Einreise recherchiert werden, um zu entscheiden, ob der Sozialhilfebezug innerhalb der Dreijahresfrist erfolgte und so der tiefere Sozialhilfeansatz auszuführen sei. Diese erste zeitliche und materielle Identifizierung wird sehr wohl mit Fehlern, mit einem vermehrten Einlegen von Rechtsmitteln und somit auch mit einem administrativen Mehraufwand verbunden sein. Zudem werden sich in besonderen Fällen wohl auch Fragen zur Anwendung der Revision auf Unterstützungseinheiten stellen. Die Grenze der Bedürftigkeit für eine gegebene Unterstützungseinheit wird noch schwammiger werden, was ebenfalls vermehrt zu Fehlern führen wird. Dieser Aufwand, der hier nur vereinzelt und illustrativ ausgeführt wurde und somit keinesfalls abschliessend ist, würde betrieben werden müssen, damit wenige hundert Personen pro Jahr schweizweit wenige hundert Franken pro Monat weniger erhalten.

Es wird somit klar, dass die Revision ihr zweites Ziel, die Kostenreduktion, ebenfalls verfehlt. Ganz im Gegenteil würde die beabsichtigte Revision innerhalb der Behörden durch den zeitlichen Mehraufwand bei der Umsetzung der Revision zu einer Erhöhung der Sozialhilfekosten führen. Mit der Revision wird also eine kurzsichtige Politik des Kostendrückens betrieben, die auf dem Rücken der Schwächsten ausgetragen wird und zudem ihre Ziele nicht erreichen wird. Die Revision ist auch aus diesen Gründen abzulehnen.

5. Migrationsrechtliche Verschärfungen im Bereich der Sozialhilfe und «Nicht-Bezug»: Verstärkung der Ungleichbehandlung

Gesetze scheinen immer mehr als gesellschaftliche Steuerungsinstrumente zu dienen, anstatt auf Langfristigkeit ausgelegt zu sein. Die Gesetzesanpassung reiht sich in eine Entwicklung ein, die vor mindestens 30 Jahren begonnen hat. Wie im erläuternden Bericht ab Seite 4 bis Seite 6 vollständig festgehalten, wurden die gesetzlichen Bestimmungen seit 15 Jahren konsequent zu Ungunsten der Migrationsbevölkerung verschärft. So wurde beispielsweise das Asylgesetz (AsylG) zwischen 2000 und 2006 siebenmal revidiert respektive massiv verschärft. Die letzte Verschärfung des AIG in diesem Bereich trat im Jahr 2019 in Kraft: Seitdem ist es gesetzlich vorgesehen, dass sogar Niederlassungsbewilligungen bei Sozialhilfeabhängigkeit zurückgestuft werden.

Diese gesetzlichen Entwicklungen befeuern den [Nicht-Bezug](#)¹⁰ von staatlichen Unterstützungsleistungen wie der Sozialhilfe, wie auch die im Februar 2022 veröffentlichte [Studie des Büro BASS](#) bestätigt. Weil Personen ohne Schweizer Pass für den Fall, dass sie Sozialhilfe beziehen, mit dem Widerruf ihrer Aufenthaltsbewilligung rechnen müssen, verzichten sie auf ihnen zustehende Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe. Die schon heute geltende Regel, dass der Bezug von Sozialhilfe zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen kann, treibt viele Ausländer:innen in die Armut, wie auch die Zahlen des Bundesamts für Statistik bestätigen.¹¹ Personen mit Aufenthaltsbewilligungsstatus stellen einen sehr kleinen Anteil der Sozialhilfebezügler:innen in der Schweiz dar – wobei die Zahlen EU-Staatsangehörige von sogenannten „Drittstaatspersonen“ nicht unterscheiden. Die Unterscheidung, die jetzt bei der Festsetzung der Unterstützung gemacht wird, hält vor dem Diskriminierungsverbot nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wohl kaum stand. Die Erklärungen, warum sie nicht diskriminierend sein sollen (Seite 17 des erläuternden Berichts), überzeugen nicht. Wenn gleiche Bedürfnisse nach gleichen existenzsichernden Unterstützungsleistungen aufgrund des Einreiselandes ungleich behandelt

¹⁰ Der [Nicht-Bezug von Sozialhilfeleistungen](#) beläuft sich auf rund 30%, genaue Zahlen sind schwierig zu eruieren.

¹¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>

werden, ist das diskriminierend. Staatsverträge können bei der Sicherung des sozialen Existenzminimums kein sachliches Unterscheidungskriterium sein.

Wie bereits dargelegt würde die Revision jährlich wenige hundert Personen betreffen, davon hauptsächlich Personen, die dank Familiennachzug zugewandert sind. Sehr wahrscheinlich handelt es sich hierbei vor allem um Frauen und Kinder, die aus prekären Verhältnissen kommen und über ein tiefes Bildungsniveau verfügen. Mit der Umsetzung der Vorlage besteht die Gefahr, ihre Lebenssituation und diejenige ihrer Kinder weiter zu prekarisieren – denn Armut wird vererbt. Auch ist davon auszugehen, dass für diese Kategorie von Personen die Auszahlung tieferer Sozialhilfebeträge keinen Anreiz für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt darstellen wird – insbesondere nicht für Kinder.

Sind Kinder von der Herabsetzung der Sozialhilfe (mit-)betroffen, verstösst die Herabsetzung des Grundbetrags allenfalls auch gegen das von der **Kinderrechtskonvention** garantierte vorrangige Kindeswohl (namentlich Art. 26 und 27 der Konvention). Letzterer Artikel verlangt in Abs. 1 von den Vertragsstaaten, und somit auch von der Schweiz, die Anerkennung des Rechts jedes Kindes auf einen seiner «körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard». Eingeschränkte finanzielle Verhältnisse erschweren zweifellos die schulische und berufliche Ausbildung von Heranwachsenden.

Unter dem Deckmantel von nicht erwiesenen finanziellen Entlastungen wurde hier eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet, welche die Ungleichbehandlung von einer besonders schutzbedürftigen Kategorie von Ausländer:innen weiter vorantreibt und menschenunwürdig ist. Es ist nach wie vor nicht vertretbar, dass Menschen in Not ausschliesslich aufgrund ihrer Herkunft während einer gewissen Zeit tiefere Unterstützungsleistungen erhalten sollen, obwohl dies bereits für vorläufig aufgenommene Personen so gehandhabt wird. Wir sind vielmehr der Ansicht, dass die heute geltenden Ansätze von öffentlichen Unterstützungsleistungen bereits zu tief angesetzt sind, damit Sozialhilfebeziehende ein Leben in Würde bestreiten können. Dies zeigte die Ende 2018 publizierte Studie des Büro BASS (Seite V) auf. Eine Herabsetzung dieser Ansätze zwingt die Betroffenen in eine noch prekärere Lebenssituation. Dies ist umso weniger hinnehmbar, als häufig auch Kinder von den Kürzungen betroffen wären.

6. Bemerkungen zur Einführung eines zusätzlichen Integrationskriteriums, auch bei der Härtefallprüfung (AIG Artikel 58a, Absatz 1 lit. e und Artikel 84 Absatz 5)

Generell höhlt die Tendenz, immer strengere «Integrationskriterien» zu formulieren, den Begriff der Integration aus. Gefordert wird von Ausländer:innen zusehends mehr Anpassung, nicht gleichberechtigte Integration. Dass eine Gesetzesbestimmung geschaffen werden soll, die Ausländer:innen verpflichtet, die Integration ihrer nächsten Angehörigen zu fördern und zu unterstützen, ist nicht zielführend.

Zunächst ist nicht nachvollziehbar, wie die zuständigen Behörden herausfinden sollen, ob Betroffene dieser Verpflichtung nachkommen. Nehmen sie diesen Auftrag ernst, müssen sie die Familiensituation näher abklären und dafür die Mitglieder der Gemeinschaft einzeln befragen. Das wäre nicht bloss umständlich, aufwendig und teuer, sondern würde zu willkürlichen Eingriffen in die von Art. 13 und 14 statuierten Verfassungsrechte des Schutzes der Privatsphäre und des Familienlebens führen.

Hinzu kommt, dass die neuen Bestimmungen zu einer Art «Sippenhaft» unter den Familienmitgliedern führen dürften: Steht nach solchen «peinlichen Verhören» fest, dass einzelne Angehörige die Integration anderer Familienmitglieder zu wenig fördern und unterstützen, könnten die Migrationsämter gegen die ganze Familie Massnahmen ergreifen (von mahnenden Briefen über die Verpflichtung zu einer Integrationsvereinbarung bis hin zu einem Widerruf des Aufenthaltsrechts).

Berücksichtigt man, dass die EMRK und die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) – auch in migrationsrechtlichen Verfahren – den Grundsatz der Einzelfallprüfung vorschreiben und Sippenhaft verbieten, verletzen die geplanten Vorschriften ebendiese Garantien. Integration wird nicht erreicht, wenn Migrant:innen zusätzlich stigmatisiert und unter Generalverdacht gestellt werden. Es braucht dafür vielmehr ausreichende Finanzierung für ihre Bildung und Kinderbetreuung. Auch diesen Änderungen des AIG können wir deshalb nicht zustimmen.

Aus all den genannten Gründen lehnen wir die Änderungen dezidiert in allen Punkten ab.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Annina Grob
Co-Geschäftsleiterin AvenirSocial



Rausan Noori
Rechtsanwältin UFS



15. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

Inhalt

1	Das Massnahmenpaket des Bundesrats	1
1.1	Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige.	1
1.2	Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder	2
1.3	Art. 84 Abs. 5 AIG: Prüfung der Härtefallgesuche von vorläufig aufgenommenen Personen (VA).....	3
1.4	Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG: Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug	4
2	Fazit der Vernehmlassungsantwort	4
3	Begründung der Haltung der EKM	5

1 Das Massnahmenpaket des Bundesrats

Der Bundesrat hat zu den Massnahmen, die er am 15. Januar 2020 verabschiedet hat, welche Änderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz AIG erfordern, ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Gerne nutzt die EKM die Gelegenheit, sich dazu zu äussern.

Zur Diskussion stehen drei Gesetzesänderungen:

1.1 Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige.

Worum geht es: Dieser neue Artikel verpflichtet die Kantone, den Ansatz für Sozialhilfeleistungen bei Drittstaatenangehörigen mit einer L- oder B-Bewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung tiefer festzulegen. Der tiefere Unterstützungsansatz bei den Sozialhilfeleistungen darf nur den Grundbedarf des Haushalts betreffen, nicht jedoch die Mittel für integrations-, gesundheits- oder familienpolitische Massnahmen. Eine vergleichbare Regelung findet sich bereits bei der vorläufigen Aufnahme, die der Bund mitfinanziert und wo die Sozialhilfeleistungen rund 20 Prozent tiefer sind. Die exakte Höhe des tieferen Unterstützungsansatzes bei Drittstaatenangehörigen aus dem Ausländerbereich sollen die Kantone in eigener Kompetenz regeln.

Einschätzung der EKM: Die Neuregelung zwingt die Kantone, den Ansatz für die Sozialhilfe zu senken. Diesmal sind die Betroffenen nicht Personen aus dem Asylbereich, sondern Personen aus dem Ausländerbereich, einer Gruppe also, die mit Blick auf Zulassung, Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und Integration in der in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Der Bund schränkt mit diesem neuen

Gesetzesartikel die Autonomie der Kantone in ungebührlicher Weise ein und handelt damit der föderalen und auf Subsidiarität basierenden Organisation des Staatswesens zuwider. Dies ist umso gravierender, als dass sich selbst für die Verfasser des erläuternden Berichts kein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe ableiten lässt.

Zu den Hauptbetroffenen der vorgeschlagenen Neuregelung gehören gemäss der BASS-Studie¹ insbesondere Kinder und Jugendliche. Eine Senkung der heute schon tiefen Beiträge für den Grundbedarf, der für Familien degressiv ausgestaltet ist, erschwert deren soziale und schulische Integration. Dies ist umso schlimmer, als dass der Bund für Drittstaatenangehörige mit einer L- oder B-Bewilligung keine Integrationspauschale ausgerichtet.

→ Die EKM hält fest, dass die Massnahme an den Zielen, die der Bundesrat mit der Änderung des AIG gesteckt hat, vorbeischießt. Die Höhe der Unterstützungsleistungen soll sich am Bedarf und nicht an der Dauer der des Aufenthalts in der Schweiz bemessen. Sie fordert den Bundesrat auf, auf die Einführung dieses neuen Gesetzesartikels zu verzichten.

1.2 Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder

Worum geht es: Die Integrationskriterien im AIG sollen ergänzt werden: Neu sollen Vollzugsbehörden auch die Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder berücksichtigen. «Das neue Integrationskriterium kann insbesondere bei Integrationsvereinbarungen im Zusammenhang mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F), bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) in eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) berücksichtigt werden.» Mit diesem neuen Kriterium will der Bundesrat der Erkenntnis Rechnung tragen, dass der Familiennachzug ein wichtiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe ist.

Einschätzung der EKM: Grundsätzlich ist das Anliegen, dass sich Familienmitglieder gegenseitig unterstützen, um sich in einer neuen Umgebung zurechtzufinden, Kontakte zu knüpfen und einen Platz im sozialen Gefüge zu finden, nachvollziehbar. Gerade beim Familiennachzug ist ein diesbezügliches Engagement der Nachziehenden zugunsten der Nachgezogenen förderlich.

Unklar ist indes, wie dieses neue Integrationskriterium in der Praxis gefördert und in behördlichen Verfahren gewürdigt werden kann: Wird die Unterstützung der Integration der Familienmitglieder in behördlichen Verfahren als Bonus betrachtet, oder ist es ein Malus, wenn die Unterstützung von aussen nicht erkennbar ist? Und wie soll diese Kriterium gemessen werden? Die behördlichen Ermessensspielräume sind gross und schaffen die Grundlage für willkürliche und diskriminierende Entscheide.

Zudem greift der Vorschlag in unverhältnismässiger Weise in das Recht auf Privat- und Familienleben der betroffenen Personen ein. Obwohl dieses Integrationskriterium bereits in den Rechtsgrundlagen (namentlich des BÜG) enthalten ist, gibt es weder wissenschaftliche noch empirische Evidenz, dass die Verpflichtung zur Unterstützung der Integration anderer Familienmitglieder tatsächlich zur Verbesserung der Integration der Familienangehörigen führt.

Die Integration von Frauen auf den Arbeitsmarkt erfordert vielmehr strukturelle Massnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Verbesserung von Kinderbetreuungs- und Unterstützungsdiensten. Sie ist keinesfalls durch die Sanktionierung der Familienangehörigen zu erreichen.

→ Die EKM empfiehlt dem Bundesrat auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG zu verzichten.

¹ Guggisberg, Jürg, S. Bischof, V. Legler, Ph. Dubach (2018): Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen. Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM.

1.3 Art. 84 Abs. 5 AIG: Prüfung der Härtefallgesuche von vorläufig aufgenommenen Personen (VA)

Worum geht es: Neu sollen nicht die Integration, sondern vielmehr die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a geprüft werden. Nach Art. 58 Abs. 1 Bst. e AIG berücksichtigt die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Integration, ob eine Person am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt. Durch den expliziten Verweis auf die Integrationskriterien will der Bundesrat sicherstellen, dass der Erwerb von Bildung einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist.

In der Bürgerrechtsverordnung BÜV wird das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung wie folgt konkretisiert:

1. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.
2. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist.
3. Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.

Einschätzung der EKM: Grundsätzlich ist die Gleichstellung der Teilnahme am Wirtschaftsleben und der Teilnahme am Erwerb von Bildung bei der Prüfung von Härtefallgesuchen als Fortschritt zu werten. Die EKM hält jedoch fest, dass viele vorläufig aufgenommene Personen auf Sozialhilfe angewiesen sind, obwohl sie am Wirtschaftsleben teilnehmen (sogenannte Working Poor). Auch während der beruflichen Grundbildung sind viele auf Sozialhilfe angewiesen. Der Bezug von Sozialhilfe kann von den Behörden als Hinweis gewertet werden, dass die Integrationskriterien gemäss Art 58a AIG nicht erfüllt sind.

Personen, die ein Härtefallgesuch stellen wollen, werden sich gut überlegen, ob sie sich durch den Erwerb von Bildung nachhaltig ins Berufsleben integrieren wollen. Die Finanzierung der Ausbildung steht im Widerspruch zu ihrem Wunsch nach Aufenthaltssicherheit.

→ Um diese Problematik auszuräumen empfiehlt die EKM dem Bundesrat, zur Ausräumung im AIG eine Ausnahmeregelung vorzusehen und in der VZAE die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zu konkretisieren.

Eine Konkretisierung könnte wie folgt aussehen:

Art. 77 e der VZAE

- 1 Eine Person nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen, oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.
- 2 Eine Person nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie in Aus- oder Weiterbildung ist.
- 3 Das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben und am Erwerb von Bildung ist auch dann erfüllt, wenn vorläufig aufgenommene Personen Sozialhilfe beziehen.

Auf eine weitere Gesetzesänderung hat der Bundesrat bei der Ausarbeitung der aktuellen Vorlage verzichtet:

1.4 Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG: Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug

Worum geht es: Ursprünglich war im Massnahmenkatalog eine weitere Gesetzesänderung vorgesehen, welche den Behörden den Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug erleichtern wollte. Auf eine diesbezügliche Gesetzesänderung hat der Bundesrat in der Folge jedoch verzichtet.

Einschätzung der EKM: Die zahlreichen ausländerrechtlichen Verschärfungen der letzten Jahre erfolgten ohne umfassende Grundlagenstudien und aufgrund unzureichender statistischer Daten. Sie haben für viele Betroffene aber existenzielle Folgen.

Bevor der Bundesrat darum neue verschärfende Massnahmen konzipiert und beschliesst, müssten mit einem aussagekräftigen Monitoring und mit qualitativen und quantitativen Studien die sozialen Auswirkungen der bisherigen Massnahmen im Ausländerrecht analysiert werden.

Die Furcht vor einer behördlich festgestellten mangelhaften finanziellen Autonomie und die daraus zu erwartenden Konsequenzen für die Aufenthaltssicherheit fördern aus Sicht der EKM in der Migrationsbevölkerung eine problematische Abwärtsspirale, welche die individuelle und die gesellschaftliche Integration erschwert oder gar verunmöglicht.²

→ Die EKM begrüsst den Entscheid des Bundesrates, den sozialpolitisch problematischen Nichtbezug der Sozialhilfe in diesem Bereich nicht weiter zu verschärfen.

2 Fazit der Vernehmlassungsantwort

Die EKM erachtet die Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht und die sukzessiven ausländerrechtlichen Verschärfungen der letzten Jahre als problematische Scheinlösung, die mehr Probleme schafft als sie zu lösen vermag.

Die EKM lehnt darum zwei Massnahmen deutlich ab:

- Die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige (Art. 38a AIG)
- Die Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder (Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG)

Die EKM begrüsst eine Massnahme:

- Die Gleichstellung der Teilnahme am Wirtschaftsleben und der Teilnahme am Erwerb von Bildung bei der Prüfung von Härtefallgesuchen (Art. 84 Abs. 5 AIG).
Sie empfiehlt jedoch dringend, dass im Hinblick auf den Sozialhilfebezug während der Ausbildung unbedingt gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden.

Die EKM dankt ausserdem dem Bundesrat, dass er eine Massnahme aus der Vorlage gestrichen hat:

- Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).

² Siehe hierzu: Guggisberg, Jürg, C. Gerber (2022): Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien Bass AG.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM spricht sich nicht nur klar gegen jede weitere Verschärfung an der Schnittstelle von Sozial- und Migrationsrecht aus. Im Gegenteil: Sie fordert den Bundesrat dazu auf, die Auswirkungen der bisherigen Verknüpfungen von Sozial- und Migrationsrecht grundsätzlich zu revidieren. Dabei sollen griffigere Massnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz sowie zur Verhinderung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug entwickelt werden. Diese sollten an Anreizen statt an Sanktionen orientiert und an den Zielen des guten gesamtgesellschaftlichen demokratischen Zusammenlebens in der Migrationsgesellschaft Schweiz orientiert sein. Sie sollten zudem auf die Partizipation statt auf den Ausschluss der ausländischen Wohnbevölkerung ausgerichtet sein. Und sie müssen grundsätzlich das Recht auf Hilfe in Notlagen, das im Art. 12 der Bundesverfassung verbrieft ist, respektieren.

3 Begründung der Haltung der EKM

Gegenwärtig wird viel über die künftige Ausgestaltung der Sozialwerke debattiert. Es werden Strategien entwickelt, die darauf hinzielen, den Sozialstaat umzubauen. Während die einen Leistungen ausbauen wollen, arbeiten andere am Rückbau. Besonders virulent sind die politischen Debatten, wenn es um die Sozialhilfe geht.

Dabei hat gemäss Art. 12 BV jeder Mensch in der Schweiz ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Die jüngsten Entwicklungen laufen diesem Recht also zuwider.

Der Staat garantiert für alle einen Minimalstandard, der für «ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich» ist. Zuständig für die Unterstützung bedürftiger Menschen ist nicht der Bund, zuständig sind vielmehr die Wohnkantone. 2010 fand die Sozialhilfe dennoch Eingang in die Bundesverfassung. Mit der Annahme der Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» wurde Art. 121 Abs. 3 Bst. a BV wie folgt geändert: «[Ausländerinnen und Ausländer] verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.»

- **Die Reduktion der Sozialhilfe im Asylbereich**

Gleich bei der Verankerung des Begriffs in der Bundesverfassung, wurde dieser mit aufenthaltsrechtlichen Aspekten verknüpft. Sozialhilfe wurde damit vom gesellschafts- zum migrationspolitischen Thema.

Im Bereich des Asylrechts gab es zahlreiche parlamentarische Vorstösse, welche darauf hinzielten, die Leistungen in der Sozialhilfe abzubauen. Diese Dynamik schlug sich auch in der Gesetzgebung nieder. Seit 2004 erhalten Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid nur noch Nothilfe. 2008 wurde zudem die Sozialhilfe an vorläufig aufgenommene Personen reduziert.

- **Die Diskussion um Zuwanderung in die Sozialwerke**

2014 – im Fahrtwind der Masseneinwanderungsinitiative – verknüpfte die SVP Sozialhilfe und Zuwanderung. Im Fokus stand nun die vermutete Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in die Sozialwerke.

In seiner Antwort auf das Postulat «Zuwanderung in die Sozialwerke verhindern» führte der Bundesrat daraufhin aus, dass die Zuwanderung im Rahmen des FZA in erster Linie in den Arbeitsmarkt erfolge und nicht zu einer Zunahme der Sozialleistungsbezüge geführt habe. Im Gegenteil, EU- und EFTA-

Angehörige würden deutlich mehr Beiträge in die Sozialversicherungen einzahlen, als sie daraus beziehen würden. Nichtsdestotrotz setzte der Bundesrat in der Folge Massnahmen um, die darauf hinzielten, «missbräuchliche Aufenthaltsrechte und Sozialleistungsbezüge von EU-/EFTA-Angehörigen zu verhindern».

- **Die Reduktion der Sozialhilfe im Ausländerbereich**

2017 reicht die SPK-S ein Postulat ein, mit dem sie den Bundesrat beauftragte «zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken bzw. auszuschliessen».

Der Bericht des Bundesrats auf dieses Postulat enthielt zwanzig Handlungsoptionen, die in der Folge auf ihre Praktikabilität geprüft wurden. Am 15. Januar 2020 verabschiedete der Bundesrat ein umfangreiches Massnahmenpaket. Zahlreiche Massnahmen, können seither direkt umgesetzt werden und bedürfen keiner Gesetzesänderung. Das Massnahmenpaket enthält aber auch Massnahmen, welche Änderungen im AIG nötig machten und deshalb einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen werden müssen.

- **Die negativen Folgen der Verrechtlichung des Integrationsbegriffs**

Am 1. Januar 2019 – die Arbeiten zur Reduktion der Sozialhilfe im Ausländerbereich waren in vollem Gang – trat das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz AIG in Kraft. Dieses Gesetz, welches den Aufenthalt von Personen aus Drittstaaten regelt, enthält in Art. 58a Kriterien, welche die Integration messbar machen sollen.

Integriert sind Ausländerinnen und Ausländer dann, wenn sie über ausreichende Sprachkompetenzen verfügen, am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten und die Werte der Bundesverfassung respektieren. Personen, die diese Kriterien nicht erfüllen, müssen mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen rechnen.

- **Der Bezug von Sozialhilfe als Grund für ausländerrechtliche Sanktionen**

Das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz enthält zahlreiche Verschärfungen: Für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung werden höhere Hürden gesetzt, der Entzug und die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung werden vereinfacht.

Sozialämter müssen neu auch niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, die seit mehr als 15 Jahre in der Schweiz leben, den Migrationsbehörden melden, wenn sie Sozialhilfe beziehen. In der Praxis führt dieses Dispositiv unter anderem auch dazu, dass anspruchsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer aus Angst vor negativen Konsequenzen auf Sozialhilfe verzichten.³

- **Die Verknüpfung der Sozialhilfe mit asyl- und ausländerrechtliche Vorgaben**

Die bisherigen Ausführungen zeichnen den Umbau im Bereich der Sozialhilfe nach: Was auf den ersten Blick als notwendige Massnahmen zum Umbau der Sozialwerke erscheint, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als migrationspolitisches Druckmittel.

³ Eine kantonale Bewilligungsverlängerung bedarf der Zustimmung des SEM, wenn Einzelpersonen in den letzten drei Jahren vor Ablauf der Bewilligung Sozialhilfe in der Höhe von mehr als 50 000 Franken bzw. Familien mehr als 80 000 Franken bezogen haben. Zustimmungspflichtig ist neu auch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung als Ersatz für eine widerrufenen Niederlassungsbewilligung. Verweigert das SEM die Zustimmung, so wird mit dem Widerruf der Aufenthalt beendet.

Im Fokus steht jener Teil der Bevölkerung, der vom Abbau der Sozialhilfe betroffen ist, der die Gesetze jedoch nicht mitgestalten und auch nicht mitentscheiden kann. Die Bewohnerinnen und Bewohner ohne Schweizer Pass müssen selbst für den Lebensunterhalt aufkommen. Falls ihnen das nicht möglich ist, sollen sie die Schweiz verlassen. Die Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht wird in dieser Logik zum Instrument der Migrationssteuerung.

- **Der Umbau der Sozialwerke erfordert gesamtgesellschaftliche Lösungen**

Die EKM verurteilt diese Entwicklungen aufs Schärfste: Die sukzessive Reduktion der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer, die Diskussionen um Missbrauch bei Leistungen, auf die ein verfassungsrechtlicher Anspruch besteht, die Debatten um die Zuwanderung in die Sozialwerke, die Verrechtlichung des Integrationsbegriffs, der Sozialhilfebezug als Grund für Sanktionen und die Verknüpfung der Sozialhilfe mit der Aufenthaltssicherheit laufen aus ihrer Sicht den Integrationsbemühungen von Bund und Kantonen diametral zuwider.

Diese Entwicklungen sollten darum aus ihrer Sicht im Interesse eines guten Zusammenlebens in der Migrationsgesellschaft Schweiz und im Interesse einer funktionierenden Demokratie wieder rückgängig gemacht werden.

Denn die Narrative vom «Wir und die Anderen» – welche die Politik in den letzten Jahren auch im Bereich der Sozialhilfe bemüht – schwächen den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Demokratie.

Die Schweiz ist eine von Migration geprägte Gesellschaft. Menschen agieren in internationalen Kontexten und bewegen sich in transnationalen Beziehungsgeflechten. Das Reden von «Wir und die Anderen» macht in einer solchen Gesellschaft keinen Sinn. Stattdessen sind neue Narrative vonnöten. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist überzeugt: Die Herausforderungen denen sich die Schweiz in Zukunft zu stellen hat – nicht zuletzt auch jene im Bereich der sozialen Sicherheit –, erfordern integrative gesamtgesellschaftliche Lösungsansätze.



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

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

Bern, 19. April 2022

Stellungnahme von Arbeitsintegration Schweiz zur Vernehmlassung:

Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Arbeitsintegration Schweiz (AIS) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für ihn wichtigsten Punkten. AIS ist der nationale Dachverband der sozialen und beruflichen Integration. Er vereint gesamtschweizerisch mehr als 240 Mitgliedsorganisationen, die eine Vielzahl an Integrationsdienstleistungen anbieten.

1. Ziele und Inhalt der Vernehmlassungsvorlage

Mit dem am 26. Januar 2022 eröffneten und bis zum 3. Mai 2022 dauernden Vernehmlassungsverfahren wird eine Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) angestrebt. Die vom Bundesrat beantragte Neuregelung betrifft die folgenden **drei Massnahmen**:

- tieferer Unterstützungsansatz in der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung
- Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium
- Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen.

Unsere Stellungnahme ist in Anlehnung an die Charta Sozialhilfe nachfolgend entlang dieser drei Massnahmen gegliedert.



2. Reduktion der Sozialhilfeleistungen (Art. 38a)

2.1. Fehlende Regelungskompetenz des Bundes

Gemäss Art. 115 BV fallen die Regelung und der Vollzug der Sozialhilfe in die Kompetenz der Kantone. Der Bund ist gemäss Art. 115 BV lediglich befugt, die interkantonale Koordination der Sozialhilfe zu regeln. Er kann zudem «Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge erlassen» (Art. 114 Abs. 5BV).¹

Gemäss Art. 121 BV ist der Bund umfassend zuständig für die Sozialhilfe im Asylbereich während der ersten Zeit des Aufenthalts in der Schweiz. Die Vernehmlassungsvorlage betrifft den Asylbereich jedoch ausdrücklich nicht, weshalb die Bundeskompetenzen im Asylbereich für die geplanten Neuerungen im AIG keine Rolle spielen. Für die Regelung der Sozialhilfe ausserhalb des Asylbereichs sind die **Kantone** zuständig². Dies betrifft ausdrücklich auch den Ausländerbereich.

Festzuhalten ist somit, dass **die verfassungsrechtliche Ausgangslage im Ausländerbereich grundlegend anders ist als im Asylbereich**. Der Bund kann nur den Asylbereich umfassend regeln und hier auch Bestimmungen über die Sozialhilfe erlassen. Im Ausländerbereich fehlen entsprechende Bundeskompetenzen.

Die Vernehmlassungsvorlage will direkt den Bezug von Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten regeln. Damit beansprucht der Bund eine Regelungskompetenz, welche gemäss der Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Das Kurzgutachten Uhlmann/Wilhelm geht deshalb davon aus, dass die Vernehmlassungsvorlage in diesem Punkt nicht verfassungskonform ist.³

Dem Bund fehlt somit eine ausreichende Verfassungsgrundlage, um die von den Kantonen an Personen aus Drittstaaten auszurichtende Sozialhilfe zu regeln.

2.2. Auswirkungen der geplanten Kürzungen

Die Sozialhilfe gewährleistet als unterstes Netz im System der sozialen Sicherung die Existenz von bedürftigen Personen und garantiert so ein menschenwürdiges Dasein.

Die Sozialhilfe ist knapp bemessen. Wenn Sozialhilfeleistungen gekürzt werden, besteht deshalb rasch die Gefahr, dass für die lebensnotwendigen Güter und Dienstleistungen nicht mehr genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Kürzungen bei der Sozialhilfe wirken desintegrierend, weil sich die Beziehenden bei einem reduzierten Grundbedarf selbst bescheidenste Ausgaben für die gesellschaftliche Teilhabekaum mehr leisten können. Leistungskürzungen wirken somit für die Betroffenen **integrationshemmend** und sind aus gesellschaftlicher Sicht kontraproduktiv. Zudem

¹ Vgl. hierzu das im Zuge der Vorarbeiten für die heutige Vernehmlassungsvorlage im Auftrag der SODK erstellte Kurzgutachten von Felix Uhlmann/Martin Wilhelm: Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten) vom 15. Oktober 2020. Diese Abhandlung wird nachfolgend als «Kurzgutachten» zitiert.

² Kurzgutachten, S. 5

³ Kurzgutachten, S. 14



führen langfristige Leistungskürzungen dazu, dass die **Grundrechte** der Betroffenen verletzt werden.

Kürzungen der Sozialhilfe sind bereits für Einpersonenhaushalte problematisch. Noch einschneidender wirken sich Kürzungen im Familienbudget aus, weil die Unterstützungsansätze pro Person degressiv ausgestaltet sind. Je grösser eine Familie ist, desto weniger Geld steht somit pro Person für den Grundbedarf zur Verfügung. Deshalb sind Kürzungen, welche Kinder und Jugendliche betreffen, besonders problematisch.

Weil die Sozialhilfe lediglich eine bescheidene Lebensführung (das Existenzminimum) gewährleistet, ist bei Leistungskürzungen generell Zurückhaltung geboten. Die Richtlinien der SKOS sehen Leistungskürzungen nur vor, wenn eine unterstützte Person Auflagen der Sozialhilfebehörden nicht beachtet und ihre Pflichten verletzt. Kürzungen sind zudem auf maximal 12 Monate zu befristen.

Die Vernehmlassungsvorlage geht davon aus, dass die Kantone «bei der Umsetzung Besonderheiten von Einzelfällen»⁴ berücksichtigen können, um die generellen Kürzungen bei Bedarf zu korrigieren. Diese Annahme ist unzutreffend: Der **Grundbedarf in der Sozialhilfe wird in allen Kantonen als Pauschale festgelegt** und kann im Einzelfall nicht angepasst werden.

Diese pauschalen Kürzungen sollen während drei Jahren erfolgen und würden deshalb bedeutend über den in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Sanktionsrahmen hinausgehen. Mit der Vernehmlassungsvorlage würden somit grundlegende **Prinzipien der Sozialhilfe in der Schweiz ausgehebelt**.

Die Vernehmlassungsvorlage ist auch deshalb abzulehnen, weil sie auf **Kinder und Jugendliche** sowie auf besonders **vulnerable Personengruppen** nicht Rücksicht nimmt und bei den pauschalen Kürzungen keine Ausnahmen für diese Personen vorsieht.

Eine bessere Integration von bedürftigen Personen in den Arbeitsmarkt ist eine sinnvolle und anzustrebende Zielsetzung. Die Förderung der Erwerbstätigkeit muss durch zielgerichtete, auf die Erwerbsbeteiligung zugeschnittene Massnahmen und durch die Beratung und Betreuung und den Aufbau zusätzlicher arbeitsmarktlicher Kompetenzen im Einzelfall angestrebt und realisiert werden. Es gibt **keine Evidenz dafür, dass generelle Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe die Arbeitsmarktbeteiligung fördern würden**. Die Sozialhilfe verfügt schon heute über bewährte und wirksame Anreiz- und Sanktionsmechanismen, um die gesellschaftliche Integration und insbesondere die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu fördern bzw. durchzusetzen. Weitergehende Massnahmen, wie sie der Bund vorsieht, sind nicht nötig und widersprechen grundlegenden Prinzipien der Sozialhilfe.

Die geplante Neuregelung würde vor allem wegen den «gemischten Dossiers» bei Familien mit inländischen und ausländischen Personen die Ausrichtung von Sozialhilfe erheblich komplizieren und den administrativen Aufwand der kommunalen und kantonalen Sozialdienste deutlich erhöhen.

⁴ Erläuternder Bericht, S. 19



Der mit der Revision angestrebte Spareffekt, würde deshalb nach Einschätzung von Fachpersonen weitgehend kompensiert durch den grösseren administrativen Aufwand.

2.3. Verletzung des Diskriminierungsverbots

Die geplante Kürzung von Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige stellt diese schlechter als andere Personengruppen. Grund für die Schlechterstellung ist einzig die **Herkunft** der betroffenen Personen aus Drittstaaten. Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung verbietet jedoch ausdrücklich die Diskriminierung aufgrund der «Herkunft». Es stellt sich somit die Frage, ob die Kürzung von Sozialhilfeleistungen bei Personen aus Drittstaaten eine unzulässige Diskriminierung darstellt. Ungleichbehandlungen aufgrund der Herkunft einer Person sind nur dann zulässig, «wenn sie ein dringendes öffentliches Interesse verfolgen, präzise auf die die Verwirklichung dieses Interesses zugeschnitten sind und die Betroffenen nicht unzumutbar hart treffen.»⁵ Es ist offensichtlich, dass die geplante schematische und pauschale Schlechterstellung von Drittstaatenangehörigen bei der Sozialhilfe **nicht präzise auf die Problemlage zugeschnitten** ist. Von der Kürzung werden in hohem Masse auch Kinder und andere Personen betroffen, für welche die Anreizwirkung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit keinerlei Sinn ergibt. Die geplante Regelung erweist sich schon deshalb als verfassungswidrig. Sie führt darüber hinaus aber auch zu unzumutbaren Härten, weil die ohnehin schon sehr tiefen Sozialhilfeleistungen noch weiter gesenkt werden sollen.

Die geplante Neuregelung erweist sich somit als nicht verfassungskonform und **verletzt das Diskriminierungsverbot** von Art. 8 Abs. 2 BV.

3. Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium (Art. 58a Abs 1, Bst. e)

Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Wenn die Förderung und Unterstützung von Partnerinnen/Partnern und Kindern als zusätzliches Integrationskriterium für ausländerrechtliche Entscheide aufgenommen werden soll, ist es jedoch wichtig, dass das SEM und die kantonalen Migrationsämter ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden soll. Ansonsten besteht das Risiko von willkürlichen Entscheidungen, was einer glaubwürdigen Migrations- und Integrationspolitik schaden würde. Wichtig ist auch, dass die Direktbetroffenen wissen, welche konkreten Erwartungen an sie gestellt werden. Zudem sollte die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums praktikabel sein und nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen.

Die vorgeschlagene gesetzliche **Regelung trägt diesen Kriterien nicht genügend Rechnung und ist deshalb abzulehnen**. Die geplanten Regelungen sind insbesondere nicht konkret genug. Sie erhöhen zudem die Gefahr einer verpönten Sippenhaftung, wenn Personen für das Verhalten von nicht kooperativen Familienmitgliedern Nachteile erleiden.

⁵ Müller/Schefer a.a.O., S 715



Kritisch zu hinterfragen ist auch, ob es überhaupt zusätzliche Regelungen braucht. Schon heute verfügt die Sozialhilfe über **ausreichende Anreiz- und Sanktionsmechanismen**, um die unterstützten Personen zu geeigneten Integrationsmassnahmen zu verpflichten. Die bestehenden Möglichkeiten sind aus einer fachlichen Perspektive ausreichend. Die mit der Revisionsvorlage angestrebte Neuregelung weist gegenüber dem Ist-Zustand keine Vorteile auf, würde aber in der Praxis zu unklaren Situationen führen und die Vollzugsbehörden in hohem Masse zusätzlich belasten.

4. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5)

Diese Bestimmung stellt sicher, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer beruflichen (Aus-)Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird. Die Neuregelung soll mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung bringen. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wird der Anreiz für eine berufliche Qualifikation verstärkt, was zu begrüßen ist. Die angestrebte Neuregelung ist zudem konsistent mit der Integrationsagenda von Bund und Kantonen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und für die gebührende Berücksichtigung unserer Stellungnahme im Rahmen Ihrer weiteren Bearbeitung dieses Geschäfts.

Freundliche Grüsse

Fatoş Bağ
Geschäftsleiterin
Arbeitsintegration Schweiz

Kontakt für Rückfragen:

Fatoş Bağ
Tel. 031 321 56 39
fatos.bag@arbeitsintegrationschweiz.ch

Peter Lack / Marianne Hochuli
Direktor / Leiterin Bereich Grundlagen
E-Mail: plack@caritas.ch / mhochuli@caritas.ch

Frau
Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

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

Luzern, 19. April 2022

**Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG: «Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten»:
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 26. Januar 2022 die Vernehmlassung für eine Teilrevision des AIG eröffnet. Die damit verbundenen Massnahmen sollen Anreize für eine stärkere Erwerbstätigkeit für Personen aus Drittstaaten setzen. Darum sollen die Sozialhilfeleistungen der Kantone und Gemeinden für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten eingeschränkt werden. Damit, so die Argumentation des Bundes, könne man auch den Anstieg der Sozialhilfeausgabe in den Kantonen und Gemeinden reduzieren.

Caritas Schweiz bekämpft Armut in der Schweiz und weltweit in rund zwanzig Ländern. In der Schweiz setzt sich Caritas Schweiz gemeinsam mit dem Netz der Regionalen Caritas-Organisationen für Menschen ein, die von Armut betroffen sind. Caritas betreut zudem Asylsuchende sowie Flüchtlinge und leistet Rechtsberatung. Sie vermittelt Freiwillige für soziale Einsätze.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme aus der Sicht einer erfolgreichen Armutsbekämpfung zukommen mit der Bitte, unsere Argumentationen zu berücksichtigen.

Allgemeine Bemerkungen

Caritas lehnt eine erneute Verschärfung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG vehement ab. Es handelt sich um eine höchst diskriminierende Vorlage gegenüber Personen aus Drittstaaten. Sie soll die Menschen in schwierigen finanziellen Verhältnissen mit Absicht noch schlechter stellen. Die Bundesverfassung garantiert das Recht auf Hilfe in Notlagen. Die wirtschaftliche Sozialhilfe macht als unterstes Sicherungsnetz lediglich 1.7% aller Sozialausgaben in der Schweiz aus. Bei den Sozialhilfebeiträgen der Menschen in Not zu sparen, ist der falsche Ort. Bereits die regulär ausbezahlte Sozial-

hilfe reicht nicht, um die laufenden Ausgaben zu decken, wie eine Studie des Büro BASS gezeigt hat.¹ Durch eine Kürzung würden eine zunehmende Anzahl von Menschen in äusserst prekäre Situationen geraten. Dies verhindert eine auch nur minimale Teilnahme an gesellschaftlichen Aktivitäten und bewirkt das Gegenteil dessen, was man erreichen möchte.

Mit Prekarisierung Anreize für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt schaffen zu wollen führt in die Sackgasse. Das Problem ist nicht, dass die Leute nicht arbeiten wollen, sondern dass es zu wenige Arbeitsplätze gibt, die ihren Voraussetzungen entsprechen. Oftmals ist fehlende Aus- oder Weiterbildung die Ursache für Armut. Es muss also am entgegengesetzten Ende angesetzt werden: Anstatt die armutsbetroffenen Menschen noch schlechter zu stellen, muss man mit einer konsequenten Umsetzung der Integrations-Agenda samt Bildungsmassnahmen erst die Voraussetzungen schaffen, damit die Menschen überhaupt arbeitsmarktfähig werden und ihre Potentiale entfalten und ihre mitgebrachten Erfahrungen nutzen können.

Die Spirale von weiteren Verschärfungen des AIG muss gestoppt werden

Caritas erlebt seit Inkrafttreten des revidierten AIG 2019 hautnah, dass immer mehr Menschen verunsichert sind und sogar Angst haben, Sozialhilfe zu beziehen, weil sie den Verlust der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung befürchten. Immer mehr Menschen verzichten auf ihr Recht auf Hilfe in Not. Auf den besorgniserregenden und zunehmenden Nichtbezug von Sozialhilfe weist auch die neueste Studie zum Nichtbezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer der Charta Sozialhilfe hin.

Wenn bedürftige Menschen ihr Recht auf Hilfe in Notlagen nicht mehr geltend machen können, steht die Schweiz vor einem ernsthaften und wachsenden sozialpolitischen Problem. Anstatt weiterer Verschärfungen bedarf es der vollständigen Entkoppelung von Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht.

Zu den einzelnen Massnahmen

Zu Massnahme 1: Tieferer Ansatz in der Sozialhilfe für Personen mit B- oder L-Bewilligung aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre nach Erteilung der Bewilligung.

Die Caritas lehnt die Reduktion der Sozialhilfe für Aufenthalter/-innen und Kurzaufenthalter/-innen in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung entschieden ab.

Ein tieferer Ansatz für bestimmte Personengruppen stellt eine Diskriminierung dar und höhlt das in der Bundesverfassung verankerte Recht auf eine Existenzsicherung, die eine würdige Lebensweise garantiert, aus. Das damit angestrebte Ziel einer vermehrten Arbeitsintegration wird nicht erreicht. Im Gegenteil: Durch tiefere Sozialhilfe und den damit verbundenen finanziellen und psychischen Druck werden die berufliche und soziale Integration zusätzlich erschwert und Prekarität und Armut weiter gefördert. Das Leben unter der Armutsgrenze bedeutet grosse materielle Entbehrung, permanente Unsicherheit und oft auch Verzicht auf medizinische Leistungen. Betroffen sind insbesondere Familien mit Kindern und Frauen.

Zu Massnahme 2: Ergänzung der Integrationskriterien (Art. 58a AIG) mit der Verpflichtung zur Unterstützung der Integration von Ehepartner/-in und minderjährigen Kindern.

Die Caritas lehnt die Erweiterung der Integrationskriterien ab. Die bestehenden Integrationskriterien sind bereits sehr streng und weitreichend. Zudem können Betroffene nicht für das Verhalten ihrer Partner oder Kinder zur Verantwortung gezogen werden. Dies kann, gerade in Paarbeziehungen, zu grossen Spannungen führen und Gewalt fördern.

¹ <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/berechnung-und-beurteilung-des-grundbedarfs-in-den-skos-richtlinien/project-view>.

→Anstatt dieses neue Integrationskriterium braucht es vermehrt niederschwellige Informations- und Sensibilisierungsarbeit und Zugänglichkeit der Integrationsangebote insbesondere für Frauen mit Kindern.

Zu Massnahme 3: Präzisierung Härtefallkriterien für Vorläufig Aufgenommene: Neu wird explizit auf die Integrationskriterien gem. Art. 58a AIG verwiesen. Dadurch soll die Teilnahme an einer Ausbildung gleich behandelt werden wie die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Caritas begrüsst die Absicht, die berufliche Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichzustellen. Besonders Personen in der beruflichen Grundbildung profitieren von der Regelung. Sie haben weniger Druck, so bald wie möglich eine schlecht bezahlte Tätigkeit anzunehmen. So können sie sich zuerst die Voraussetzungen aneignen, um im Schweizer Arbeitsmarkt bestehen zu können.

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG: Für eine Entkoppelung von Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug und den Ausbau von Bildungsmassnahmen

Für Caritas ist klar: Die Verknüpfung von Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug hebt das Recht auf Unterstützung in Notlagen aus und verstärkt die Armut. Menschen, die in der Schweiz wohnhaft sind, haben ein Recht darauf, in Notsituationen ohne negative Folgen finanziell unterstützt zu werden.

Caritas Schweiz fordert daher, dass der Bezug von Sozialhilfe keine Auswirkungen auf den Aufenthaltsstatus haben darf, mit Ausnahme, wenn er mutwillig herbeigeführt wird. Das Ausländer- und Integrationsgesetz muss entsprechend auf Bundesebene angepasst werden.

Verstärkt muss auch in die Armutsprävention investiert werden. Dabei ist die Bildung zentral. Arbeitnehmende, die sich weiterbilden und umschulen können, tragen ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden. Sie haben zudem höhere Chancen, wieder eine Stelle zu finden. Dies gilt besonders für Angestellte ohne nachobligatorische Ausbildung, deren Arbeit sich im Zuge der Digitalisierung rasch wandelt. Staat und Wirtschaft sollen dafür sorgen, dass auch sie sich weiter- und fortbilden können.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns im Voraus.

Freundliche Grüsse



Peter Lack
Direktor



Marianne Hochuli
Leiterin Bereich Grundlagen

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller Sutter
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, den 19. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, uns am oben genannten Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen.
Die vorgesehenen Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes lehnen wir aus den im Folgenden angeführten Gründen ab.

Art. 38a Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Wir bestreiten grundlegend, dass der Bund die Kompetenz besitzt, die Höhe der Sozialhilfe zu regeln, die die Kantone an Personen aus Drittstaaten ausrichten. Für die vorgesehene Einschränkung der Sozialhilfeleistungen nach Art. 38a fehlt jegliche verfassungsmässige Grundlage. Gemäss Art. 115 BV fallen die Regelung und der Vollzug der Sozialhilfe in die Kompetenz der Kantone. Bemerkenswert ist, dass der Bund sich aufgrund seiner Nichtzuständigkeit seit Jahrzehnten weigert, ein Bundesrahmengesetz für Sozialhilfe zu schaffen. Sein Versuch, nun in den Kernbereich kantonaler Kompetenzen einzugreifen, ist in jedem Falle unzulässig.

Die Leistungen der Sozialhilfe sind in der Schweiz bereits heute so tief, dass das Sozialwerk seinen verfassungsmässigen Auftrag nicht mehr erfüllt. Die vorgesehene Kürzung der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten ist weder zielführend noch angemessen. Bei Einführung wäre die Einsparung von Steuergeldern gering, da die Anzahl betroffener Personen und das Ausmass ihrer Bezüge sehr klein ist.

Schwer wiegt jedoch, dass alleinerziehende Frauen mit Kindern besonders von den Kürzungen betroffen wären, wie die im erläuternden Bericht zitierte Studie BASS («Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen», 11/2018) aufzeigt. Die vorgesehenen Änderungen verletzen also Artikel 26 und 27 der Kinderrechtskonvention, die

vpod	ssp	ssp	ssp
<i>Schweizerischer Verband des</i>	<i>Syndicat suisse des</i>	<i>Sindacato svizzero dei</i>	<i>Sindicat svizzer dals</i>
<i>Personals öffentlicher Diens-</i>	<i>services publics</i>	<i>servizi pubblici</i>	<i>servetschs publics</i>
<i>te</i>			

den Staat in die Pflicht nehmen, das Kindeswohl vorrangig zu garantieren. Denn die Sozialhilfe, die per Definitionem bereits auf Höhe des Existenzminimums liegt, weiter zu kürzen, schränkt notwendig die psycho-soziale Entwicklung sowie die schulische und berufliche Ausbildung von Heranwachsenden stark ein.

Eine starke Diskriminierung wäre die Kürzung des Grundbedarfs jedoch auch für die alleinerziehenden Mütter und weitere migrantische Frauen. Deshalb hat der UN-Frauenrechtsausschuss die Schweiz explizit dazu aufgefordert, Frauen mit Migrationshintergrund beim Zugang zur Sozialhilfe nicht schlechter zu stellen als andere Personen (CEDAW/C/CHE/CO/4-5, § 47b.)

Die Vorstellung, dass von der Kürzung verfassungsmässig garantierter existenzsichernder Unterstützungsleistungen Anreize zur Erwerbstätigkeit ausgehen, ist zynisch. Nicht der Wille zur Arbeit ist entscheidend, sondern der, tatsächliche und nicht nur formale, Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund zum Schweizer Arbeitsmarkt. Die Sozialhilfe gerade für die Zeit zu kürzen, in der es am schwierigsten ist, Arbeit zu finden, nämlich nach einer Neueinreise (bei noch fehlenden Kenntnissen von Sprache und Gepflogenheiten) zeugt zudem von einem fehlenden Wissen der politisch Verantwortlichen um die soziale Realität.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e

Solche Bestimmungen von Integrationskriterien werden auch von vielen Schweizer:innen nicht erfüllt. Dies nur bei Menschen ohne Schweizer Pass zu sanktionieren, wäre eine unzulässige Ungleichbehandlung. Die Überprüfung solcher Kriterien würde jedoch ohnehin völlig unverhältnismässige Eingriffe in die Privatsphäre Betroffener darstellen.

Art. 84 Abs. 5

Wir begrüssen, dass bei Härtefallgesuchen zukünftig die Teilnahme am Erwerb von Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgesetzt werden soll. Dafür braucht es jedoch keine Gesetzesänderung. Es wäre völlig ausreichend, diesen Grundsatz in den Weisungen des SEM sowie der Praxis von Bundesverwaltung und kantonalen Behörden zu stärken.

Wir fordern Sie dringend auf, auf die vorgesehenen Änderungen des AIG zu verzichten, die menschenunwürdig und diskriminierend sind. Im Übrigen stellt bereits heute der Nichtbezug von Sozialhilfe von Ausländerinnen und Ausländern, die ausländerrechtliche Konsequenzen befürchten, ein wachsendes sozialpolitisches Problem dar. Anstatt die Bezugsmöglichkeiten von Sozialhilfe weiter einzuschränken, sollte es das politische Ziel staatlicher Verantwortungsträger:innen sein, dass von Not betroffene Menschen die ihnen verfassungsmässig zustehende Unterstützung auch tatsächlich erhalten.

Vielen Dank, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. phil. Johannes Gruber

Für die VPOD-Verbandskommission Migration

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 24. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 26. Januar 2022 das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes eröffnet. Der Verein für soziale Gerechtigkeit erlaubt sich, zur Vorlage Stellung zu nehmen.

Grundsätzliches

Die Kompetenz für die Sozialhilfe liegt bei den Kantonen. Es erstaunt deshalb, dass mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes auf Bundesebene die Sozialhilfeleistungen für gewisse Personengruppen eingeschränkt werden sollen. Der Verein für soziale Gerechtigkeit lehnt punktuelle Eingriffe des Bundes in die kantonale Sozialhilfekompetenz zwecks Verschärfung der Sozialhilferegulungen dezidiert ab. Eine umfassende Harmonisierung der Sozialhilfe mittels eines Bundesrahmengesetzes Sozialhilfe würde der Verein für Soziale Gerechtigkeit hingegen sehr begrüessen.

Das Ausländer- und Integrationsgesetz regelt gemäss Art. 1 AIG die Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Die Integration soll gemäss Art. 4 AIG Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzunehmen. Eine wichtige Voraussetzung für eine gelingende Integration ist die materielle Existenzsicherung. Der Verein für soziale Gerechtigkeit ist deshalb klar der Meinung, dass sich die vorgeschlagene Einschränkung der Sozialhilfe nicht mit dem Integrationsziel des AIG vereinen lässt.

Die vorgeschlagene Verschärfung wird v.a. Familien, Kinder und Alleinerziehende treffen. Sie müssen mit noch weniger Geld und einem grossen Integrationsdruck leben. Zu wenig Geld wirkt sich erwiesenermassen negativ auf die Zukunftschancen von Kindern aus. Kinder

mit schlechten Startchancen bleiben häufig bis ins Erwachsenenalter arm. Der Verein für soziale Gerechtigkeit ist überzeugt, dass die Existenzsicherung und die Förderung der Integration über Anreize eine Grundvoraussetzung für die nachhaltige Integration mehrerer Generationen sind. Die anvisierten Verschärfungen hemmt aus Sicht des Vereins für soziale Gerechtigkeit die nachhaltige Integration von zugewanderten Menschen über mehrere Generationen hinweg.

Der Verein für soziale Gerechtigkeit lehnt die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage ab. Einzig die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen wird unterstützt. Grundsätzlich begrüsst der Verein für soziale Gerechtigkeit die Idee, die Sozialhilfe auf Bundesebene zu regeln. Eine solche Harmonisierung der Sozialhilfe durch gesamtschweizerisch einheitliche Regelungen müsste aber umfassend in einem Bundesrahmengesetz Sozialhilfe erfolgen.

Zu den einzelnen Bestimmungen

tieferer Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe während der ersten 3 Jahre

Während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz sollen gemäss Vernehmlassungsvorlage für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung (Ausweis L und B) tiefere Unterstützungsansätze (Grundbedarf Haushalt) gelten (Art. 38a AIG). Die genaue Höhe wird von den Kantonen festgelegt.

Der Grundbedarf des Lebensunterhalts in der Sozialhilfe orientiert sich an den einkommensschwächsten 10% der schweizerischen Haushalte. Der Grundbedarf bietet damit keinen Spielraum für Kürzungen, ohne eine finanzielle Not und soziale Ausgrenzung der betroffenen Menschen in Kauf zu nehmen.

Die tieferen Unterstützungsansätze würden betroffene Menschen hart treffen, ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe könnte gemäss erläuterndem Bericht daraus nicht abgeleitet werden. Mit den vorgeschlagenen Änderungen würde folglich die Integration von Menschen aus Drittstaaten massiv erschwert, ohne dass die Sozialhilfe finanziell entlastet würde.

Die vorgeschlagene Regelung auf Bundesebene leistet auch keinen Beitrag zur dringend notwendigen Harmonisierung der Sozialhilfe, da die exakte Höhe des Unterstützungsansatzes durch den zuständigen Kanton festgelegt wird. Der Verein für soziale Gerechtigkeit befürchtet, dass es auch in diesem Bereich grosse kantonale Unterschiede geben wird.

Der Verein für soziale Gerechtigkeit lehnt die tieferen Unterstützungsansätze dezidiert ab, da sie integrationshemmend sind.

Berücksichtigung Unterstützung der Integration von Ehegattinnen und minderjährige Kinder

Die Erwartung an ausländische Personen, die Integration von Familienangehörigen zu fördern und zu unterstützen, soll mit der Einführung von Art 58a Abs 1 lit e VE-AIG gesetzlich verankert werden. Ausländische Personen sollen ihre Familienmitglieder u.a. beim Erwerb der Sprache unterstützen, ihre Kinder in den Schwimmunterricht schicken und die Teilhabe der Familie am sozialen und kulturellen Leben fördern.

Das Bedürfnis, nach sozialem Kontakt, Zugehörigkeit, Partizipation und Achtung ist im menschlichen Wesen verankert. Auch Menschen, die neu in die Schweiz kommen, wollen dazugehören. Ihre Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes ist jedoch ein komplexer Prozess, den sie schrittweise vollziehen müssen und der Zeit braucht. Neu Zugewanderte müssen u.a. die Sprache lernen, ihre Verhaltensweisen anpassen und neue soziale Kontakte knüpfen.

Der Vorschlag, ausländische Personen gesetzlich zu verpflichten, ihre Familienmitglieder bei der Integration zu unterstützen, impliziert, dass sie dies nicht tun würden, würden sie dazu nicht gezwungen. Der Verein für soziale Gerechtigkeit ist dezidiert der Meinung, dass sich alle Menschen unabhängig von der Herkunft eine gesellschaftliche Teilhabe wünschen. Der Verein für soziale Gerechtigkeit lehnt deshalb den vorgeschlagenen Integrationszwang ab und fordert stattdessen, die Massnahmen zur Förderung der nachhaltigen Integration von zugewanderten Menschen stetig zu überprüfen und zu verbessern. Zudem weist der Verein für soziale Gerechtigkeit darauf hin, dass eine angemessene Existenzsicherung eine Grundvoraussetzung für die Integration ist. Denn wie sollen Ausländerinnen und Ausländer die Integration ihrer Familienmitglieder fördern, wenn ihnen das Geld für das Klassenlager und die Teilnahme an kulturellen, sportlichen und sozialen Veranstaltungen fehlt?

Der Verein für soziale Gerechtigkeit lehnt die Einführung von Art. 58a Abs 1 lit e VE-AIG klar ab.

Präzisierung Integrationsvoraussetzungen

Durch einen expliziten Verweis auf die allgemeinen Integrationskriterien (Art. 58a AIG) sollen gemäss Vernehmlassungsvorlage die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG).

Der Verein für soziale Gerechtigkeit unterstützt diese Präzisierung, da sie Klarheit schafft und den Anreiz am Erwerb von Bildung verstärkt.

Übergangsbestimmungen

Gemäss Vernehmlassungsvorlage sollen der tiefere Unterstützungsansatz für Personen mit einer Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligung ab dem Folgemonat nach dem Inkrafttreten zur Anwendung kommen (Art. 162e AIG).

Menschen, die von Sozialhilfe leben, müssen ihr Geld sehr sorgfältig einteilen. Eine plötzliche Kürzung des bereits sehr knappen Budgets kann zu einer grossen Not führen, unweigerlich noch mehr Entbehrenen nötig werden. Gerade Kinder treffen zusätzliche Entbehrenen hart.

Der Verein für soziale Gerechtigkeit fordert, dass für Menschen, die bereits Unterstützung erhalten, ein Besitzstand gilt, falls die Kürzung des Unterstützungsbeitrags, die der Verein klar ablehnt, eingeführt würde.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Yvonne Feri, Präsidentin

Solinetz Luzern
Bundesstrasse 13
6003 Luzern



Luzern, 15.04.2022

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Solinetz Luzern bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Das Solinetz Luzern ist ein Bündnis aus unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen der Zentralschweiz, die sich für ein humanes Asylwesen und einen solidarischen Umgang mit geflüchteten Menschen engagieren.^[1] Die Aktivitäten des Bündnisses basieren auf den drei Säulen Vernetzung, Beratung, Sensibilisierung.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der

Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Solinetz Luzern lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst Solinetz Luzern die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Solinetz Luzern lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Das Solinetz Luzern fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

Folglich fordert das Solinetz Luzern den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Solinetz Luzern lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert Solinetz Luzern den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Solinetz Luzern begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Solinetz Luzern **begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Solinetz Luzern ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Solinetz Luzern betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen

nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Solinetz Luzern würde es deshalb begrüssen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten

und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordert Solinetz Luzern, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Solinetz Luzern
Bundesstrasse 13
6003 Luzern
info@solinetzluzern.ch
www.solinetzluzern.ch

SOLINETZ
LUZERN
FÜR
GEFLÜCHTETE
MENSCHEN



⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Concerne: Procédure de consultation au sujet de la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissant·es d'États tiers)

Madame la Conseillère fédérale,

solidaritéS a parcouru la proposition de modification de la LEI et constate que ce nouveau durcissement des conditions de séjour en cas de perception d'aide sociale est en contradiction avec le principe même de l'article 12 de la Constitution fédérale qui stipule que «quiconque est dans une situation de détresse [...] a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine».

Le rapport explicatif accompagnant la proposition de modification de la LEI indique que cette modification repose sur le constat que les personnes ressortissantes d'États tiers (hors UE/AELE) sont davantage soumises aux risques de solliciter l'aide sociale. Partant, le rapport semble voir une opportunité de baisser les coûts liés à l'aide sociale, assumés en grande partie par les cantons et communes, en diminuant les montants de cette aide sociale pour les personnes détentrices de permis L ou B, durant les 3 premières années consécutives à l'obtention de leur permis.

Cette proposition soulève plusieurs interrogations:

1. Un minimum vital qui serait variable entre les êtres humains?

La définition du minimum vital dans l'aide sociale ordinaire, dont le pouvoir normatif et descriptif revient aux cantons et à la CSIAS, suit les mêmes règles pour toute personne possédant un domicile légal en Suisse. Dans les normes CSIAS, le minimum vital social assure une existence modeste conforme à la dignité humaine, qui permet la participation à la vie en société.

En outre, du point de vue du système de l'aide sociale, qui repose notamment sur le principe de la couverture des besoins, il n'existe pas d'éléments factuels permettant d'établir que les besoins de la catégorie de personnes dont l'aide sociale devrait être restreinte diffèrent de ceux de la population générale.

Comment donc justifier un écart de minimum vital durant 3 ans, pour les détenteur·ices de permis L et B?

Nous nous permettons en passant de souligner que cette même question peut se poser pour les personnes dans l'asile ou déboutées de l'asile qui se trouvent soumises à l'aide d'urgence, une aide sociale plus que diminuée et bien en-dessous des minimums vitaux...ainsi que pour certaines autres catégories de personnes selon les cantons.

2. Inciter à l'intégration professionnelle, vraiment?

A l'heure où une crise de l'emploi ambiante et une pandémie plus récente ont, depuis plusieurs années, durement touché plusieurs secteurs du marché du travail, viser l'«incitation à l'intégration professionnelle» nous paraît un vœu pieux et dénué de lien

avec la réalité. Ce, d'autant plus dans un pays où le temps de travail n'est pas partagé entre chacun et chacune, au point qu'il existe un taux de chômage constant en Suisse (que des instruments politiques permettraient pourtant de réduire).

Pointons en passant le fait qu'augmenter l'âge de la retraite comme proposé dans le projet AVS21 par le Conseil fédéral, n'aidera certainement pas à réduire ce taux, bien au contraire.

3. Réduire les dépenses: commençons par taxer les riches avant de retirer le pain de la bouche des pauvres!

Réduire le coût de l'aide sociale est une ritournelle classique dans la bouche de la plupart des dirigeant-es en Suisse. Or, le problème est systématiquement pris dans le même sens: les pauvres coûtent trop cher, attaquons-nous à réduire le nombre de pauvres aidé-es. Notons que ce réflexe est incroyablement poussièreux: au Moyen-Age déjà, l'accès aux Hospices et aux Hôpitaux était restreint aux personnes originaires du lieu et refusé à celles provenant d'autres cantons, d'autres pays. Ne serait-il pas temps de se poser la question d'une juste répartition des ressources plutôt que d'activer un réflexe de chauvinisme à l'aide sociale qui ne fait que laisser sur le carreau des personnes précaires?

Rappelons que ce sont les milieux économiques et les partis de droite, d'extrême-droite et certains partis centristes qui ont soutenu la dernière réforme de l'imposition des entreprises. Cette réforme réduit considérablement les ressources publiques des cantons et de la Confédération, tout en allégeant fiscalement des entreprises qui font des profits considérables! Ces entreprises-là ne connaissent pas le minimum vital, l'humiliation que représente les procédures d'accès à l'aide sociale ni le stress induit par la difficulté à boucler ses fins de mois.

A cet égard, il faut relever que la réduction des prestations d'aide sociale, de même que les économies réalisées sur les effectifs nécessaires à l'accompagnement des personnes en difficulté contribuent indéniablement à prolonger la durée de l'aide apportée aux personnes en difficulté, et partant les coûts de l'aide sociale. En effet, comme en témoignent de nombreuses expériences dans divers cantons, seules des mesures favorisant une réelle et durable intégration se révèlent propices à la réduction des coûts de l'aide sociale.

S'il existe un problème pour mener les budgets à l'équilibre, il doit être résolu en allant chercher davantage d'argent auprès de celles et ceux qui en ont et qui l'accroissent impunément au détriment des autres, et certainement pas en réduisant l'accès au minimum vital de personnes précaires!

La proposition touchera principalement des personnes venues en Suisse au titre du regroupement familial, donc des familles, souvent avec enfants, dont une partie des membres possèdent un droit de séjour durable en Suisse.

L'impact sur l'intégration, notamment professionnelle, sera notable pour la personne bénéficiant du regroupement familial, domaine dans lequel il est unanimement reconnu que les premières années sont décisives. Notamment, lors de regroupements familiaux avec des ressortissant-es suisses, pour lesquels la dépendance à l'aide sociale n'est pas un critère de refus. Dans ces cas, la personne suisse se retrouverait avec une aide sociale ordinaire, alors que son époux-se avec une aide réduite, ce qui ne favorise en aucun cas l'indépendance financière du couple.

Par ailleurs, ce sont en majorité des femmes qui sont concernées par ce type de permis: 62% des regroupements familial de l'année 2021 en Suisse concernaient des épouses¹. Ces femmes migrantes rencontrent des difficultés accrues pour accéder au marché du travail (que ce soit en raison d'une formation professionnelle insuffisante, ou, surtout, de leur rôle dans la prise en charge des enfants, vu l'insuffisance des structures d'accueil de la petite enfance). Donc, cette réduction de l'aide sociale envisagée constituerait une discrimination à l'encontre des femmes.

4. Femmes victimes de violences conjugales: un obstacle de plus à la protection

En cas de violences conjugales, l'art. 50 al. 1 let. b LEI et art. 77 OASA permettent de prolonger l'autorisation de séjour de certaines victimes étrangères lorsqu'il y a rupture de la vie commune dans les trois années qui suivent leur mariage.

A l'heure actuelle, lorsqu'une femme migrante dénonçant des violences conjugales se trouve sans emploi et émerge à l'assistance publique, les autorités lui reprochent toujours de ne pas avoir fait assez d'efforts pour s'intégrer en Suisse. Si le permis est tout de même renouvelé, les autorités exercent encore sur la victime une pression importante, l'informant du risque de non-renouvellement ultérieur de son autorisation de séjour si elle continue à dépendre de l'aide sociale (soit un motif de révocation au titre des articles 51 et 62 LEI). Alors que l'art. 50 LEI est actuellement en révision au Parlement, une réduction potentielle de l'aide sociale pour les victimes serait catastrophique.

5. Violation des droits constitutionnels

Ce changement de la LEI entérine une différence de traitement fondée sur l'origine des personnes. Pourtant, l'art. 8 al. 2 de la Constitution fédérale interdit expressément toute discrimination de ce type. Et le rapport explicatif du Conseil fédéral ne revient absolument pas sur cet aspect de la question.

Dans les cantons avec des montants particulièrement bas, cette réglementation conduirait à une réduction du minimum vital. Le Conseil fédéral prétend à tort que les cantons ont une marge de manœuvre au cas par cas pour éviter les situations d'indigence. Dans la pratique, ce n'est pourtant pas possible, car le principe d'individualisation de l'aide sociale ne s'applique pas au minimum vital. Cette nouvelle réglementation s'avère donc anticonstitutionnelle en violant l'art. 8 al. 2.

Pour ces différentes raisons, solidaritéS constate que cette modification de la LEI va dans le mauvais sens et ne fera que dégrader la situation de vie de nombreuses personnes précaires. A l'inverse, il nous paraît important de renverser le paradigme, et de commencer à considérer que si des personnes doivent émerger à l'aide sociale, c'est parce que notre société ne leur offre pas de quoi survivre. Et donc, que si l'on souhaite agir pour changer la donne, c'est à une révision en profondeur de notre société et de ses inégalités qu'il convient de procéder.

¹ Entrées de la population résidente étrangère par motif d'immigration et groupe d'étrangers du 1.1.2021 au 31.12.2021, Statistiques, SEM, <https://www.bj.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/archiv/2021/11.html>

humanrights.ch, Hallerstrasse 23, 3012 Bern

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 27.04.2022

Per E-Mail

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer
aus Drittstaaten**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Verein «humanrights.ch - Menschenrechte Schweiz» bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer*innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Der Verein humanrights.ch lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst die Organisation grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst humanrights.ch die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

I

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Der Verein humanrights.ch lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezügler*innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist verfehlt. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer*innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer*innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, «aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe» nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Der Verein Netzwerk Asyl fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert der Verein humanrights.ch den gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt*innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Der Verein humanrights.ch lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer*innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer*innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt*innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer*innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer*innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BüG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann «die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden».⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant*innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer*innen, gibt es auch bei Migrant*innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant*innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer*innen nicht verlangt werden kann. Denn kein*e Schweizer*in wird dafür bestraft, wenn er*sie nicht die Integration des*der Partner*in erzwingt.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Folglich fordert der Verein humanrights.ch den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Der Verein humanrights.ch begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Der Verein humanrights.ch **begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Der Verein humanrights.ch ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Der Verein humanrights.ch betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum der Bund eingreift, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant*innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. humanrights.ch würde es deshalb begrüßen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger*innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Folglich fordert der Verein humanrights.ch, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Marianne Aeberhard,
Geschäftsleiterin humanrights.ch

Änderung des ALG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH

Bern, 27. April 2022

Inhalt

1	Einleitung	3
	Das Wichtigste in Kürze	4
2	Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Art. 38a nAIG)	6
2.1	Überschreitung der Kompetenzen des Bundes	6
2.2	Sozialhilferechtliche Gründe	7
2.2.1	Soziales Existenzminimum	8
2.2.2	Missachtung des Finalprinzips	8
2.3	Förderung der Prekarität	9
2.4	Verschärfungen ohne Grundlagenforschung und Monitoring	10
2.5	Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit	11
2.6	Unklar definierte Zielgruppe	12
2.7	Unklarer Nutzen der Vorlage	13
3	Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen (Art. 58a Abs.1 Bst. e nAIG)	14
4	Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen (Art. 84 Abs. 5 nAIG)	15
5	Verletzung von nationalem Recht	16
6	Übergangsbestimmungen (Art. 126e nAIG)	17

1 Einleitung

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (nachfolgend SAH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für es wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Das SAH stellt fest, dass die geplanten Änderungen auf politische Vorstösse zur Kostensenkung im Sozialhilfereich zurück zu führen sind. Die Vorstösse sind geprägt von der Debatte um vermeintlichen Sozialhilfemissbrauch sowie von einer marktwirtschaftlich geprägten Logik, nach welcher sozialhilfebeziehenden Menschen mit zunehmender Höhe des Bezugs die Legitimation eines Aufenthalts in der Schweiz abgesprochen wird.

In den letzten Jahren wurde dieses Prinzip durch Verschärfungen der Ausländergesetzgebung mit Bezug auf die Integrationskriterien und den Sozialhilfebezug auch gesetzlich verankert.¹ Mit der Möglichkeit zur Rückstufung der Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund des fortgesetzten und erheblichen² Sozialhilfebezugs besteht seit 2019 ein entsprechendes Instrument, dessen Auswirkungen erst noch analysiert werden müssen. Erste Studien legen den Schluss nahe, dass die ausländerrechtlichen Verschärfungen dazu führen, dass anspruchsberechtigte Personen aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen vermehrt auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten.³ So werden prekäre Lebenssituationen gefördert und nach Schätzungen der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“ etwa 60'000 Personen faktisch der gleichberechtigte Zugang zu den Leistungen des Sozialstaates verwehrt⁴.

Das SAH betrachtet diese Instrumentalisierung der Sozialhilfe und der Integrationspolitik zur Steuerung von Zuwanderung und Aufenthalt als inakzeptabel. Sie entspricht nicht dem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz, sich für das Wohl der Schwächeren einzusetzen.⁵ Im Gegensatz dazu steht das SAH für eine Integrationspolitik, die einen menschenwürdigen Aufenthalt in der Schweiz ermöglicht und setzt sich deshalb klar für eine Entflechtung von Integrations- und Migrationspolitik ein.

¹ Siehe Teilrevision des AIG, in Kraft seit 1. Januar 2019.

² Für eine Einzelperson ist von einem Bezug ab etwa CHF 80'000 die Rede.

³ Charta Sozialhilfe Schweiz, „Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). Argumente der Charta Sozialhilfe Schweiz“, 1. März 2022 (nachfolgend Sozialcharta).

Meier, Gisela / Mey, Eva / Strohmeier Navarro Smith, Rahel: „Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht“, 27. August 2021 (im Text erwähnt als zhaw-Studie).

⁴ Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, https://drive.google.com/file/d/1zMT1HQ6lr_VtdgjTD--km9Lta68B2nl0/view

⁵ Präambel der Bundesverfassung.

Das Wichtigste in Kürze

Die Revisionsvorlage sieht eine Verschärfung des Ausländerrechts zu Lasten von Drittstaatenangehörigen vor. Wir lehnen den Grossteil der Vorlage aus folgenden Gründen ab:

Sie hindert echte soziale und berufliche Integration, in dem Menschen auch ohne eigenes Verschulden auf das blosse Existenzminimum reduziert werden, und verstösst gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV) und das Recht auf Menschenwürde (Art. 7 BV). Des Weiteren greift sie auf die verfassungsmässige Kompetenz der Kantone zu, die Sozialhilfe zu regeln (Art. 115 BV). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die geschätzten eher tiefen Kosteneinsparungen signifikante Verbesserungen erzielen sollen, jedoch ist bereits jetzt klar, dass in erster Linie verletzbare Personen wie Kinder, weitere Menschen mit besonderen Bedürfnissen und Frauen betroffen sein werden. Verschärfungen im Ausländerrecht wurden in der Vergangenheit – und auch in dieser Vorlage – ohne wissenschaftliche Forschung und umfassende Datenerhebungen vorgenommen. Diese wie auch ein grossflächiges Monitoring der konkreten Auswirkungen auf Betroffene sind eine wichtige Forderung unsererseits. Ebenfalls werden Schweizer*innen mit Familienangehörigen und Partner*innen aus Drittstaaten gegenüber EU-Staatsangehörigen diskriminiert. Die Verknüpfung von Integrationspolitik und Sozialhilfe als Instrument zur Migrationskontrolle ist unzulässig und widerspricht dem Auftrag eines fairen Sozialwesens für alle Bewohner*innen unseres Landes. Missbrauch und fehlende Bemühungen in der Sozialhilfe können bereits heute ausreichend geahndet werden.

Zu begrüssen ist die Anerkennung der Gleichwertigkeit von beruflicher Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Prüfung von Härtefallbewilligungen für vorläufig aufgenommene Personen nach Art. 85 Abs. 4 AIG.

Wir erachten die faktische und zunehmende Verschränkung von Migrations- und Sozialpolitik als Hauptursache für den Nichtbezug unter der Migrationsbevölkerung. Deshalb plädieren wir eindringlich für eine Entkoppelung von aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und Sozialhilfebezug angesichts der Mehrfachprekarisierung bei gewissen Migrant*innen, welche kaum aus eigener Kraft dieser Negativspirale des tiefen Lohns, der prekären Arbeitsverhältnisse, der daraus folgenden zum Beispiel gesundheitlichen Probleme, der Verschuldung und der Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen entrinnen können. Die sogenannte zhaw-Studie spricht gar über „klare, strukturell bedingte Verwehrung von öffentlichen Rechten (civic stratification)“.⁶

Eine „wirtschaftliche Unabhängigkeit“ – hier in Form einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt – ist entscheidend für den Erhalt und/oder die Erneuerung eines festen Aufenthaltsstatus und gleichzeitig ist ein ebensolcher sehr häufig Voraussetzung dafür, überhaupt eine (legale) Anstellung zu finden.“⁷

Gewisse Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus⁶ sind aus völkerrechtlicher Sicht grundsätzlich zulässig, doch braucht es eine objektive und vernünftige Rechtfertigung. Bei sensiblen Anknüpfungsmerkmalen wie der Staatsangehörigkeit gelten zudem höhere Rechtfertigungsanforderungen, wenn dadurch existenzielle Bedürfnisse vorenthalten werden.⁸

Das SAH lehnt die tieferen Ansätze in der Sozialhilfe für Aufenthalter*innen und Kurzaufenthalter*innen in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung entschieden ab. In der Sozialhilfe bemisst sich Höhe der Unterstützungsleistungen am Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz. Es ist daher nicht ersichtlich, wie der Vorschlag, die Sozialhilfe in den ersten drei Jahren des Aufenthalts in der Schweiz zu senken, gerechtfertigt wird. Die Massnahme übersteigt in ihrer Tragweite die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe klar. Sie ist zudem weder zielführend noch verhältnismässig und widerspricht grundlegenden Prinzipien der Sozialhilfe. Gleichzeitig würden prekäre Verhältnisse weiter gefördert und ein kantonales Willkürsystem in für die Betroffenen geschaffen.

Auch die Erweiterung der Integrationskriterien in Art. 58a AIG mit der Förderung und Unterstützung der Integration der Kernfamilie lehnt das SAH ab. Die Anforderungen an die Integration der Betroffenen sind bereits jetzt hoch. Die Förderung und Unterstützung aller Familienmitglieder ist zwar ein wichtiges integrationspolitisches Ziel, die Verantwortung hierzu kann aber nicht alleine auf die Betroffenen abgewälzt werden.

⁶ Meier, Gisela / Mey, Eva / Strohmeier Navarro Smith, Rahel: „Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht“, 27. August 2021, S. 17 (im Text erwähnt als zhaw-Studie).

⁷ Meier et al., S. 30.

⁸ Gordzielik, Teresia (2020), „Sozialhilfe im Asylbereich, Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung“, Zürich: Schulthess, S. 113 f. und 584 f.

2 Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Art. 38a nAIG)

Geprägt von einer Missbrauchsdebatte⁹ und dem variierenden Verständnis von (gelungener) Integration erachten wir weitere Kürzungen als nicht zielführend. Gerade im Ausländerbereich verzichten bereits jetzt viele Personen auf Sozialhilfe aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen.¹⁰

Das SAH lehnt die Vorlage aus verschiedenen Überlegungen entschieden ab.

2.1 Überschreitung der Kompetenzen des Bundes

Im Bereich der Sozialhilfe sind gemäss Art. 115 Abs. 1 BV grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Bund regelt gestützt auf Art. 115 Satz 2 BV die Ausnahmen und Zuständigkeiten, was als reine koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes zu verstehen ist und nicht als weitergehende Gesetzgebungskompetenz. Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist laut Art. 121 Abs. 1 BV Sache des Bundes. Weitergehende Kompetenzen besitzt der Bundesrat im Bereich der Sozialhilfe für Auslandschweizer sowie betreffend Sozialhilfe für Arbeitslose.

Aus der Tatsache, dass dem Bund bei der Regelung des Aufenthalts, die die Voraussetzung für die Gewährung von Sozialhilfe durch die Kantone ist, Kompetenz zusteht, schliesst der Bundesrat, dass auch im eigentlichen Bezug von Sozialhilfe ihm in diesem Rahmen Kompetenzen zustünden.¹¹ Dieser Schlussfolgerung kann nicht gefolgt werden. Bei der Einschränkung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz handelt es sich nicht um eine Regelung, die unmittelbar eine ausländerrechtliche Fragestellung betrifft, sondern um eine Regelung, welche direkt den Sozialhilfebezug zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen macht. Denn hier versucht der Bund in einem der Kernbereiche der kantonalen Sozialhilfekompetenz, die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bzw. die Festsetzung der Beiträge, ohne Not einzugreifen. Er ist bereit, um rein ausländerpolitischen Ziele zu verfolgen, die Kompetenzaufteilung zwischen

⁹ Die SKOS schätzt den Anteil an Missbrauchsfällen als sehr gering ein, im Gegensatz zur Aufbausichtung derselben in den Medien. Teils werden Fälle in der Öffentlichkeit als missbräuchlich beurteilt, die gar nicht gegen das Sozialhilferecht verstossen. SKOS (2010), „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch“, S. 2.

¹⁰ BASS AG, „Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz“, 22. Februar 2022, S. III (nachfolgend BASS-Studie).

¹¹ Staatssekretariat für Migration (nachfolgend SEM), „Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens“, 26. Januar 2022, S. 9.

Bund und Kantone zu durchbrechen. Diesen Eingriff erachten wir als verfassungswidrig und nicht statthaft.¹²

2.2 Sozialhilferechtliche Gründe

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat die angesprochene Problematik erkannt. Sie weist auf die Gefahr hin, dass die Zahl der Personen, welche zwar einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, jedoch darauf verzichten, grösser wird.¹³ Der Bezug von Sozialhilfe soll gemäss SKOS nicht zum Widerruf einer Niederlassungsbewilligung oder zum Entzug einer Aufenthaltsbewilligung führen.¹⁴ Sie erachtet aufgrund der gemachten Erfahrung in der Corona-Krise eine Anpassung des AIG als sinnvoll: konkret, die seit 2019 geltende Verschärfung von Art. 63 Abs. 2 AIG sehr kritisch zu hinterfragen.

Der Regierungsrat Basel-Stadt erachtet in seiner Antwort auf die Interpellation von Grossrat Oliver Bolliger als „problematisch, dass der Bezug von Sozialhilfe, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht, Nachteile für Ausländerinnen und Ausländer haben kann (z.B. Aufenthalt, Niederlassung und Einbürgerung).“¹⁵ Er weist jedoch darauf hin, dass ein vorübergehend kurzer Bezug von Sozialhilfe in der Regel keine negativen Folgen auf eine Aufenthaltsbewilligung habe. Oft bestehe in der ausländischen Bevölkerung teilweise unbegründete Angst vor einem Sozialhilfebezug. Die möglichen Auswirkungen eines Sozialhilfebezuges auf den Aufenthaltsstatus ist von Fall zu Fall zu betrachten und darum nicht immer einfach verständlich. Aus diesem Grund will der (Halb-)Kanton Basel-Stadt die Kommunikation mit der ausländischen Bevölkerung verbessern. Ein Informationsblatt, welches an die hilfeleistenden NGOs verteilt wird, soll die ausländerrechtlichen Bestimmungen in Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug auf einfache Art und Weise erklären. Wir möchten diese Hilfestellungen auch auf nationaler Ebene verwirklicht sehen, wo sie mehr Betroffene erreichen.

Die Vorlage widerspricht verschiedenen Prinzipien der Sozialhilfe und führt zu einem kantonalen Willkürsystem. Aus der Beobachtung der vielfältigen Verschlechterung von Lebenssituationen vieler bereits armutsgefährdeter Personen fordern wir in Anlehnung an die SKOS, dass die Verschärfungen von 2019 rückgängig gemacht werden sollen.

¹² So auch Prof. Dr. Uhlmann, Felix / Wilhelm, Martin, „Kurzgutachten betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten)“, 15. Oktober 2020, S. 13 ff.

¹³ Sozialcharta, S. 2.

¹⁴ Interpellation Nr. 85 Oliver Bolliger betreffend «effektive Armutsbekämpfung durch Einführung der wirtschaftlichen Basishilfe im Kanton Basel-Stadt», 2. Juni 2021.

¹⁵ Ibid.

2.2.1 Soziales Existenzminimum

Das soziale Existenzminimum ist für alle Personen gleich hoch. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Grundbedarf für diese Gruppen gekürzt werden sollte. Die Berechnung der SKOS basiert auf wissenschaftlichen Kriterien. Eine Reduktion ist nur legitim, wenn auch weniger Bedarf vorhanden ist (z.B. eine Reduktion in der Kollektivunterkunft gegenüber individueller Unterbringung). Noch 2015 hielt der Bundesrat zur Ausgestaltung der Sozialhilfe fest: „Unterschiede lassen sich rechtsstaatlich nur soweit rechtfertigen, als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln.“¹⁶

Der Bericht des zhaw postuliert, dass die migrationsrechtlichen Folgen des Sozialhilfebezugs „nicht nur als Verunsicherung durch Erwerbsarbeit, sondern ebenso [als] eine Verunsicherung der Lebensführung“¹⁷ zu bewerten sind. Die Covid-19-Pandemie hat die Sichtbarkeit von Sozialhilfe-Nichtbezügern erhöht.¹⁸ Etwa 80% aller Migrant*innen, welche sich bei NGOs informieren oder Hilfe erhalten, sind vom Thema Nichtbezug betroffen.¹⁹ Aus Verzweiflung beschliessen Migrant*innen auf die ihnen zustehende staatliche Unterstützung zu verzichten, um irgendwann aufenthaltsrechtliche Sicherheit zu erhalten. Auch Personen, die in der Hoffnung auf eine baldige Stabilisierung ihres Status bewusst keine Asylfürsorge beziehen, werden von der allgemeinen Verunsicherung erfasst.²⁰

Selbst Angestellte im Niedriglohnsektor (z.T. Working Poor), die vor Covid-19 mit ihrem Erwerbseinkommen knapp über oder unter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum lebten und keine Sozialhilfe bezogen, sind von Sanktionen betroffen, auch wenn sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten wollen und teilweise können.

2.2.2 Missachtung des Finalprinzips

Sozialhilfe wird nach Finalprinzip ausbezahlt. Gründe für den Bezug der Sozialhilfe nicht Ausschlag gebend, sondern das Vorhandensein der finanziellen Notlage. Senkung der Sozialhilfe aus finanz- und migrationspolitischen Gründen ist somit sachfremd und verstösst ge-

¹⁶ „Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen Handlungsbedarf und -möglichkeiten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats ‚Rahmengesetz für die Sozialhilfe‘, 6. November 2013, S. 59.

¹⁷ Meier et al., S. 16.

¹⁸ Meier et al., S. 29.

¹⁹ Meier et al., S. 21.

²⁰ Meier et al., S. 19.

gen das Finalprinzip der Sozialhilfe. Ziel der Sozialhilfe ist Existenzsicherung. Der GBL orientiert sich dabei am notwendigen Existenzminimum für ein menschenwürdiges Leben (vgl. oben).

Kürzungen als Sanktion auch möglich, hier gibt es bereits Mechanismen um bei eindeutigem Selbstverschulden angemessene Sanktionen zu ergreifen. In der Sozialhilfe gilt die Mitwirkungs- und Schadensminderungspflicht: Fehlender Integrationswille kann bereits jetzt zu Kürzungen der Sozialhilfe führen.

Auch hier: Kürzung um max. 30% legitim. Mit Einführung eines kantonal unterschiedlichen Ansatzes dürfte dies teilweise unterschritten werden (vgl. nachfolgendes Kapitel).

2.3 Förderung der Prekarität

Die Sozialhilfe ist knapp bemessen. So liegt der Grundbedarf in der Sozialhilfe ca. 40 Prozent unter dem Grundbedarf der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, welche ebenfalls die Existenzsicherung zum Ziel haben.

Nebst arbeitsfähigen Erwachsenen wären auch Kinder, ihre Betreuungspersonen und Menschen mit gesundheitsbedingten Arbeitseinschränkungen betroffen. Betroffen sind zu einem grossen Teil Familien, Frauen, Alleinerziehende und Kinder.²¹ Deren strukturelle Benachteiligung wird weiter gefördert.

Seit dem 1.1.2019 stellen wir eine beunruhigende Entwicklung fest: Nichtbezüge der Sozialhilfe häufen sich bei Drittstaatenangehörigen. Vermutlich aufgrund der Änderungen im AIG beziehen vermehrt Personen keine Sozialhilfe mehr, die Anrecht darauf hätten. Diese Entwicklung führen Fachpersonen, welche im direkten Kontakt mit Nichtbeziehenden stehen, auf die Sorge oder gar Angst zurück, aufgrund der geänderten ausländerrechtlichen Gesetzesbestimmungen und Praxis könne ein Sozialhilfebezug ausländerrechtliche Konsequenzen haben, wie die Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels. Auch hier zeigt sich der unzulässige - weil aussergesetzliche -, faktische Verknüpfungsgrad von Migrations- und Sozialpolitik.

Da der Nichtbezug auf bis zu 60% der Anspruchsberechtigten geschätzt wird, handelt es sich um gesellschaftlich vielfach relevante Zahlen und Schicksale.

Eine allfällige Reduktion betrifft zwar «nur» Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) und explizit nicht die Situationsbedingten Leistungen (SIL). Im GBL enthalten sind aber auch bereits Kosten für integrationsfördernde Massnahmen wie Nutzung des Nahverkehrs, soziale

²¹ Guggisberg et al., „Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz“, 22. Februar 2022 (nachfolgend BASS-Studie), S. IV.

Integration, und weitere. Bei Familien sind Fixkosten tendenziell höher, eine Kürzung wirkt sich also noch stärker auf variable Anteile des GBL aus. Es ist naheliegend, dass genau diese Kosten zuerst eingespart werden, da es sich bei anderen Ausgaben um elementare Grundbedürfnisse handelt (Essen, Trinken, Hygiene). Weitere Prekarisierung droht, wenn Kürzungen zu Lasten der gesunden Ernährung, Kleidung und Hygiene fallen.

Bei einer Härtefallbewilligung wird Sozialhilfe-Unabhängigkeit bereits vorausgesetzt. Nur in seltenen, begründeten Ausnahmefällen (gesundheitliche Einschränkungen, sehr gute restliche Integration, langjähriger Aufenthalt) wird trotz Sozialhilfe-Abhängigkeit ein Härtefallgesuch bewilligt. Gerade in diesen Fällen dürfte der tiefere Ansatz eine weitere Prekarisierung zur Folge haben.

2.4 Verschärfungen ohne Grundlagenforschung und Monitoring

Politik soll sich an Fakten und Daten orientieren, damit Willkür und Entscheidungen mit ungerechtfertigt tiefgreifenden Folgen verhindert werden können.

Wir erachten den Hinweis als wichtig, dass es in der Schweiz kaum wissenschaftliche Studien über die Wirkungen der verschärften Ausländergesetzgebung gibt, welche als Grundlagen für weitere politische Diskussion und die Gesetzgebung dienen können. Die zahlreichen Verschärfungen des Ausländerrechts in den letzten Jahren erfolgten ohne umfassende Grundlagenstudien und aufgrund unzureichender statistischer Daten. Trotz der diversen Anpassungen in der Ausländergesetzgebung scheint die Notwendigkeit aussagekräftiger Erhebungen nicht erkannt zu werden. Die verfügbaren Daten und die Beobachtungen von Fachpersonen und Dienststellen weisen darauf hin, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer wegen befürchteter ausländerrechtlicher Konsequenzen ein wachsendes sozialpolitisches Problem darstellt. Alleinerziehende, Frauen und Familien mit Kindern werden schneller in die Armut abgedrängt. Ihre soziale Integration, welche Teil der Menschenwürde ist und das Bindeglied zwischen Einzelperson und Gesellschaft darstellt, wird gefährdet, wenn sie nicht mehr an Veranstaltungen teilnehmen können, Vereinsmitgliedschaften aufgeben müssen und generell ihre Mobilität aufgrund finanzieller Nöte verlieren.

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens des SEM erfasst das Massnahmenpaket des Bundesrates vom 15. Januar 2020 eine Reihe von Massnahmen zur Datenbeschaffung mit dem Ziel, den Melde- und Informationsfluss zwischen So-

zialhilfe- und Migrationsbehörden zu verbessern. Dies soll ebenfalls zur einheitlicheren Praxis der Kantone bei der Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen führen.²² Die Bereitschaft, in solche Datenerhebungen zu investieren, sollte sich auch auf die Auswirkungen der Handlungen, welche auf den Auswertungen jener Daten basieren, ausdehnen. Es erscheint unfair, die Kontrolle von Sozialhilfebezug zu fördern, aber nicht ihre direkten Folgen für die Betroffenen, die ohnehin zur sozial und wirtschaftlich schwächsten Schicht der Bevölkerung gehören, zu prüfen.

Gewünscht wird von uns daher ein staatlicher Beitrag zur Weiterentwicklung und Vertiefung der lebensweltlichen Perspektive, wie dies in der Prekaritätsforschung bereits getan wird.

„Die sehr heterogenen kantonalen Vorgaben bezüglich Meldepflicht und Ermessensspielräume der kantonalen Migrationsämter bei der Beurteilung einzelner Fälle [...] verunmöglicht eine objektive Einschätzung der Konsequenzen. Hier wäre eine lückenlose Dokumentation und Zugänglichkeit ausländerrechtlicher Entscheide wie Verwarnungen, Rückstufungen oder Wegweisungen hilfreich, was derzeit (noch) nicht der Fall ist.“²³

Sollte sich bei der Dokumentation und Auswertung der kantonalen Daten ergeben, dass bestimmte Personengruppen häufiger negative Entscheide wie eine Nichtverlängerung erhalten, sollte dies offen diskutiert werden. Wenn zusätzlich dieselben Gruppen ebenfalls Mühe haben aufgrund ihrer Herkunft eine – ausreichend bezahlte – Anstellung zu finden (wie im Schweizer Sozialpanorama 2020 berichtet²⁴), wäre eine doppelte Bestrafung stossend.

2.5 Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit

Nicht zielführend scheint uns das erklärte Ziel, «Anreize für Betroffene zur Integration sollen erhöht werden.» Es ist eine Fehlannahme, dass unter der heutigen Gesetzgebung kein Anreiz zur Sozialhilfe-Unabhängigkeit vorhanden sei (vgl. die Ausführungen zu Prekarität). Betroffene versuchen nach unseren Erkenntnissen bereits mit allen Mitteln, Sozialhilfe-unab-

²² SEM, „Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens“, 26. Januar 2022, S. 10.

²³ Meier et al., S. 22.

²⁴ „Für diesen fortbestehenden Unterschied gibt es verschiedene Ursachen. Dazu gehören Bildungsdefizite, ein grosser Anteil von Zugewanderten in Tieflohnsektoren, die Schwierigkeit, die im Herkunftsland erworbenen beruflichen Kompetenzen im Aufnahmeland zu nutzen, Hindernisse bei der Anerkennung der im Ausland erworbenen Abschlüsse sowie die teilweise durch Diskriminierung bedingte berufliche Dequalifizierung. Letztere ist in der Schweiz [...] in bestimmten Zuwanderungsgruppen aber dennoch häufig anzutreffen [...], was zu Einkommenseinbussen führen kann“. Philippe Waner, „Internationale Wanderungen und Integration im Zeitverlauf“, Panorama Gesellschaft Schweiz 2020, S. 32 .

hängig zu werden. Notwendige Kosten (z.B. Bewerbungsunterlagen, Transport zu Vorstellungsgesprächen, witterungsangepasste Kleidung etc.) können nicht mehr gedeckt werden. Vielmehr wird die Integration mit der geplanten Kürzung erschwert statt gefördert.

Personen im Familiennachzug (bei einem Zuzug aus Drittstaaten) erhalten in der Regel keine intensive Integrationsförderung, im Gegensatz zu Personen aus dem Asylbereich. Bei einem späteren Sozialhilfebezug ist die Eingliederung in den Arbeitsmarkt deshalb zusätzlich erschwert. Wir sind überzeugt: Es muss in Integrationsförderung ab der Einreise in die CH investiert werden.

Aus diesen Gründen sinkt die Chance auf Reintegration in den Arbeitsmarkt. Es handelt sich somit um eine verdeckte Massnahme zur späteren Wegweisung der Betroffenen.

Unserer Erfahrung nach können durch Investitionen in qualitativ hochstehende Sozialarbeit und damit in eine nachhaltigere Arbeitsintegration langfristig die Sozialhilfekosten deutlicher gesenkt werden, da individuelle Passungen und eine vertiefte Betreuung ermöglicht werden.

2.6 Unklar definierte Zielgruppe

Gemäss erläuterndem Bericht zielt die Massnahme auf neu zugewanderte Aufenthaltler*innen und Kurzaufenthalter*innen in den ersten drei Jahren ihres Aufenthaltes ab (inkl. hier geborene Kinder). In der aktuellen Formulierung können aber langjährig anwesende Personen nach Erteilung einer Härtefallbewilligung oder nach Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung betroffen sein. Es ist auch fraglich, ob die Regelung mehrfach angewendet werden kann.

Würde die Regelung bei einer Rückstufung C zu B angewendet, führt dies zu einer Doppelbestrafung und stellt ein zusätzliches Hindernis dar, um aus der Sozialhilfe-Spirale auszuweichen (siehe 2.3 Förderung der Prekarität).

Fraglich ist zudem, ob Personen mit kostenpflichtigen Integrationsbemühungen schneller die zu meldende Bezugssumme erreichen und somit für ihre Bemühungen negative Konsequenzen befürchten müssen.²⁵

²⁵ Meier et al., S. 28.

2.7 Unklarer Nutzen der Vorlage

Die Kosten der Sozialhilfe sind stabil und in jüngster Zeit tendenziell sogar sinkend. Eine differenzierte Betrachtung der Kostensteigerungen bis 2017 zeigt zudem, dass die Mehrkosten primär auf Verlagerungseffekte und das Bevölkerungswachstum in der Schweiz zurückzuführen sind. Kostenverlagerungen von den Sozialversicherungen zur Sozialhilfe sind für die Ausgabensteigerungen verantwortlich, nicht die Beziehenden.

Die Revisionsvorlage zielt auf eine Reduktion der Ausgaben von 0,1%, rund 3 Millionen Franken, ab.²⁶ Die relative Tiefe dieses Betrags scheint die gravierenden Auswirkungen auf das tägliche Leben und die soziale Teilhabe bei den Betroffenen in keinem Fall zu rechtfertigen.

Drittstaatsangehörige sind in der Migrationsbevölkerung untervertreten und haben daher nur einen geringfügigen Einfluss auf die Ausgaben für Sozialleistungen.²⁷

Einerseits wird namentlich die langfristige Integration in eine wirtschaftlich existenzsichernde Erwerbstätigkeit gewünscht. Gleichzeitig verhindert gemäss den im Forschungsbericht des zhw zitierten Fachpersonen die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen häufig eine Inanspruchnahme von Hilfe und somit das Verbleiben in finanziell prekären Verhältnissen.²⁸

Auch wir sind der Meinung: „Eine gesellschaftlich wirklich nachhaltige Lösung ist angesichts der engen Verknüpfung zwischen Migrations- und Sozialpolitik kaum denkbar, solange die Anpassungen allein auf Seiten Sozialpolitik vorgenommen werden“.²⁹

²⁶ Charta Sozialhilfe Schweiz, Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) – Argumente der Charta Sozialhilfe Schweiz, 1. März 2022, S. 5.

²⁷ Budowski, Monica et al., „Beteiligung der Migrationsbevölkerung am Schweizer System der sozialen Sicherheit: Wer hat worauf Anspruch?“, in: Panorama Gesellschaft Schweiz 2020. Migration – Integration – Partizipation, S. 79.

²⁸ Meier et al., S. 26.

²⁹ Meier et al., S. 32.

3 Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen (Art. 58a Abs.1 Bst. e nAIG)

Die Art und Weise der Unterstützung ist nicht klar definiert. Es kann in der Praxis kaum bemessen werden, aus welchen Gründen ein Familienmitglied beispielsweise (noch) keine Erwerbstätigkeit hat.³⁰

Mit der Regelung wird faktisch das finanzielle Niveau angehoben, welches zur Erteilung einer Härtefallbewilligung oder Verlängerung eines Ausweises notwendig ist. Nebst der Existenzsicherung für die gesamte Familie müssten auch noch Kosten für Integrationsmassnahmen übernommen werden können.

Bei Personen im Familiennachzug kann der Integrationswille der Betroffenen sowie die Unterstützung derselben unmöglich vorgängig beurteilt werden. Die soziale Integration kann erst beginnen, wenn sich die Person effektiv in der Schweiz aufhält.

Die Haltung bezüglich der Förderung der sozialen Integration innerhalb der Kernfamilie kann nicht von aussen beurteilt werden. Eine intensive Untersuchung in jedem Einzelfall wäre ein unverhältnismässiger Eingriff in das Privat- und Familienleben der Betroffenen.

Fehlender Integrationswille einzelner Familienmitglieder kann nicht der antragsstellenden Person angelastet werden. Die Regelung widerspricht dem durch den Bund formulierten Stufenmodell: höhere Anforderungen gelten für die Integration, je mehr Rechte mit dem Aufenthaltstitel verliehen werden. Dieser Grundsatz wurde bei der Einbürgerung gemäss dem Stufenmodell als zusätzliches Integrationskriterium eingeführt (Art. 12 BÜG, Art. 8 BÜV).

Der Situation von Personen, welche das Kriterium aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder anderer gewichtiger, persönlicher Umstände nicht erfüllen können, muss Rechnung getragen werden

Wir erkennen eine strukturelle Benachteiligung von Familien: Die Integrationskriterien sind für einen Familienvater oder eine -mutter oder alleinerziehende Personen schwieriger zu erfüllen als für alleinstehende Personen.

³⁰ Die Praxis der Kantone ist erklärermassen sehr unterschiedlich und daher schwer abschätzbar. Ecoplan, „Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone. Teilprojekt 2“, 2018, S. 25.

4 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen (Art. 84 Abs. 5 nAIG)

Das SAH nimmt die Präzisierung zur Kenntnis und begrüsst die Absicht, die berufliche Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichzustellen.

Ob die Präzisierung in der Praxis eine Änderung zu bewirken vermag, bleibt abzuwarten. Bereits jetzt gelten die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG als Grundlage für die Beurteilung, auch wenn dies im Gesetz nicht explizit erwähnt ist.

Die Inklusionsmaxime, welche zum Beispiel in der obligatorischen Schule vorherrscht, scheint in der Vorlage zu fehlen. Es wirkt, als ob die restriktive Gewährung von Sozialhilfe und gesichertem Aufenthaltsstatus sich gezielt gegen bedürftige ausländische Menschen richtet. Erwägungen zum Aufenthaltsrecht fallen häufig rein aufgrund materieller Kriterien und nicht nach der ganzheitlichen Beurteilung einer Person. Dies entspricht nicht dem humanitären Bekenntnis der Schweiz.

Härtefallkriterien sind zwar im AIG (Art. 58a) und in der VintA (Art. 77a ff.) geregelt, die kantonale Praxis ist jedoch unterschiedlich. Ein klarerer Bezugsrahmen schafft mehr Rechtsgleichheit und Verlässlichkeit für die Betroffenen

In einigen Kantonen wurden bislang Härtefallgesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der beruflichen Grundbildung im Rahmen der Vorprüfung wegen fehlender finanzieller Selbständigkeit abgelehnt.

Somit führt die Präzisierung zu mehr Rechtsgleichheit und einer einheitlicheren Handhabung der Prüfung von Härtefallgesuchen durch die zuständigen kantonalen Behörden.

5 Verletzung von nationalem Recht

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige verletzt das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV, ebenso wie den Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV) und verschiedener andere Grundrechte der Betroffenen.

Zu beachten gilt, dass Schweizer*innen mit Partnern und Familienangehörigen aus Drittstaaten mit Bezug auf Staatsangehörige der EU benachteiligt werden, da Sozialhilfekürzungen für diese ausser in Ausnahmefällen unzulässig sind.

Gleichzeitig haben EU-Bürger*innen Anspruch auf einen Aufenthaltsbewilligung, auch wenn sie nur teilweise fähig sind, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu sichern.

Art. 53 AIG regelt die Grundsätze des Gesetzes: „Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration und des Schutzes vor Diskriminierung [...] Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben.“ Dies scheint uns klar nicht der Fall zu sein, wenn viele Drittstaatenangehörige keine Chancengleichheit erhalten oder Teilhabe am öffentlichen Leben.

Die spezifische Integrationsförderung gemäss dem Grundlagenpapier vom 25. Januar 2017 in den Kantonalen Integrationsprogrammen 2018-2021 sieht vor, dass die „Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung“³¹ erfolgen soll. Ebenfalls erwähnt wird auch hier die „chancengleiche Teilnahme“³² am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben der Schweiz. Das Potential von Ausländer*innen soll ausdrücklich genutzt werden, was bedingt, dass sie überhaupt in die Lage versetzt werden, dieses zu leben.

Ebenso sind persönliche Netzwerke nach wie vor ein äusserst relevanter Faktor auf der Suche nach einer Erwerbstätigkeit. Leistungskürzungen wirken sich also in mehrfacher Hinsicht negativ auf die Chancen für eine berufliche Integration aus. Es ist kaum möglich, mit diesen Beträgen Integration zu fördern, obwohl eben diese ein erklärtes Ziel des Ausländerrechts ist. Samira Marti, Autorin der parlamentarischen Initiative „Armut ist kein Verbrechen“ meint: „Die dauernde Drohung mit der Ausweisung unterläuft sämtliche anderen Integrationsbemühungen.“³³

³¹ „Spezifische Integrationsförderung als Aufgabe Bund – Kantone in den Jahren 2018-2021. Grundlagenpapier vom 25. Januar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG“, S. 2.

³² Ibid.

³³ Samira Marti in *wobei*, Beilage der WOZ 11/21, S. 11.

6 Übergangsbestimmungen (Art. 126e nAIG)

Für das SAH ist die zeitliche Komponente unklar: Tiefere Ansätze der Sozialhilfe müssen in der kantonalen Gesetzgebung verankert werden. Da die Kantone ihre Gesetze noch anpassen müssten, sind lange Prozesse zu erwarten. Dies widerspricht der Umsetzung auf den Folgemonat nach in Kraftsetzung des nAIG für Personen, die bereits Sozialhilfe beziehen.

Wir danken Ihnen bestens für Ihre Aufmerksamkeit und die Berücksichtigung unserer Anliegen.
Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAH



Marina Carobbio
Präsidentin



Caroline Morel
Leiterin Nationales Sekretariat

map - F

Monitoring- und Anlaufstelle für
vorläufig aufgenommene Personen

Zürich, 27.04.2022

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein map-F bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Der Verein map-F lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst der Verein map-F die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Der Verein map-F lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Der Verein map-F fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert der Verein map-F den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Der Verein map-F lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert der Verein map-F den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Der Verein map-F begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Der Verein map-F begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Der Verein map-F ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Der Verein map-F betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Der Verein map-F würde es deshalb begrüßen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Folglich fordert der Verein map-F, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Ezgi Akyol

Geschäftsleiterin Verein map-F

Staatssekretariat für Migration (SEM)
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 27.04.2022

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer*innen- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländer*innen und Ausländer aus
Drittstaaten**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ nimmt im Rahmen des oben erwähnten Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu den geplanten Änderungen des Ausländer*innen- und Integrationsgesetzes (AIG). Drei Neuerungen sind vorgesehen:

- 1) Während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung an Drittstaatsangehörige ist ein tieferer Sozialhilfeanspruch vorgesehen (Art. 38a VE-AIG).
- 2) Die Integrationskriterien im AIG werden dahingehend ergänzt, dass bei der Prüfung der Integration von Ausländer*innen zusätzlich abgeklärt werden soll, ob diese die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen (Art. 58a, Abs. 1, lit. e VE-AIG).
- 3) Schliesslich soll die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene.

Im Folgenden legen wir unter Miteinbezug unserer Arbeitserfahrung und der nationalen und internationalen rechtlichen¹ Bestimmungen betreffend Opferschutz² im Bereich des Menschenhandels dar, weshalb wir die **Einführung von Art. 38a VE-AIG und Art. 58a, Abs. 1, lit. e VE-AIG vollumfänglich ablehnen**. Zu Punkt 3) ist zu sagen, dass wir die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig aufgenommene Personen grundsätzlich gutheissen.

¹ Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandel, Link: [SR 0.311.543 \(admin.ch\)](#)

² Bundesgesetz über die Hilfe an Opfern von Straftaten, Link: [SR 312.5 \(admin.ch\)](#)

1. Ausführungen zu der Argumentation des Bundes

Im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens beschreibt der Bundesrat, dass die «Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, verringert wird»³. Hier möchten wir darauf hinweisen, dass die von der Gesetzesänderung betroffenen Menschen in der Schweiz einen geregelten Aufenthalt haben. Sie haben diesen beispielsweise erhalten, weil sie nach dem Durchlaufen des Asylverfahrens vorläufig aufgenommen oder als Flüchtlinge anerkannt wurden, oder weil ein kantonales Migrationsamt ihren persönlichen Härtefall anerkannt hat. Die Anforderungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) sind äusserst hoch angesetzt.

Schliesslich ist zu betonen, dass es sehr verschiedene Gründe gibt, weshalb Menschen migrieren bzw. fliehen (müssen) – häufig basiert dieser Entschluss nicht auf einer freien Wahl. Das Argument der «Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland»⁴ greift deshalb nicht.

Die Absicht, Anreize für die Integration in den Arbeitsmarkt zu schaffen⁵, ist nicht grundsätzlich abzulehnen, doch sollte dies nicht über Bestrafung geschehen. Die geplante Vorlage verkennt, welche Hürden Menschen aus Drittstaaten, insbesondere Opfern von Menschenhandel wie auch anderen vulnerablen Personen, bereits heute im Weg stehen, wenn es um Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Integration geht. Die Erkenntnis, dass mehr Personen aus nicht EU-/EFTA-Staaten Sozialhilfe beziehen, sollte den Bundesrat denn auch dazu bewegen, eine genaue Analyse darüber durchzuführen, was die Gründe dafür sind. Aus unserer direkten Arbeit mit Betroffenen von Menschenhandel wissen wir, was vulnerable Personen für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Integration benötigen: spezialisierte Beratung, Schutz und Sicherheit, Mobilität und die Möglichkeit der gesellschaftlichen und sozialen Teilhabe.

Dass das Reduzieren von Sozialleistungen für unterschiedliche Personengruppen, insbesondere aber für Ausländer*innen aus Drittstaaten, eine beliebte, einer populistischen Politik entspringende Massnahme ist, ist bekannt. Aus sozialpolitischer Perspektive und basierend auf einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung, ist jedoch klar, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung die angestrebten Ziele nicht erreicht. Im Gegenteil. Die massiven negativen und langanhaltenden Konsequenzen für die Betroffenen, deren Kinder und Familien lassen befürchten, dass diese noch stärker der Armut ausgesetzt und von Sozialhilfeleistungen abhängig sein werden. Die Ziele der besseren Arbeitsintegration der Betroffenen und Reduktion der Sozialhilfekosten für Kantone und Gemeinde wird somit verpasst, wenn nicht gar unterwandert.

³ Erläuternder Bericht, S. 17

⁴ Erläuternder Bericht, S. 17

⁵ Erläuternder Bericht, S. 2

So schreibt das EJPD im erläuternden Bericht, dass unklar ist, inwiefern sich die vorgeschlagene Massnahme tatsächlich auf die Integration und die Dauer des Sozialhilfebezugs auswirkt⁶, es gäbe keine Untersuchungen dazu. In der Wissenschaft ist diese Hypothese höchst umstritten. Auch das Staatssekretariat für Migration (damals Bundesamt für Migration BFM) hält in einem Bericht vom Juli 2006 fest, «dass eine schwierige sozio-ökonomische Lage und Bildungsferne die wichtigsten Ursachen für Integrationsprobleme sind. Der Zugang zu einer *Erwerbstätigkeit* ist dabei die zentrale Bedingung für eine gelungene Integration.» Und: «Es zeigt sich weiter, dass der Integrationserfolg in den Bereichen Bildung und Arbeit eng mit den Kenntnissen der lokalen *Sprache* und den Kontakten im lokalen Umfeld, in Vereinen und Sportverbänden, in Betrieben oder im Gemeinschaftsleben des *Quartiers oder der Gemeinde* verbunden ist.»⁷

Diese Erkenntnisse sind auch 16 Jahre später relevant und decken sich mit denen, welche die FIZ in ihrer Praxis macht: Die Herabsetzung des Grundbedarfs bzw. die Kürzung von Unterstützungsleistungen hat keinen positiven Einfluss auf die (Arbeits-)Integration.

Unter Miteinbezug der Tatsache, dass Personen aus Drittstaaten «viel häufiger in Paar- und Familienhaushalten leben (71%) als Sozialhilfebeziehenden aus EU/EFTA-Ländern (50%) und Schweizer/innen (47%)»⁸ ist zudem der Blick auf die Integrationschancen der Kinder der Betroffenen zu richten und somit auf zukünftige Kosten für das Sozialwesen. «Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit ist die zentrale Bedingung für eine erfolgreiche und langfristige Integration. Der Zugang zu Erwerbstätigkeit aller Ausländergruppe verringert wiederum die Straffälligkeit sowie das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit, verbessert die gesundheitliche Situation und erhöht die Chancen der Kinder in der Schule und der Berufsbildung.»⁹, um wieder den SEM-Bericht (Juli 2006) zu zitieren. Über eine Kürzung der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige wird das Ziel der Arbeitsintegration für die Betroffenen und ihre Familien stattdessen weiter erschwert bzw. verhindert.

Weiter lassen sich für den administrativen Mehraufwand für Kantone und Gemeinden, der mit der Umsetzung der geplanten Gesetzesbestimmungen einhergeht, aus wirtschaftlicher Sicht keine Argumente finden. Der Bundesrat führt selber aus, dass die Senkung der Sozialhilfekosten nur gering ausfallen werden («der Anstieg der Sozialhilfekosten der Kantone und Gemeinden soll wenn möglich etwas gebremst werden»)¹⁰.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 16

⁷ Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – Bericht vom Juli 2006 – BFM, S.

⁸ Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AGS, wie sie im erläuternden Bericht zitiert wird, S. IV

⁹ Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – Bericht vom Juli 2006 – BFM, S. 103

¹⁰ Medienmitteilung, Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Eröffnung der Vernehmlassung, Link:

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86909.html?msckid=b05f3d9faf4b11ec93df84cba78feaad>

Dass die geplante Verschärfung gerade jetzt, im Kontext der Corona-Pandemie – in der die schwierige Situation der Menschen in prekären Situationen oft noch verschlimmert wurde – eingeführt werden soll, ist besonders stossend.

Aktuell zeigt der Bund mit der Anwendung des Schutzstatus S für ukrainische Geflüchtete, was im Asylbereich möglich ist, wenn es um die Umsetzung rascher und gezielter Massnahmen geht, Menschen in ihrer ersten Zeit in der Schweiz zu unterstützen und so damit beizutragen, dass sie selbständig und selbstbestimmt ihren (Berufs-)Alltag bestreiten können. Es ist deshalb sinnvoller, ähnliche Bestimmungen für weitere Personengruppen im Asylbereich auszuweiten und im Rahmen der Integrationsagenda bestehende Massnahmenpakete für die berufliche Integration von geflüchteten und vorläufig aufgenommen Personen weiterzuführen und auszubauen.

2. Argumentation gegen Einführung von Art. 38a VE-AIG und Art. Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG

2.1 Tieferer Unterstützungsansatz von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung während der ersten drei Jahre (Art. 38a VE-AIG)

Die Argumentation für die geplante Gesetzesveränderung beschreibt hier einen allgemeinen Verdacht, dass Sozialhilfebezüger*innen, insbesondere solche aus Drittstaaten, nicht arbeiten wollen. Die Kürzung der Sozialhilfegelder soll Abhilfe schaffen, indem sie den nötigen Druck aufbaut, so dass sich die Betroffenen gezwungen sehen, doch noch eine Arbeit aufzunehmen.

Statistiken zur Erwerbslosigkeit dürfen nicht als Indikator für den Willen oder Unwillen bestimmter Personengruppen zu arbeiten herbeigezogen werden. Denn sie verkennen die Bedingungen, die es Menschen verunmöglichen, einer Arbeit nachzugehen oder eine Arbeitsstelle zu behalten. Wer in finanzielle Not gerät und deshalb auf Sozialhilfe angewiesen ist, hat gute Gründe dafür: Traumatisierung, Krankheit oder Unfall, Trennung und/oder Scheidung, Krankheit eines Kindes oder eines anderen Familienmitglieds, fehlende Kinderbetreuung oder auch Qualifikation und Alter sind häufige Gründe dafür, dass Menschen, die grundsätzlich arbeitswillig sind, keiner Arbeit nachgehen können, oder bei ihrer Arbeit so wenig verdienen, dass sie um die Familie zu ernähren, auf die zusätzliche Sozialhilfe angewiesen sind.

Der Bericht zum Umsetzungskonzept «Nationale Plattform gegen Armut»¹¹ verweist denn auch darauf, dass es soziale und berufliche Integration ist, die nachhaltig vor Armut

¹¹ Umsetzungskonzept «Nationale Plattform gegen Armut»: Massnahmen der Armutsprävention 2019 bis 2024, S. 3

schützt: «Es ist deshalb zentral, dass vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Menschen integrierende Unterstützungsmassnahmen erhalten.» Die Kürzung von Sozialhilfe oder anderen Unterstützungsleistungen wird unter den aufgezählten «Förderaktivitäten» nicht genannt.¹²

Aus der Praxis weiss die FIZ, dass Armut ausgrenzt. Sie verhindert Mobilität, den Erwerb von Sprachkenntnissen und den Aufbau eines lokalen, sozialen Netzwerks und beeinträchtigt so die Integrationschancen negativ. Gerade für besonders vulnerable Personen wie Opfer von Menschenhandel und anderen Gewalttaten, alleinerziehenden Mütter und deren Kinder etc. trifft dies zu. Auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS befürchtet, dass die Integration der betroffenen Personen durch die vorgesehenen Massnahmen erschwert wird¹³.

Besondere Situation von vulnerablen Personen, insbesondere von Opfern von Menschenhandel

Die FIZ unterstützt zahlreiche Klient*innen, die aus Drittstaaten kommen: Im Jahr 2020 wurden 97 von 303 Fälle von Opfern von Menschenhandel im Asylbereich behandelt.¹⁴ Eine Grosszahl der von der FIZ betreuten Klient*innen, die Opfer von Menschenhandel sind, wären somit direkt von der Gesetzesveränderung betroffen.

Dem ist hinzuzufügen, dass Betroffene von Menschenhandel unter dem Schweizerischen Opferschutzgesetz schon heute diskriminiert werden. Denn nur wer in der Schweiz Opfer von Menschenhandel (oder einer anderen Gewalttat) wurde, wird durch staatlich finanzierte Strukturen unterstützt. Um das Gebot der Gleichbehandlung, welches aus internationalen Verpflichtungen der Schweiz entspringt – so beispielsweise aus Art. 3. und Art. 12, Abs. 4 Europaratskonvention gegen Menschenhandel –, soweit als möglich doch umzusetzen, springen Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und Einzelpersonen ein. Die geplante Vorlage würde zu einer weiteren Ungleichbehandlung führen: Personen, die den gleichen Status als Opfer von Menschenhandel tragen, werden aufgrund ihrer Herkunft bzw. aufgrund ihres Aufenthaltstitels in der Schweiz ungleichbehandelt. Auch dies stellt eine Diskriminierung dar und verletzt das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. 3 Europaratskonvention¹⁵.

Unsere Arbeitserfahrung zeigt, dass es für migrantische Personen bereits zahlreiche strukturelle Hürden gibt, die ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren. Diese Hürden betreffen gerade unsere Klient*innen, d.h. vulnerable Personengruppen,

¹² Umsetzungskonzept «Nationale Plattform gegen Armut»: Massnahmen der Armutsprävention 2019 bis 2024, S. 3

¹³ Tagesanzeiger, Nicht-EU-Bürger sollen weniger Sozialhilfe erhalten, 26.01.2022, Link:

<https://www.tagesanzeiger.ch/nicht-eu-buerger-sollen-weniger-sozialhilfe-erhalten-992663876374?msclkid=e5fe7cffc09711ec96ba1ca3091554d3>, S. 3

¹⁴ FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Jahresbericht 2020, Link: https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/2020FIZ_Jahresbericht_Digital.pdf,

12

¹⁵ Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandel, Link: [SR 0.311.543 \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/uebernehmen/waerter/waerter/SR_0.311.543_admin.ch)

besonders stark: Opfer von Menschenhandel und deren Kinder und Familien sowie migrantische Frauen in Abhängigkeitsverhältnissen und deren Kinder und Familien. Die Betroffenen wurden oft über mehrere Jahre ausgebeutet und waren heftiger Gewalt ausgesetzt. Sie leiden unter massiver Traumatisierung wie (komplexer) posttraumatischer Belastungsstörung. Umso mehr brauchen Betroffene Zeit und nachhaltige, spezialisierte und umfassende Unterstützung. Gerade die sprachliche und wirtschaftliche Integration von Opfern von Menschenhandel, insbesondere die nachhaltige Einbindung in den Arbeitsmarkt, ist für Menschen, die sich jahrelang unter der Kontrolle, Gewalt und in Abhängigkeit der Täter*innenschaft befunden haben, schwierig und langwierig. Die soziale Teilhabe an der Gesellschaft ist aber ungemein wichtig für den Heilungsprozess und um ein Leben nach Gewalt und Ausbeutung aufbauen zu können. So muss es den Betroffenen möglich sein, mobil zu sein, um Sprachkurse zu besuchen, auf Stellensuche zu gehen und andere Integrationsbemühungen umzusetzen und sich ein soziales Netzwerk aufzubauen.

Die geplante Kürzung der Sozialhilfe aber wird für betroffene Personen zusätzlichen Druck bedeuten – es wird noch schwieriger, eine Stabilisierung zu erreichen, die es ihr erlaubt, sich auf den Spracherwerb und die Arbeitssuche zu fokussieren. Die Vorlage läuft somit dem ausländerpolitischen Ziel einer raschen Integration diametral entgegen, abgesehen davon, dass sie den spezifischen Schutzbedürfnissen von Betroffenen von Menschenhandel und anderen Gewaltformen nicht nachkommt.

Menschen sollten in ihren Integrationsbemühungen bestärkt und nicht für ihre schwierigen Lebensumstände bestraft werden. Hürden, die der Integration in den Arbeitsmarkt im Weg stehen, «müssen konsequent abgebaut werden»¹⁶. Der Bundesrat hat mit der Integrationsagenda, die den Eintritt von Sozialhilfebezügler*innen in den Arbeitsmarkt verbessern soll, auf solche Erkenntnisse reagiert. Mit den jetzigen Beschlüssen torpediert er seine eigenen Bemühungen¹⁷.

Zweck der Sozialhilfe: die materielle Existenzsicherung

Expert*innen weisen schon lange darauf hin, dass die prekäre und perspektivlose Situation vor allem in der vorläufigen Aufnahme dazu beiträgt, dass Menschen keinen Ausweg aus der Armut mehr finden¹⁸. Zudem wird Armut über Generationen vererbt, weil die Kinder von ihren Auswirkungen zumeist am stärksten betroffen sind: von der gesellschaftlichen Scham etwa, als arm wahrgenommen zu werden, vom fehlenden

¹⁶ Eidgenössische Migrationskommission EKM, Arbeit und Wirtschaft im Fokus, Link: [file:///fiz.intra/root/Home\\$/nboegli/Downloads/pos_arbeit-wirtschaft_d%20\(1\).pdf](file:///fiz.intra/root/Home$/nboegli/Downloads/pos_arbeit-wirtschaft_d%20(1).pdf), S. 5

¹⁷ Die Wochenzeitung WOZ, Kommentar zum Angriff auf Armutsbetroffene, Widerstand leisten mit offenem Herzen und neuer Sprache, Link: [Widerstand leisten mit offenem Herzen und neuer Sprache | WOZ Die Wochenzeitung](#)

¹⁸ Eidgenössische Migrationskommission EKM, Arbeit und Wirtschaft im Fokus, Link: [file:///fiz.intra/root/Home\\$/nboegli/Downloads/pos_arbeit-wirtschaft_d%20\(1\).pdf](file:///fiz.intra/root/Home$/nboegli/Downloads/pos_arbeit-wirtschaft_d%20(1).pdf), S. 5

Zugang zum sozialen Leben, etc. Indem die zusätzlichen Verschärfungen insbesondere auch viele Familien, alleinerziehende Eltern und somit in der Konsequenz Kinder und Jugendliche betrifft, widerspricht die Vorlage dem Kindeswohl gemäss Art. 3 und Art. 6 Kinderrechtskonvention (KRK) dem Recht auf Entwicklung¹⁹.

Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung²⁰. Schon der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe – für anerkannte Flüchtlinge und Schweizer*innen – ist aber äusserst knapp bemessen. Für Personen, die sich im Asylverfahren befinden oder vorläufig aufgenommen wurden, liegt der Ansatz der Sozialhilfe (bzw. der Asylsozialhilfe) bereits heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz, der für Schweizer Staatsangehörige, Personen mit Aufenthaltsbewilligung (B), anerkannte Flüchtlinge (Bewilligung B) oder Personen unter vorübergehendem Schutzstatus (S) gilt²¹. Dies obwohl die Lebenshaltungskosten für alle in der Schweiz lebenden Menschen dieselben sind.

Die Kürzung der Sozialhilfe betrifft hier eine gesamte Personengruppe, ohne dass im Einzelfall geprüft wird, ob die Massnahme berechtigt ist. So bleiben die besonderen Schutzbestimmungen von Betroffenen von Menschenhandel unbeachtet. Die Absicherung in der Not ist denn auch ein verfassungsmässiges Grundrecht, unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Mit einem Unterstützungsansatz, der noch geringer bemessen ist als die reduzierte Sozialhilfe, leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekärsten Bedingungen. Die Schweiz verletzt somit ihre Verpflichtungen unter in Art. 9 und Art. 11 Abs. 1 des UNO-Sozialpakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte²², welche die Schweiz 1992 ratifiziert hat. Weiter schreibt die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in Art. 23 vor, dass die Staaten, welche die Konvention ratifiziert haben, den geflüchteten Personen «auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen»²³ gewährt.

Es ist bekannt – dies bestätigt sich auch in unserem Arbeitsalltag in zahlreichen Fällen –, dass viele Personen, die nicht über einen Schweizer Pass verfügen aber das Recht auf Sozialhilfe hätten, diese nicht beziehen aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Situation führt zu Rechtsunsicherheit bei den Betroffenen. Wegen

¹⁹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Link:

https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/2055_2055_2055/de

²⁰ Grundlagenpapier der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfe (SVK-OHG) und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Link:

https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/hilfe/Documents/Grundlagenpapier_SVK-OHG_SKOS_Opferhilfe_und_Sozialhilfe.pdf, S. 11

²¹ https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/hilfe/Documents/Grundlagenpapier_SVK-OHG_SKOS_Opferhilfe_und_Sozialhilfe.pdf, S. 14

²² Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN-Sozialpakt, Link: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf?msclkid=fea81a62af6711eca1abb43e5c41d5a9, S 5/6

²³ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Link:

https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1955/443_461_469/de#a23

eines möglichen Widerrufs ihres rechtmässig erworbenen Aufenthaltstitels werden sie davon abgehalten, die ihnen zustehenden Sozialhilfeleistungen zu beziehen. Dies resultiert in einer weiteren Prekarisierung ihrer Lage und einer Verstärkung der Zweiklassengesellschaft – mit allen massiven und negativen Konsequenzen für die Menschen, die davon betroffen sind, für ihre Kinder und Familien.

Die FIZ Fachstelle für Menschenhandel und Frauenmigration **fordert einen gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG**. Das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen soll nicht noch stärker eingeschränkt werden.

2.2. Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt*innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Mit der hier geplanten Bestimmung wird ein Generalverdacht formuliert. Nämlich der, dass Personen aus Drittstaaten bezüglich der Integration von Familienmitgliedern zu wenig Initiative und Engagement zeigen.

In seinem Handbuch zum Bürgerrecht hält das SEM fest, dass «die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden kann»²⁴. Das nun, trotz dieser Feststellung, genau dieses Kriterium für die Beurteilung der Integration eingeführt werden soll, ist widersprüchlich und nicht nachvollziehbar.

Über die Bestimmung erhalten die Behörden ein zusätzliches Mittel, die Integration zu erzwingen bzw. das Fehlen der Integration zu bestrafen, indem sie mangelnde «Unterstützung der Integration von Ehegatt*innen und minderjährigen Kindern» bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Personen miteinbeziehen. Weiter widerspricht dieser Punkt der Vorlage auch dem Konzept der Integration als eine «staatliche Kernaufgabe» und einen «gegenseitigen Prozess, an dem sowohl die einheimische als auch die ausländische Bevölkerung beteiligt» ist²⁵. In die Verantwortung gezogen und überprüft werden hier einzig die betroffenen Personen in ihrer Rolle als Familienmitglieder. Die FIZ lehnt die geplante Bestimmung, d.h. die Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus einer betroffenen Person²⁶ deshalb ab.

Es wird ein weiteres Kriterium festgelegt, welches bestraft und einschüchtert, anstatt, dass auf die Prinzipien der Integrationsagenda abgestellt wird. Der Gesetzgeber handelt so nicht im Sinne der betroffenen migrantischen Personen und auch nicht im Sinne der Aufnahmegesellschaft, welche längerfristig die sozialen und wirtschaftlichen Kosten

²⁴ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20

²⁵ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/politik.html>

²⁶ Erläuternder Bericht, S. 14

tragen muss, die entstehen, wenn nicht eine nachhaltige und tiefgreifende Integration von migrantischen Personen in der Schweiz angestrebt wird. Massnahmen, die in Kombination mit anderen Unterstützungsleistungen tatsächlich geeignet wären, die Integration von Drittstaatsangehörigen in den Arbeitsmarkt zu erreichen, wären beispielsweise die Integrationsvorlehre – die vom erläuternden Bericht erwähnt wird²⁷ – oder die unkomplizierte Anerkennung von ausländischen Diplomen.

Die FIZ fordert deshalb, dass die **auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG gänzlich verzichtet wird.**

2.3. Erweiterung bzw. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (siehe Art. 84 Abs. 5 AIG).

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen dahingehend konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG), als dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein.

Die FIZ betreut verschiedene Klient*innen, davon ein grosser Teil von Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren, welche keiner Arbeit nachgehen können bzw. ihren Bildungsweg weiterführen wollen. Für ihre Situation bringt Gleichstellung der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung gegenüber der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine positive Veränderung. Auf Seiten der Vollzugsbehörden bringt die Präzisierung mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Auf diesen Grundsatz sollte, unabhängig von der Einführung der vorliegenden geplanten Gesetzesänderung, in der Praxis der kantonalen Behörden und der Bundesverwaltung wie auch den Weisungen des SEM verstärkt abgestellt werden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen.

Die **FIZ begrüsst deshalb diese Präzisierung Integrationsvoraussetzungen und Erweiterung der Integrationskriterien**, in dem auch auf eine wirtschaftliche und soziale Integration durch Bildung gesetzt wird. Denn Integration ist nachhaltig zu gestalten, sie muss vom «Ziel geleitet sein, eine Qualifizierung zu erreichen, die den Fähigkeiten der Personen und den Ansprüchen des Arbeitsmarktes angemessen ist»²⁸.

²⁷ Erläuternder Bericht, S. 10-11

²⁸ Eidgenössische Migrationskommission EKM, Arbeit und Wirtschaft im Fokus, Link: [file:///fiz.intra/root/Home\\$/nboegli/Downloads/pos_arbeit-wirtschaft_d%20\(1\).pdf](file:///fiz.intra/root/Home$/nboegli/Downloads/pos_arbeit-wirtschaft_d%20(1).pdf), S. 5

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und dafür, dass Sie unsere Ausführungen bei der Überarbeitung der Vorlage miteinbeziehen.

Freundliche Grüsse

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration



Naomi Chinasa Bögli
Fachwissen und Advocacy



Doro Winkler
Bereichsleiterin Fachwissen und Advocacy



DJS JDS GDS

Demokratische Jurist*innen der Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra



Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern

**Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
CH-3003 Bern**

**Per Email an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch**

Bern, den 28. April 2022

**Vernehmlassung 2021/29 zur geplanten Einschränkung der
Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten (AIG)
– Vernehmlassungsfrist 3. Mai 2022**

**Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren**

Die oben aufgeführten Organisationen, Solidarité Sans frontières (Sosf), Demokratische Jurist*innen Schweiz DJS sowie der Verein grundrechte.ch nutzen die Gelegenheit, zum Vorschlag der Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre seit ihrer Einreise (Teilrevision AIG) wie folgt Stellung zu beziehen.

1. Vorbemerkungen

Caritas Schweiz hat im Juni 2021 gezeigt, dass viele Ausländer:innen armutsgefährdet sind, weil sie mehrheitlich in prekären Arbeitsverhältnissen tätig sind und kaum existenzsichernde Löhne verdienen. Beziehen sie Sozialhilfe, müssen sie mit dem Widerruf ihrer Aufenthaltsbewilligung rechnen. Deshalb ziehen sie es oft vor, in Armut zu leben und auf ihnen zustehende Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe zu verzichten. Anders gesagt: Die schon heute geltende Regel, dass der Bezug von Sozialhilfe zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen kann, treibt viele Ausländer:innen in die Armutsfalle, was sich sehr negativ auf ihre Kinder und deren Ausbildung auswirkt.

Caritas Schweiz und die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS gehen aufgrund ihrer Kontakte zu armutsbetroffenen Menschen ausserdem davon aus, dass schon die heute geltenden Ansätze der SKOS für die Ausrichtung von Sozialhilfe nicht ausreichen, um in Anstand und Würde leben zu können. Eine Herabsetzung dieser Ansätze zwingt die Betroffenen in eine noch prekärere Lebenssituation.

2. Herabsetzung der Sozialhilfeleistungen von Drittstaatsangehörigen während den ersten drei Aufenthaltsjahren (neuer Art. 38a AIG)

2.1 Vorbemerkungen zu dieser geplanten Bestimmung

Die neue Bestimmung steht systematisch im Kapitel «Regelung des Aufenthalts», obwohl sie inhaltlich die Nichterteilung oder Verweigerung eines Aufenthaltsrechts regeln würde.

Zweitens definiert die im Vorentwurf gewählte Formulierung den Adressatenkreis der betroffenen Personen nicht ausreichend genau. Es wird insbesondere nicht deutlich, dass sich Herabsetzung der Sozialhilfe ausschliesslich auf Angehörige von Drittstaaten bezieht, wie dies das ständerätliche Postulat verlangt hat und der Erläuternde Bericht behauptet. Ungeklärt sind in diesem Zusammenhang auch die Fragen, ob Personen, die vorläufig aufgenommen waren und im Rahmen einer Härtefallregelung den Ausweis B erhalten, und Angehörige von EU/EFTA-Staaten, deren Familienangehörigen aus Drittstaaten stammen, ebenfalls von Art. 38a AIG betroffen wären.

2.2 Eingriff des Bundes in die kantonale Sozialhilfekompetenz ist verfassungsrechtlich unzulässig

Die Vorlage stellt einen **unzulässigen Eingriff des Bundes in die Rechtssetzungsbefugnis und die Finanzhoheit der Kantone** im Bereich der Sozialhilfe dar.

Gemäss Art. 115 der Bundesverfassung liegt die Kompetenz für die Unterstützung von Bedürftigen bei „ihrem Wohnkanton“. Dementsprechend hat jeder Kanton eine eigene Verfassungsbestimmung und ein eigenes Sozialhilfegesetz erlassen. Ausnahmen vom Grundsatz der kantonalen Zuständigkeit und Hoheit für die Sozialhilfe regelt der Bund nach Art. 115 BV in separaten Gesetzen.

Die Sozialhilfe von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen ist demnach ausnahmsweise in Bundesgesetzen geregelt. Und der Bund bestimmt im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG), welcher Kanton schweizweit Sozialhilfe ausrichten muss.

Mit der Kompetenz zur Regelung der Ausnahmen hat der Bund nur dafür zu sorgen, dass eine Benachteiligung grosszügiger Kantone verhindert wird. Eine über diese Koordination hinausgehende Kompetenz kommt dem Bund nicht zu (DOROTHEA RIEDI HUNOLD, in: EHRENZELLER BERNHARD ET AL. (HRSG.), St. Galler BV-Kommentar, 3. Aufl., Bd. 2, St. Gallen/Zürich 2014, Art. 115 Rz. 5 f.).

Mit anderen Worten fehlt dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz, den Kantonen vorzuschreiben, welche Geldbeträge und sonstigen Hilfeleistungen sie an Bedürftige ausrichten.

Alle bisherigen Anläufe zu einer Vereinheitlichung durch ein Bundesgesetz sind denn auch mangels Verfassungsgrundlage gescheitert (vgl. DOROTHEA RIEDI HUNOLD, a.a.O., Art. 115 Rz. 13 m.w.H.). Angesichts dieser Faktenlage kann nicht nachvollzogen werden, weshalb nun ein Eingriff in die kantonale Sozialhilfekompetenz erfolgen sollte.

Damit greift der Bund in unzulässiger Weise in die Erlasskompetenz der Kantone ein und verletzt den verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität. Art. 38a nAIG wäre somit verfassungswidrig; er würde gegen Art. 115 BV verstossen.

2.3 Die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs ist auch materiell fraglich

Wenn es zutrifft, wie Caritas und UFS monieren, dass schon die heutigen Ansätze der öffentlichen Sozialhilfe äusserst knapp bemessen sind, bewirkt die Vorlage umso eher eine unzulässige Aushöhlung des Grundrechts auf **Menschenwürde (Art. 7 BV) sowie des Rechts auf Privatleben (Art. 13 Abs. 1 BV)**. Sie tangiert den Kerngehalt dieser Grundrechte und **verletzt damit auch Art. 36 Abs. 4 BV**.

Auszugehen ist hier vom Grundsatz, dass die Sozialhilfe über das verfassungsrechtliche Minimum der Nothilfe hinausgeht und ein soziales Existenzminimum gewährleisten soll, welches den unterstützten Personen einen gewissen Handlungsspielraum eröffnet und ihnen ermöglicht, an der Gesellschaft teilzuhaben und auch tatsächlich ihre übrigen verfassungsmässig garantierten Grundrechte in Anspruch nehmen zu können.

Die Vorlage liegt auch **nicht im öffentlichen Interesse und ist somit nicht mit Art. 5 Abs. 2 BV** vereinbar.

Das SEM führt selbst aus, dass nicht untersucht wurde, «inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt» und dass «ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe daraus nicht abgeleitet werden» kann (SEM Bericht 26. Januar 2022, S. 16).

Somit sind beide Argumente, dass die von der Vorlage betroffenen Personen einen zusätzlichen Anreiz zur Integration in den Arbeitsmarkt erhalten und dass die Ausgaben der Kantone und Gemeinden reduziert werden können, empirisch nicht bestätigt. Es lässt sich folglich kein öffentliches Interesse ableiten, welches jedem staatlichen Handeln zu Grunde liegen muss.

2.4 Völkerrechtliche Fragen

2.4.1 Die Vorlage zielt faktisch auf eine **Einschränkung des Rechts auf ein ungestörtes Privat- und Familienleben** im Sinne von Art. 13 Abs. 1 BV bzw. Art. 8 Ziff. 1 EMRK ab.

Der EGMR hat verschiedentlich festgehalten, dass Art. 8 EMRK neben dem Familienleben auch das Recht auf persönliche Entfaltung, persönliche Autonomie und das Recht, Beziehungen zu anderen Menschen sowie der Außenwelt aufzubauen, schützt (EGMR Urteil Di Trizio v. Switzerland, Nr. 7186/09, 2.2.2016, §63).

Eine Herabsetzung des Grundbedarfs beschränkt aber die finanziellen Mittel und damit die persönliche Autonomie sowie die Möglichkeit, soziale Beziehungen in der Schweiz zu pflegen und im Ausland lebende Angehörige in die Schweiz nachzuziehen. Gegenüber den weitgehenden Nachzugsrechten von EU- und EFTA-Staatsangehörigen werden

so Drittstaatsausländer:innen ohne sachlichen Grund zusätzlich diskriminiert und in unverhältnismässiger Weise in ihrem familiären Leben eingeschränkt.

2.4.2 Die Vorlage verletzt Kinderrechte

Sind Kinder von der Herabsetzung der Sozialhilfe (mit-) betroffen, verstösst die Herabsetzung des Grundbetrags allenfalls auch gegen das von der **Kinderrechtskonvention** garantierte vorrangige Kindeswohl (namentlich Art. 26 und 27 der Konvention). Letzterer Artikel verlangt in Abs. 1 von den Vertragsstaaten, somit auch von der Schweiz, die Anerkennung des Rechts jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Eingeschränkte finanzielle Verhältnisse erschweren zweifellos die schulische und berufliche Ausbildung von Heranwachsenden.

Auch der UN-Kinderrechtsausschuss hat sich besorgt darüber gezeigt, dass in der Schweiz Kinder in marginalisierten und benachteiligten Situationen, darunter Migranten-, und asylsuchende Kinder, Kinder mit Behinderungen und Sans-Papiers-Kinder, weiterhin diskriminiert werden und hat die Schweiz dazu aufgefordert, diese Diskriminierungen aufzuheben (CRC/C/CHE/CO/2-4, §24). Besonders hervorgehoben hat der Kinderrechtsausschuss dabei, dass Niveau der Sozialhilfe für Familien in einigen Kantonen weiterhin sehr niedrig ist, und hat die Schweiz ausdrücklich dazu aufgerufen, sicherzustellen, dass Kinder von Geflüchteten, Asylbewerber:innen und Migrant:innen, in der Schweiz einen angemessenen Lebensstandard haben (CRC/C/CHE/CO/2-4, § 65).

2.4.3 Die Vorlage diskriminiert Frauen

Die vom SEM in Auftrag gegebene Studie des Büro BASS bestätigt, dass Kinder das höchste Sozialhilferisiko tragen und dass mehr als die Hälfte der Kinder, die von der Vorlage betroffen wären, mit einem alleinerziehenden Elternteil zusammenleben. Alleinerziehende Frauen sind besonders häufig auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen.

Eine Kürzung des Grundbedarfs beträfe somit Frauen besonders, **was nicht mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vereinbar** wäre. Bereits 2016 hat der Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau besorgt festgehalten, dass in der Schweiz Frauen überproportional von Armut betroffen sind, darunter insbesondere Migrantinnen, alleinerziehende Mütter, ältere Frauen, arbeitslose Frauen und Frauen, die unbezahlte Betreuungsarbeit leisten. Der UN-Frauenrechtsausschuss hat die Schweiz explizit dazu aufgefordert, Frauen mit Migrationshintergrund beim Zugang zur Sozialhilfe nicht schlechter zu stellen als andere Personen oder zu diskriminieren (CEDAW/C/CHE/CO/4-5, § 47.b).

2.4.4 Die Vorlage wäre zudem nicht mit den Verpflichtungen, die die Schweiz mit der Ratifizierung des UN-Pakt I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (SR 0.103.1) eingegangen ist, vereinbar.

Der UN-Pakt I verpflichtet die Schweiz «unter Ausschöpfung aller (ihrer) Möglichkeiten Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen» (Art. 2 Abs. 1 UN-Pakt I).

Somit sind auch die Rechte gem. Art. 9 und Art. 11 UN-Pakt I, also das Recht auf Soziale Sicherheit und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, progressiv zu verwirklichen. Durch die Gewährung von Sozialhilfe im heute vorgesehenen Umfang, hat die Schweiz wesentliche Schritte unternommen, um insbesondere diese zwei Rechte auch für Ausländer:innen mit der Aufenthaltsbewilligung B zu gewähren. Von diesem erreichten Schutzstandard soll gem. Art. 4 UN-Pakt I nur abgewichen werden dürfen, wenn besondere Rechtfertigungsgründe vorliegen. Dabei wäre

insbesondere nachzuweisen, dass die Massnahme notwendig ist, um das generelle Wohl in der Gesellschaft zu fördern. Davon kann vorliegend keine Rede sein.

Zusätzlich ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die Rechte, zu deren Gewährleistung sich die Schweiz mit dem UN-Pakt I verpflichtet hat, «ohne jegliche Diskriminierung» insbesondere auch hinsichtlich der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden können sollen (Art. 2 Abs. 2 UN-Pakt I). Auch in dieser Hinsicht ist die Gesetzesvorlage nicht mit dem UN-Pakt I zu vereinbaren.

Eine Herabsetzung der zu gewährenden Sozialhilfeleistungen macht einen Konflikt mit den Vorgaben des UN-Pakts I sehr wahrscheinlich. Mit Besorgnis hat der UN-Ausschuss, der über die Implementierung des UN-Pakts I wacht, schon 2019 im letzten, die Schweiz betreffenden Staatenbericht von der Tatsache Kenntnis genommen, dass der Zugang zur Sozialhilfe für verschiedene Personengruppen nach ihrem ausländerrechtlichen Status eingeschränkt sei und auf die Nothilfe beschränkt werde. Die Ansätze der Nothilfe seien jedoch nicht ausreichend, um einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Soziale Sicherheit zu gewährleisten.¹

Auch wenn offen bleibt, wie hoch die neuen, tieferen Ansätze sein würden, ist dennoch davon auszugehen, dass eine weitere Segmentierung entlang des ausländerrechtlichen Status und auch eine geringfügige Unterschreitung der Ansätze der Sozialhilfe, nicht mit der Verpflichtung der Schweiz zur progressiven Verwirklichung der Pakt-Rechte, dem Verbot von regressiven Massnahmen und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung vereinbar sind.

2.5 Diskriminierung von Drittstaatsausländer:innen

Die Vorlage würde den wirtschaftlichen Druck auf Angehörige von Drittstaaten und ihre Familien, indirekt aber auch auf Ausländer:innen, die aus EU/EFTA-Staaten stammen, wie auch auf Schweizer:innen, massiv erhöhen.

Im Sozialhilferecht wird der Grundbetrag nach Unterstützungseinheiten bzw. nach Familienzusammensetzung berechnet und ausgerichtet. Deshalb könnten von der ins Auge gefassten Herabsetzung des Grundbetrags auch Schweizer:innen betroffen sein, die mit Drittstaatsangehörigen verheiratet sind. Im Gegensatz dazu würden EU/EFTA-Staatsangehörige, die mit Drittstaatsangehörigen verheiratet sind, bessergestellt, als die eben erwähnten Schweizer:innen.

Das ist diskriminierend und verletzt Art. 8 Abs. 2 BV sowie Art. 8 i.V.m. Art. 14 EMRK:

Die Kürzung der Sozialhilfe stellt allein auf das Kriterium der Nationalität ab. Wird eine Ungleichbehandlung alleine auf die Staatsangehörigkeit zurückgeführt, müssen gemäss dem EGMR besonders gewichtige Gründe («very weighty reasons») vorliegen, um eine solche Diskriminierung zu rechtfertigen (siehe zum Beispiel *Biao v. Denmark* [GC], 38590/10, 24.5.2016, § 93)². Solche enthält die Vorlage nicht, im Gegenteil: Damit würden weder Kosten eingespart, noch die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert. Auch das öffentliche Interesse an einer restriktiven Einwanderung kann die Ungleichbehandlung nicht begründen, denn die betroffenen Personen sind bereits im Besitz eines Aufenthaltstitels.

¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Suisse, 18 novembre 2019, E/C.12/CHE/CO/4, paragraphe 38

² Die Anwendung von Art. 14 EMRK setzt allein voraus, dass der Sachverhalt in den Anwendungsbereich eines durch die EMRK materiell geschützten Rechts fällt (nicht aber, dass dieses verletzt ist), was bei Sozialleistungen mit Art. 8 EMRK gegeben ist (EGMR Urteil *Di Trizio v. Switzerland*, Nr. 7186/09, 2.2.2016, § 63; siehe auch Kurt Pärli, EGMR-Entscheid B. gegen die Schweiz, Fall-Nr. 78630/12 vom 20.10.2020, SZS 2021, S. 28)

Von dieser Diskriminierung wären ausschliesslich Personen aus Drittstaaten betroffen. Der EGMR hat festgehalten, dass eine schlechtere Behandlung aufgrund der ethnischen Herkunft eine Rassendiskriminierung darstellt und daher menschenrechtswidrig ist (Biao v. Denmark [GC], 38590/10, 24.5.2016, § 94).

Und der UN-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung hat die Schweiz im Jahr 2021 explizit dazu aufgefordert, sicherzustellen, dass Drittstaatsangehörige gleichen Zugang zur Sozialhilfe haben müssen und nicht wegen ihrer Staatsangehörigkeit schlechter gestellt werden dürfen (CERD/C/CHE/CO/10-12, § 26.f).

Es bestehen deshalb keine sachlichen Gründe, welche die vorgeschlagene Diskriminierung rechtfertigen. Die Vorlage ist deshalb nicht mit dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 BV und Art. 8 i.V.m. 14 EMRK vereinbar.

2.6 Unübersichtliche Gesetzeslage; Mehrkosten zu Lasten der Kantone und Gemeinden

Die Herabsetzung der Sozialhilfe von Drittstaatsausländer:innen führt in der Praxis zu einem weiteren, neuen Existenzminimum, nachdem schon ein solches im Betreibungsrecht, im Recht der Ergänzungsleistungen sowie im Sozialhilferecht (mit den Unterkategorien von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen und Nothilferecht) besteht. Dadurch würde eine weitere neue Klassengesellschaft geschaffen

Ein recht grosser Teil der Arbeit von Sozialarbeitenden besteht in der Berechnung des Grundbetrags der jeweiligen Unterstützungseinheit (Einzelperson oder Familie). Wird nun eine neue Kategorie eingeführt, wird die Berechnungsweise komplexer, weil sie den ausländerrechtlichen Status der betroffenen Personen eruieren und berücksichtigen muss. Besonders komplex dürfte die Berechnung bei Familien sein, deren Angehörige unterschiedliche Aufenthaltsrechte besitzen (anerkannte Flüchtlinge sind den Schweizer:innen in der Sozialhilfe gleichgestellt). Die Bestimmung des Grundbetrags der Sozialhilfe würde deshalb in der Praxis zusätzlichen Aufwand und damit zusätzliche administrative Kosten für die Kantone und Gemeinden verursachen, sobald Drittstaatsangehörige involviert sind.

Dies kann folgendes Beispiel aus der Praxis erläutern:

Situation 1: Ein französischer Arbeiter lebt seit zwei Jahren mit seiner marokkanischen Ehefrau in der Schweiz. Die beiden haben ein Kind mit französischem Pass. Die Familie bezieht während drei Monaten Sozialhilfe.

Situation 2: Ein Schweizer Arbeiter lebt mit seiner marokkanischen Ehefrau in der Schweiz. Ihr Kind hat den Schweizer Pass. Auch diese Familie bezieht während drei Monaten Sozialhilfe.

In der Familiensituation 1 ist für die Sozialhilfe massgebend, dass das Kind einen französischen Pass besitzt und deshalb das Personenfreizügigkeitsabkommen gilt. Die Familie bezieht somit den gewöhnlichen Grundbedarf (nach SKOS). In Situation 2 wird jedoch die Ehefrau und Mutter als Drittstaatsangehörige betrachtet. Ihr Grundbedarf der Unterstützungseinheit müsste deshalb nach dem neuen AIG herabgesetzt werden. Dabei ist unklar, um wieviel, weil die proportionale Herabsetzung nach Personenzahl der Unterstützungseinheit berechnet werden muss.

Sozialarbeitende müssten zwingend über umfassende Kenntnisse des Ausländer:innenrechts verfügen, um die Unterstützungseinheit erfassen und den Grundbetrag berechnen zu können. Die erforderlichen Ausbildungskosten würden vollumfänglich den Kantonen und Gemeinden zur Last fallen.

Nachdem selbst der Erläuternde Bericht auf S. 16 festhält, dass die Vorlage keinen volkswirtschaftlichen Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe hat, ergeben sich eher keine Einsparungen, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber Mehrkosten für die Kantone und Gemeinden, die Sozialhilfe ausrichten.

2.7 Statistisch berechnetes Sozialhilferisiko blendet die Armutsursachen aus

Das SEM bzw. das EJPD stützen sich auf das **statistisch berechnete Sozialhilferisiko**. Eine im Auftrag des SEM vom Statistikbüro BASS³ erarbeitete Studie wertet für das Jahr 2016 verschiedene Statistiken⁴ aus und kommt zu folgender Momentaufnahme: 2016 waren bei einer Gesamtbevölkerung von 8,383 Mio 346'000 oder 0,04% von Sozialhilfe (im engeren Sinn) abhängig. Von den erwähnten 346'000 waren 59'000, somit rund 17%, Ausländer:innen aus Drittstaaten.⁵

Das SEM weist im Erläuternden Bericht darauf hin, dass sich in dieser Gruppe viele Personen befinden, die ihren Herkunftsstaat nicht freiwillig, sondern wegen gezielter Verfolgung oder bürgerkriegsähnlichen Wirren verlassen mussten. Häufig lebten sie gemäss SEM zudem in Familien mit alleinerziehendem Elternteil (vornehmlich Frauen) oder sind älter und stehen am Ende ihrer Erwerbsfähigkeit. Erschwerend komme hinzu, dass sie aufgrund ihrer meist rudimentären Ausbildung und Berufserfahrung nur im Billiglohnsektor (Teilzeit-) Anstellungen fänden.

Geht man von diesen Fakten aus, gibt es bei der überwiegenden Mehrzahl der Drittstaatsausländer:innen nachvollziehbare materielle Gründe, weshalb sie auf Sozialhilfe angewiesen sind, zumal sie auf kein anderes Sozialwerk (IV, AHV, EL, EO) zurückgreifen können.

³ Büro BASS «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen» vom 5.11.2018

⁴ ZEMIS, STATPOP, etc.

⁵ 2020 haben demgegenüber in der Schweiz noch 272'100 Personen Sozialhilfe bezogen - die Gesamtquote und somit auch die Quote der Ausländer:innen ist also gefallen.

Das statistische Sozialhilferisiko allein stellt unter diesen Umständen keine sachliche Begründung für die Kürzung der Sozialhilfeleistungen dar. Die tatsächlichen Gründe die zu diesem erhöhten Risiko geführt haben, etwa die Migration aus prekären, schlecht mit Bildung versorgten oder diktatorischen Verhältnissen, werden ausgeblendet.

2.8 Betroffen wären die Schwächsten

Der Bericht des Büro BASS zeigt, dass die Mehrheit der Drittstaatsausländer:innen, die von der Herabsetzung der Sozialhilfe betroffen wären, Familienangehörige mit Kindern sind, darunter auch solche, deren eine Elternteil den Schweizer Pass besitzt.

Es ist nicht akzeptabel und kontraproduktiv, diese Menschen über kurze oder gar längere Zeit dazu zu zwingen, unter dem Niveau der SKOS-Richtlinien, d.h. in Armut, zu leben. Die Ausrichtung von Sozialhilfe muss sich an den realen Grundbedürfnissen der Menschen orientieren, nicht an ihrem migrationsrechtlichen Status. Diese sind für alle gleich und variieren höchstens zwischen bestimmten geografischen Regionen. Gerade die Kinder- und Jugendjahre sind für die individuelle physische und psychische Entwicklung und Integration massgebend. Armut in Kindheit und Jugend führt häufig auch im Erwachsenenalter zu Armut.

Die vorgeschlagene Novelle wird deshalb die Reproduktion von sozialer Ungleichheit zusätzlich verstärken und die Chancen der betroffenen Kinder zusätzlich verschlechtern.

Auch unter der EGMR-Rechtsprechung ist das Kriterium der «Verletzlichkeit» zu berücksichtigen. Personen, die in Armut leben, darunter Personen, die wenig Einkommen haben, Arbeitslose und Alleinerziehende, sind besonders «verletzlich» (ECSR, Conclusions 2015 concerning Latvia, Januar 2016, S. 57), woraus für den Staat ein heruntergesetzter Ermessensspielraum und eine grössere Schutzpflicht resultiert (Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06, 20.08.2010, § 42).

Der Bundesgesetzgeber sollte folglich von zusätzlichen diskriminierenden Massnahmen gegen besonders verletzbare Personen absehen und stattdessen mehr zu ihrer Integration beitragen. Die Gesetzesrevision geht damit in die falsche Richtung und verschlimmert sogar die Situation von verletzlichen Personen wie etwa alleinerziehende Mütter, die von dieser Vorlage besonders betroffen wären, wie selbst der Bundesrat in seinem Bericht festhält.

2.9 Eine Herabsetzung der Sozialhilfe stimuliert die wirtschaftliche Selbständigkeit nicht

Die Vorlage schreibt den Kantonen die Herabsetzung der Sozialhilfeansätze von Drittstaatsausländer:innen während der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts vor: „Damit soll ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbständigkeit geschaffen werden.“⁶ Dabei hat der Bundesrat genau diese Frage, nämlich ob die Senkung tatsächlich zu einer höheren Erwerbsquote führen würde, explizit nicht untersucht (Erläuternder Bericht Ziffer 4.2 S. 16).

Denn ganz im Gegenteil wird die Integration in den Arbeitsmarkt erschwert, wenn die Sozialhilfe gekürzt wird. Eine solche Kürzung hat zahlreiche Folgen: das soziale Netzwerk kann nicht mehr gepflegt werden, die nötigen Mittel für Bewerbungen, wie z.B. IT-Infrastruktur, fehlen. Weiter weisen bereits Sozialhilfebeziehende, die den regulären Grundbedarf erhalten, deutliche gesundheitliche Beeinträchtigungen auf. Ihr Gesundheitszustand ist erheblich schlechter

⁶ Erläuternder Bericht Ziffer 2.1 S. 10

als derjenige von Personen ohne Bezug von Sozialhilfe oder Invalidenrente⁷, wobei Personen, die Sozialhilfe beziehen und nicht erwerbstätig sind, öfter Gesundheitsprobleme aufweisen als Erwerbstätige in der Sozialhilfe⁸.

Mit Sanktionen, bzw. mit einem geringeren Grundbedarf, wie ihn die Revision für eine neue Kategorie von Personen einführen möchte, werden bestehende finanzielle Probleme verschärft und die Wiedereingliederung in die Arbeitswelt enorm erschwert oder sogar verhindert. Zur Begleichung von grösseren Rechnungen müssten sodann beispielsweise zusätzliche Schulden aufgenommen werden⁹, was ebenfalls ein Hindernis für die Arbeitsintegration darstellt.

Sodann ist klar festzuhalten, dass gerade Personen aus Drittstaaten sehr darauf angewiesen sind, sich in die hiesige Gesellschaft einzubringen, um sich besser in den Arbeitsmarkt integrieren können. Gerade Drittstaatsangehörige verfügen in den ersten Jahren nicht über ein familiäres und soziales Netzwerk. Dieses müssen sie sich zuerst aufbauen, was auch wegen der geringeren Sprachkenntnisse oft noch schwieriger ist und mehr kostet, als bei «ingesessenen» Personen. Die Integration von Drittstaatsangehörigen wird durch die Kürzung der Sozialhilfe lediglich erheblich erschwert und behindert ihre Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Vorlage würde die eh schon prekäre Lage einer bestimmten Personengruppe zusätzlich verschlechtern: Weniger verfügbare finanzielle Mittel erschweren die Mobilität, den Zugang zu Informationen und die Erholungsmöglichkeiten. Das erschwert letztlich auch den Zugang zum Arbeitsmarkt und beschränkt die Möglichkeiten, sich selbst aus der Abhängigkeit der Sozialhilfe zu lösen.

2.10 Der Entwurf trifft v.a. alleinerziehende Mütter und «working poor»

Viele Personen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, sind erwerbstätig, erzielen aber kein existenzsicherndes Einkommen; sie sind sog. «working poor». Um deren Abhängigkeit von Sozialhilfe zu mindern, braucht es keine repressiven, sondern intelligente Massnahmen, wie z.B. ihre Bildung ab ihrer Einreise in die Schweiz zu verbessern, allein Erziehenden die Kinderbetreuung zu ermöglichen und die Arbeitsbedingungen wie Löhne, Arbeitszeitmodelle und Schutzvorschriften von prekären Jobs zu stärken.

Nach Angaben des SEM und dessen früherem Direktor Gattiker vor der EKM-CFM wären «working poor» nicht von der vorgeschlagenen Herabsetzung betroffen. Die bisherige Praxis der Kantone zum Widerrufgrund der Abhängigkeit von der Sozialhilfe zeigt jedoch ein ganz anderes Bild. Schon heute kommen viele Sozialhilfebeziehende unter Druck, auch solche, die 100 % arbeiten aber zu wenig verdienen. Sie, vor allem Alleinerziehende, müssen schon heute unter hohem Druck Zusatzjobs annehmen und haben darum kaum Zeit für die Betreuung ihrer Kinder, die oft alleine zuhause sind. Das widerspricht dem von der KRK garantierten vorrangigen Kindeswohl und schadet der Entwicklung der Kinder.

«Working poor» werden manche gut qualifizierte Ausländer:innen auch deshalb, weil die Hürden für die Anerkennung ihrer ausländischen Ausbildungsabschlüsse in der Schweiz sehr (zu) hoch sind.

2.11 Die Kürzung des Grundbedarfs erhöht andere Sozialhilfekosten

⁷ Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden, Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Berner Fachhochschule und Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2021 BFS, S. 66

⁸ Ibidem, S. 62.

⁹ Sanktionen in der Sozialhilfe, eine Forschungsarbeit zur Sichtweise der Betroffenen, Master Thesis, Andreas Küpfer, 2017, S.58.

Wird der Grundbedarf von Sozialhilfebeziehenden, die in den Arbeitsmarkt zurückfinden möchten, gekürzt, benötigen sie sehr wahrscheinlich zusätzliche situationsbedingte Sozialhilfeleistungen (SIL).

Damit wird das angestrebte Ziel der Einsparung von Sozialhilfeleistungen desavouiert. Es ist somit mit Mehrkosten zu rechnen. Diese müssten von den zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen getragen werden.

2.12 Die Belastung der kantonalen Sozialhilfebudgets durch Drittstaats-ausländer:innen ist gering

Gemäss dem Bericht des Büro BASS gelangten zwischen 2010 und 2016 jährlich zwischen 32'000 und 35'000 Ausländer:innen aus Drittstaaten neu in die Schweiz. Von diesen waren durchschnittlich höchstens 2%, also maximal 700 Personen, im ersten Jahr ihres Aufenthalts auf Sozialhilfe angewiesen. Berechnet auf fünf Jahre seit Einreise bezogen höchstens 5,1% der Ausländer:innen aus Drittstaaten, somit nicht einmal 9'000 Personen, in diesen Jahren ein- oder mehrmals Sozialhilfe¹⁰ und rund 1200 Personen lebten in Haushalten mit „erheblichem Sozialhilfebezug“ (von insgesamt zwischen Fr. 72'000 bis 88'000).¹¹

Die Anzahl der sozialhilfebeziehenden Ausländer:innen aus Drittstaaten ist damit ohnehin sehr klein. Bei einem jährlichen Gesamtaufwand der staatlichen Sozialhilfe im engeren Sinn von rund 2,83 Mia¹² muss das Ausmass ihrer Bezüge als verschwindend klein beurteilt werden.

Hinzu kommt, dass die Zahlen gemäss Bundesamt für Statistik im Sozialhilfebereich aufzeigen, dass Personen, die über eine Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung verfügen, durchschnittlich weniger Sozialhilfe beziehen als der Rest der Bevölkerung, insbesondere Schweizer:innen.¹³

Somit spielt die Personengruppe der Drittstaatsausländer:innen bei den Ausgaben für die Sozialhilfe ohnehin eine untergeordnete Rolle.

Warum also, so unsere Frage, wird gerade hier mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden? Warum trampelt die Schweiz als reiches Land auf ihren Schwächsten herum? Es macht den Anschein, dass die Vorlage vor allem darauf abzielt, das gesetzliche und verfassungsmässige Recht auf ein ungestörtes Familienleben weiter einzuschränken.

2.13 Verschränkung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht: Dilemma für Sozialarbeitende

Die Verschränkung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht im AIG besteht zwar seit längerer Zeit, wurde aber – entgegen immer wieder zu hörender Stimmen - noch nie von einer Volksabstimmung bestätigt. Sie unterliegt stets zunehmender Kritik von Seiten massgebender NGO und Fachorganisationen sowie politischer Kräfte aus dem linken Spektrum.

Hinzu kommt, dass diese Form der Verschränkung Sozialarbeitende zusehends in ein Dilemma bringen. Sollen sie betroffene Migrant:innen dabei unterstützen, sich längerfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder sie dazu bringen, sich «zu jedem Preis» von der Sozialhilfe abzulösen, d.h. mit vollem Armutrisiko prekäre, schlecht bezahlte Jobs anzunehmen? Was bei einem Stellenverlust wiederum dazu führen würde, dass die Arbeitslosentaggelder den finanziellen Bedarf nicht deckt und die Sozialhilfe zum Tragen kommen muss. Oder schlimmer noch: Sollen sie, wenn eine

¹⁰ Bericht Büro BASS, S. V „kumulierte Häufigkeit“

¹¹ Bericht Büro BASS, S. VI

¹² <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/ausgaben-sozialhilfe-weiterensinn.html> für das Jahr 2019

¹³ Übersicht Sozialhilfebeziehende nach Aufenthaltsstatus 2016-2020):

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>

Gemeinde findet, diese Person kostet «uns» zu viel, keine Anstrengungen von Seiten der Sozialbehörde unternehmen, um die Person zu unterstützen und sie dann der Migrationsbehörde «übergeben»?

2.14 Mass der Herabsetzung der Sozialhilfe soll den Kantonen überlassen werden

Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass der Bund den Kantonen das Mass der Herabsetzung der Sozialhilfe nicht vorschreiben kann. Gleichwohl geht er von der Annahme aus, die Einschränkung werde sich an derjenigen Vorläufig Aufgenommener orientieren und liege vermutlich etwa bei 20% des Grundbedarfs; andere Leistungen der Sozialhilfe würden nicht angetastet. Die vorgeschlagene Gesetzesbestimmung erwähnt aber weder die Beschränkung der Herabsetzung auf den Grundbedarf, noch setzt sie ein Limit nach unten.

Das würde dazu führen, dass die verschiedenen Kantone unterschiedliche Kürzungsvorschriften erlassen. Und dies wiederum hätte einen unübersichtlichen Flickenteppich zur Folge, zu mehr Willkür im Bereich der Sozialhilfe und zu einem unappetitlichen «Standortwettbewerb».

Aus all diesen Gründen können wir der geplanten Änderung des AIG nicht zustimmen und verlangen deren ersatzlose Streichung.

3. Einführung eines zusätzlichen Integrationskriteriums, auch bei der Härtefallprüfung (neue Art. 58a Abs. 1 lit. d und Art. 84 Abs. 5 AIG)

Generell höhlt die Tendenz, immer strengere «Integrationskriterien» zu formulieren, den Begriff der Integration aus und pervertiert ihn. Gefordert wird von Ausländer:innen zusehends mehr Anpassung, nicht gleichberechtigte Integration. Dass eine Gesetzesbestimmung geschaffen werden soll, die Ausländer:innen verpflichtet, die Integration ihrer nächsten Angehörigen zu fördern und zu unterstützen, ist nicht zielführend.

Zunächst ist nicht nachvollziehbar, wie die zuständigen Behörden herausfinden sollen, ob Betroffene dieser Verpflichtung nachleben. Nehmen sie diesen Auftrag ernst, müssten sie die Familiensituation näher abklären und dafür die Mitglieder der Gemeinschaft einzeln zu Protokoll befragen. Das wäre nicht bloss umständlich, aufwendig und teuer, sondern würde zu willkürlichen Eingriffen in die von Art. 13 und 14 statuierten Verfassungsrechte des Schutzes der Privatsphäre und des Familienlebens führen.

Hinzu kommt, dass die neuen Bestimmungen zu einer Art Sippenhaft unter den Familienmitgliedern führen dürfte: Steht nach solchen «peinlichen Verhören» fest, dass einzelne Angehörige die Integration anderer Familienmitglieder zu wenig fördern und unterstützen, könnten die Migrationsämter gegen die ganze Familie Massnahmen ergreifen (von mahnenden Briefen, über die Verpflichtung zu einer Integrationsvereinbarung bis hin zu einem Widerruf des Aufenthaltsrechts).

Berücksichtigt man, dass die EMRK und die Praxis des EGMR – auch in migrationsrechtlichen Verfahren – den Grundsatz der Einzelfallprüfung vorschreiben und Sippenhaft verbieten, verletzen die geplanten Vorschriften ebendiese Garantien.

Dem neuen Integrationskriterium haftet vor diesem Hintergrund der Geruch kulturellen Rassismus an. Integration wird nicht erreicht, wenn man Migrant:innen zusätzlich stigmatisiert und unter Generalverdacht stellt. Es braucht

dafür vielmehr ausreichende Finanzierung und unterstützende Massnahmen zur Stärkung ihrer Bildung und für die Kinderbetreuung.

Auch diesen Änderungen des AIG können wir folglich nicht zustimmen.

4. Vorgeschlagenes Übergangsrecht (Art. 126e AIG)

Gemäss diesem Vorentwurf soll die Herabsetzung der Sozialhilfe für neu eingereiste Drittstaats-angehörige im Folgemonat nach der Inkraftsetzung gelten. Auch für diese Übergangsbestimmung fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz, sie unterliegt, wenn überhaupt der kantonalen Gesetzgebungshoheit. In materieller Hinsicht ist zudem eine Frist von einem Monat nicht angemessen, nicht nur, weil es den Kantonen eine Vorgabe macht, viel mehr muss die Frist auch auf den neuen Ansatz abgestimmt werden. Dabei ist zu beachten, dass der Gesetzgeber wie auch die rechtsanwendende Behörde dem Vertrauen der Betroffenen in den bisherigen Rechtszustand Rechnung zu tragen haben und ihnen zwingend längere Fristen einräumen müssten zur Anpassung ihres bisherigen Lebensstandards.

5. Weitere Bemerkungen

Angleichung der VZAE-Integrationskriterien «Erwerb von Bildung» und «Aufnahme einer Erwerbstätigkeit»

Die betreffende Änderung begrüssen wir ausdrücklich hinsichtlich der Härtefallregelung (bei der Umwandlung vom Ausweis F zu B). Sie ermutigt die Betroffenen, eher eine Aus- oder Weiterbildung anzustreben, als einen kaum dauerhaften und wohl eher prekären Job anzutreten.

6. Fazit

Mit dem Postulat der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 30. März 2017 (17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten») wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Das übergeordnete Ziel dieses Auftrags war es, die Sozialhilfeleistungen der Kantone und Gemeinden für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so die Kosten zu reduzieren. **Die unterzeichnenden Organisationen hoffen, dass ihre ablehnenden Argumente den Bundesrat überzeugen können, auf diese Gesetzesvorlage zu verzichten.**

Mit freundlichen Grüssen

Für Solidarité sans frontières: Peter Frei, Sophie Guignard

Für die DJS: Babak Fargahi, Evin Yesilöz, Rausan Noori, Nadja Zink, Melanie Studer, Manuela Hugentobler

Für den Verein grundrechte.ch: Viktor Györffy, Catherine Weber

Unia Zentralsekretariat
Präsidialsekretariat

Weltpoststrasse 20
CH-3000 Bern 16
T +41 31 350 21 11
F +41 31 350 22 11
<http://www.unia.ch>



**Die Gewerkschaft.
Le Syndicat.
Il Sindacato.**

Post CH AG

P.P. CH-3000 Bern 16

Unia Zentralsekretariat Präsidialsekretariat Weltpoststrasse 20 CH-3000 Bern 16

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Bern, 26. April 2022

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Gewerkschaft Unia bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Die Unia lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst die Unia die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die Unia lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

[1] Erstens geht die vorgeschlagene Gesetzesänderung vom Generalverdacht aus, dass Migrant:innen, die Sozialhilfe erhalten, nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden können. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten, und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Die gesuchstellende Person muss beweisen, dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügt. Wenn diese Personen in finanzielle Not geraten, dann gibt es einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. So ein Notfall ist schwerwiegend für diese Migrant:innen, weil ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt äusserst prekär ist: Es handelt sich vorwiegend um sogenannten «Working Poors»², die in Tieflohnbranchen ohne Gesamtarbeitsverträge und Mindestlöhne arbeiten. Deren wirtschaftliche Integration ist gegeben, jedoch nicht angemessen bezahlt. Zudem geht es bei diesen Sozialhilfebezüger:innen oft um Einelternfamilien. Für diese ist es schwer als Alleinerziehende neben der Sorgearbeit auch noch genügend bezahlter Arbeit nachzugehen, um existenzsichernden Löhnen zu erhalten. Wird deren Beitrag nun gekürzt, wirkt das desintegrierend auf Eltern und ihre Kinder aus. Angesichts dieser Tatsachen wirkt es weltfremd und zynisch, dass die Vorlage als Ziel angibt, durch die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen «Anreize» für eine bessere Arbeitsintegration zu schaffen. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass mit tieferen Sozialhilfebeiträgen Integration erreicht werden kann. Im Gegenteil werden durch die Kürzung von Sozialhilfebeiträgen noch mehr vulnerable Personen gezwungen, prekäre Jobs anzunehmen, die ihrer physischen und psychischen Integrität schaden, und die zusätzlich als Dumpingfaktor auf dem Arbeitsmarkt wirken. Als Gewerkschaft erachten wir es als unsolidarisch, Migrant:innen willentlich in diese Situation der Prekarität und Vulnerabilität zu manövrieren.

[2] Zweitens lehnt die Unia grundsätzlich eine Ungleichbehandlung in der Sozialhilfe von Menschen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus oder Herkunftsland ab. Tatsächlich liegt für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfeansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Damit leben asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären finanziellen Bedingungen. Es ist äusserst problematisch, diese Prekarität noch weiter auszudehnen.

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Gemäss dem Bericht vom Büro BASS, verfügen rund ein Drittel der Sozialhilfebezüger:innen aus Drittstaaten über ein Erwerbseinkommen, jedoch ist dieses zu tief, um davon leben zu können. Vgl. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS, 2018, S. 4

[3] Drittens ist die Vorlage schlicht unnötig. Einerseits ist die Gesetzesänderung überflüssig, denn das Mittel der Kürzung existiert durch die Möglichkeit der Einzelfallprüfung bereits jetzt im Sozialhilferecht. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wird bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vorgenommen, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Andererseits ist die Vorlage auch deswegen unnötig, weil das Sparpotential der vorliegenden Vorlage äusserst gering ist und in keinem Verhältnis zum drohenden sozialen Schaden steht.³ Die Tatsache, dass die Regelung entgegen des finanziellen Anreizes und der juristischen Notwendigkeit trotzdem durchgesetzt wird, entblösst die tatsächliche Absicht dahinter: in Wahrheit geht es nicht darum, Kosten einzusparen, sondern Personen einzuschüchtern. Dies ist einem modernen Rechtsstaat unwürdig. Dies kritisieren wir als Gewerkschaft, die auf ein solidarisches Zusammenleben hinarbeitet, aufs Schärfste.

Die Kürzung des Sozialhilfeanspruches von Drittstaatsangehörigen mit Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren lässt sich also weder mit Integrationsargumenten noch mit finanziellen Überlegungen rechtfertigen.

Folglich fordert die Unia den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die Unia lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁴ ab.

[1] Erstens steht hinter dieser neuen Bestimmung der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen zu wenig für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder engagieren. In Wahrheit wird mit diesem Artikel ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell leben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und wenn auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Sie ist eine ungeeignete Massnahme, um patriarchalen Strukturen zu bekämpfen. Dafür braucht es in erster Linie, auch in der Aufnahmegesellschaft, mehr Bildung und gleichheitsfördernde Massnahmen.

[2] Zweitens trägt die Vorlage der unbezahlten und unsichtbaren Care-Arbeit, die mehrheitlich von Frauen verrichtet wird, keine Rechnung. Kinderbetreuung, Haushaltsführung und Pflege sind oft notwendige Vorbedingungen für die bezahlte Arbeit von anderen Familienmitgliedern und somit für eine Familienkonstellation insgesamt integrationsfördernd.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

[3] Drittens verschlechtern Rückstufungen des Aufenthaltsstatus die Position von Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt. So finden sich Arbeitnehmende in einer vulnerablen Position wieder, die Raum für Ausbeutung lässt. Als Gewerkschaft lehnt die Unia es ab, Menschen dieser Gefahr der Vulnerabilität und Prekarität auszusetzen.

[4] Viertens ist es unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen.

Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, die eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁵ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Folglich fordert die Unia den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die Unia begrüsst dieses Vorhaben.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen, statt zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die Unia **begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Die Unia ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126e AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die Unia betont noch einmal mit Nachdruck, dass sie die vorgesehenen Verschärfungen des AIG klar ablehnt. Mit diesen Verschärfungen sollen Menschen, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde, weiter unter Druck und in Notsituationen gedrängt werden. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist inkompatibel mit dem Verschaffungsgrundsatz (Art. 12 BV) des Rechts auf Hilfe in einer Notsituation. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁶

Folglich fordert die Unia als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

⁶ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Artikel 63 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Vania Alleva
Präsidentin der Gewerkschaft Unia



Martine Docourt
Leiterin Abteilung Politik



Hilmi Gashi
Leiter Bereich
Interessengruppen



Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Zürich, 29. April 2022

Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes mit der Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller Sutter
Sehr geehrte Frau Staatssekretärin Schraner Burgener
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) unterstützt subsidiär zur staatlichen Sozialhilfe seit über 200 Jahren armutsbetroffene Einzelpersonen und Familien in der Schweiz. Seit einigen Jahren lädt die SGG die Hilfswerke, Förderstiftungen und Hochschulen der Schweiz zu regelmässigen Treffen ein, um über ihre Erfahrungen in der staatlichen und in der subsidiären privaten Sozialhilfe auszutauschen. An diese Treffen werden jeweils auch die Geschäftsleitung von SODK und SKOS sowie Forschende im Bereich Sozialhilferecht eingeladen.

Am letzten Treffen vom 4. April 2022 waren sich die zwei Dutzend Vertreter:innen von Hilfswerken, Förderstiftungen, Hochschulen und der SKOS einig, dass die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) mit der Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten in mehrfacher Hinsicht mehr Probleme schaffen als lösen würde.

Da mehrere der am Treffen vom 4. April 2022 anwesenden Organisationen eigene Stellungnahmen zur bundesrätlichen Vernehmlassung einreichen werden, beschränkt sich die SGG in diesem Schreiben darauf, die wichtigsten Punkte im Sinne einer Ergänzung in aller Kürze und in Prosa aufzuführen:

1. Die geplante Kürzung von Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige stellt diese Personengruppe schlechter als andere. Grund für die Schlechterstellung ist einzig deren Herkunft. Art. 8 Abs. 2 BV verbietet ausdrücklich die Diskriminierung auf Grund der «Herkunft». Der EGMR hat festgehalten, dass eine schlechtere Behandlung aufgrund der ethnischen Herkunft eine Rassendiskriminierung darstellt und daher menschenrechtswidrig ist (Biao v. Denmark [GC], 38590/10, 24.5.2016, § 94). Es bestehen keine sachlichen Gründe, welche die vorgeschlagene Diskriminierung rechtfertigen. Die Vorlage ist deshalb nicht mit dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 BV und Art. 8 i.V.m. 14 EMRK vereinbar.

2. Von der Kürzung der Sozialhilfe werden Familien, d.h. Kinder und Ihre Betreuungspersonen betroffen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können. Nicht wenige unter Ihnen sind Schweizer Bürger:innen. Dies widerspricht den grundlegenden Werten der Schweizer Bundesverfassung sowie dem vorrangigen Kindeswohl gemäss Art. 3 KKK. Art. 27 KKK verlangt in dessen Abs. 1 von den Vertragsstaaten, somit auch von der Schweiz, die Anerkennung des Rechts jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Eingeschränkte finanzielle Verhältnisse erschweren zweifellos die schulische und berufliche Ausbildung von Heranwachsenden.
3. Der Bund kann nur den Asylbereich umfassend regeln und hier auch Bestimmungen über die Sozialhilfe erlassen. Dem Bund fehlt eine ausreichende Verfassungsgrundlage, um die von den Kantonen an Personen aus Drittstaaten auszurichtende Sozialhilfe zu regeln. Die geplanten Veränderungen wären ein unzulässiger Eingriff in die Kompetenz der Kantone, die gemäss Art. 115 BV für die Bestimmungen im Sozialhilferecht zuständig sind.
4. Die SKOS-Richtlinien berechnen für die Sozialhilfe ein Existenzminimum, das auf einer objektiven Basis beruht. Es gibt keinen objektiven Grund, das Existenzminimum in den ersten 3 Jahren des Aufenthalts in der Schweiz zu kürzen. Vielmehr verletzt eine Herabsetzung des Existenzminimums mehrere Grundprinzipien der Sozialhilfe (Bedarfsdeckungsprinzip; Individualisierung; Ursachenunabhängigkeit, siehe SKOS-Richtlinien, A.3). Kommt hinzu, dass im Bereich Sozialhilferecht schon heute eine Rechtsungleichheit zwischen den Kantonen besteht. Mit den geplanten Veränderungen würde die Rechtsungleichheit noch erweitert.
5. Indem Sozialfachstellen künftig bei der Prüfung der Integration zusätzlich abklären sollen, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen, würde sich einerseits die Bürokratie bei den kommunalen Sozialfachstellen zusätzlich erhöhen. Andererseits enthalten die neuen Integrationsforderungen die Gefahr, dass Sozialbehörden und Sozialfachstellen in die Privatsphäre von Betroffenen eingreifen. Die geplanten Veränderungen lassen leider Erinnerungen an die im Film «Die Schweizermacher» dargestellten staatlichen Methoden der 70-er Jahre aufkommen.
6. Die Grundthese der geplanten Veränderung, dass Menschen arbeiten bzw. mehr arbeiten würden, wenn man sie staatlich weniger unterstützt, wurde in den letzten Jahrzehnten in mehreren Ländern sowohl wissenschaftlich als auch von Integrations-Expert:innen widerlegt. Viele Ausländer:innen in der Schweiz sind gewillt zu arbeiten. Jedoch sind die Hürden, um auf dem Schweizer Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, hoch. Kürzungen der Leistungen und Sanktionen helfen nicht, diese Hürden zu überwinden. Eine nachhaltige Integration benötigt Unterstützungsmassnahmen, die die Bedürfnisse und Problemlagen von armutsbetroffenen Menschen ernst nehmen. Nachhaltige Arbeitsintegration ist primär durch Bildungsangebote, medizinische Versorgung und intensive Begleitung und Betreuung zu erreichen. Diese Bemühungen seitens der einheimischen Bevölkerung sind notwendig, um den Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken und ein friedliches Zusammenleben in der Schweiz zu garantieren.

7. Seit den verschärften Bestimmungen des Ausländergesetzes vom 1.1.2019 beziehen immer mehr Personen ohne Schweizer Bürgerrecht keine Sozialhilfe, obwohl sie das Recht dazu hätten. Sie würden mit dem Bezug von Sozialhilfe eine Ausweisung aus der Schweiz riskieren oder ihre Einbürgerung gefährden. Mit den nun geplanten Veränderungen würde die Zahl der Ausländer:innen, die auf Sozialhilfe verzichten, noch stärker zunehmen. Prekarisierung und soziale Spannungen würden in der Schweiz weiter zunehmen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden.

Die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) wird die staatliche Sozialhilfe weiterhin durch private Spenden ergänzen, um dadurch den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Schweiz zu fördern und die Armut hierzulande nicht nur zu verwalten, sondern aktiv zu bekämpfen – ganz im Sinne der Verfassungspräambel: «Die Stärke der Bevölkerung misst sich am Wohl der Schwächsten.»

Wir danken Ihnen im Voraus für Ihre wohlwollend-kritische Behandlung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Lukas Niederberger
Geschäftsleiter SGG



Fédération des
Entreprises
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Madame Karin Keller-Sutter,
Conseillère fédérale
Département fédéral de justice et
police (DFJP)

Genève, le 29 avril 2022
3248/RR- FER N° 18-2022

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Fédération a pris connaissance avec intérêt de la proposition susmentionnée.

La Suisse est une terre d'immigration, que celle-ci soit de nature humanitaire ou économique. Le présent projet ne concerne pas le premier volet, notamment les conditions d'accueil des requérants et réfugiés. Pour ce qui est de l'immigration économique, celle-ci est traditionnellement, dans notre pays, un facteur d'intégration. Mais il est constaté, ces dernières années, que le recours à l'aide sociale des ressortissants Etats tiers est sensiblement plus élevé que pour les autres catégories de travailleurs, notamment dans le cas de groupes familiaux, avec ou sans enfants. Il est donc tout à fait pertinent que l'on se penche sur les raisons de cette dépendance accrue, qui n'est ni saine ni souhaitable, et que l'on y apporte des réponses adaptées et proportionnées.

Le présent projet vise à ce que la Suisse reste une terre d'intégration économique et que son attractivité soit en lien avec son marché du travail et non en raison de la générosité de ses prestations sociales. Afin de limiter le risque de dépendance, il propose de réduire le niveau des prestations durant les premières années de séjour. Il est accompagné de mesures visant à favoriser l'intégration des personnes concernées.

Commentaire général

Le présent projet pose plusieurs questions.

Dans la mesure où les prestations d'aide sociale sont du ressort des cantons et des communes, on peut s'interroger sur la compétence d'une loi fédérale, en l'occurrence la LEI, en la matière. Selon un avis de droit sollicité par la CDAS, cette incursion fédérale dans un domaine qui relève aujourd'hui de tâches cantonales et communales constituerait un transfert de compétences, qui nécessiterait une modification constitutionnelle.

Par ailleurs, les charges sont les mêmes pour tous, quelle que soit la provenance de la personne. Il y a lieu de s'interroger sur les conséquences globales du redimensionnement de l'aide, pour une partie des bénéficiaires. Cette question est d'autant plus d'actualité que l'on sait que la précarisation sociale a tendance à affaiblir la capacité d'intégration.

Relevons également qu'aujourd'hui déjà, des dispositions de la LEI prévoient une révocation possible de l'autorisation de séjour si le détenteur est durablement dépendant de l'aide sociale, même après un long séjour dans notre pays. Désormais, la LEI prévoit également un certain nombre de prérequis en matière d'intégration, dans le cadre de la prolongation d'une autorisation.

Il conviendrait donc déjà de procéder à un premier bilan de l'effet – positif comme négatif - de ces dispositions, afin de s'assurer que celles-ci vont dans le bon sens.

Ces considérations posées, notre Fédération soutient les propositions concernant la volonté d'intégration sur le marché du travail et de formation.

Commentaires des articles

Article 38a

Si nous pouvons comprendre que l'analyse de la situation demande une adaptation du dispositif social, pour que ce dernier ne constitue pas un frein à l'intégration, sociale comme économique, nous nous interrogeons sur la pertinence du moyen proposé.

Relevons, comme exprimé plus haut, que la loi prévoit déjà une révocation possible en cas de dépendance durable à l'aide sociale. On peut dès lors se demander à qui ce nouvel article est spécifiquement destiné. Est-il conçu pour permettre une plus grande sévérité dans la mise en œuvre de la révocation ? Et cette dernière est-elle d'ailleurs souvent actionnée ?

Par ailleurs, le projet ne dit pas dans quelle proportion le forfait pour l'entretien serait réduit, ni selon quelles modalités. Les cantons et les communes bénéficieraient-ils encore de la latitude que leur confère la Constitution fédérale ? Si tel est le cas, on peut se demander quelle sera la portée réelle de cette disposition.

Enfin, nous estimons que le moyen le plus sûr de ne pas dépendre de l'aide sociale est de s'intégrer rapidement sur le marché du travail. Il conviendrait donc de miser davantage sur cet élément, en liant de manière claire la reconduction de l'autorisation aux efforts fournis pour se former et s'intégrer.

Article 58a, al. 1, lit e

La LEI nouvelle version prévoit déjà des conditions d'intégration renforcées. Ces dispositions ont-elles permis de déployer des effets ? Il conviendrait, avant toute chose, de tirer le bilan de nouvelles conditions.

Notre Fédération sera particulièrement attentive aux dispositions relatives à cet article dans l'OASA. En effet, il ne suffit pas de décréter des efforts d'intégration supplémentaires, fussent-ils pertinents. Il conviendra que les autorités fédérales précisent ce qu'elles souhaitent exactement et indiquent quelles mesures d'accompagnement sont envisagées pour atteindre l'objectif d'une meilleure intégration.

Article 84, al. 5

La FER n'a pas de commentaire particulier à faire sur cette disposition, qu'elle soutient.

En conclusion, notre Fédération émet des réserves sur la modification proposée. Si elle comprend pleinement le souhait de lutter contre la dépendance à l'aide sociale, le projet donne le sentiment d'une proposition slogan, dont on n'a pas véritablement évalué la pertinence.

Compte tenu du fait que la LEI (anc. LES) a été révisée en 2019, la FER souhaite en premier lieu qu'il soit procédé à un bilan intermédiaire de ces nouvelles dispositions. Celles-ci ont à peine plus de deux ans d'existence, et il convient de savoir si elles ont été mises en œuvre, dans quelle proportion et avec quels effets. Il nous paraît également important d'être plus clair sur les attentes des autorités fédérales pour éviter l'arbitraire et permettre une application la plus uniforme possible de la loi.

Le projet mériterait par ailleurs que l'on se penche également sur les éventuels effets collatéraux des mesures. Nous pensons ainsi au risque de travail au noir qui peut exister. Notre Fédération estime que les autorités doivent tout mettre en œuvre pour combattre ce fléau, inacceptable de tous points de vue. Enfin, notre Fédération soutient toute disposition proportionnée qui vise véritablement une intégration économique, par la formation ou le travail. Le rôle des mesures d'accompagnement proposées par les autorités fédérales sera central dans l'atteinte de cet objectif.

En vous remerciant de l'attention portée à ce qui précède, nous vous prions d'accepter, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre parfaite considération.



Blaise Matthey
Secrétaire général



Stéphanie Rueggsegger
Directrice politique générale
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.



Réponse du CCSI à la consultation sur les modifications de la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) – Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissant·e·s d'États tiers.

Le Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) souhaite réagir à la consultation en cours sur la modification de la LEI concernant la limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers. Actif depuis près de 50 ans auprès des personnes migrantes dans le canton de Genève, le CCSI est l'un des principaux acteurs dans le domaine de la migration et de l'intégration dans ce canton. Ses trois consultations d'aide individuelle suivent chaque année entre 1850 et 2000 dossiers. Depuis sa création en 1974, le CCSI s'appuie sur les constats tirés de sa pratique de terrain pour alimenter ses réflexions et son engagement en faveur d'une politique migratoire respectueuse des droits humains.

Selon le rapport explicatif¹, les modifications proposées visent à inciter les personnes migrantes ressortissant·e·s d'États tiers à améliorer leur intégration, notamment sur le marché de l'emploi. Pour parvenir à cet objectif, on propose de :

- réduire les montants d'aide sociale accordés aux ressortissant·e·s d'États tiers pendant les trois années suivant l'octroi d'un permis B ou L ;
- ajouter aux critères d'intégration (examinés dans le cadre de l'octroi ou du renouvellement d'un permis) l'encouragement et le soutien donné à l'intégration des membres de la famille ;
- préciser les conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans les cas de rigueur.

Nos commentaires porteront dans ce document essentiellement sur les deux premières mesures, la troisième ne suscitant pas de remarques particulières de notre part. S'il est bien sûr souhaitable d'encourager l'intégration des personnes migrantes notamment sur le marché du travail, le CCSI peine à voir en quoi les mesures proposées pourraient y contribuer. Les deux premières mesures doivent à notre sens être rejetées car elles sont disproportionnées, inadéquates et discriminantes.

Réduction des montants d'aide sociale

Une telle mesure renforce les discriminations au sein des populations étrangères : en effet, elle ne s'applique qu'aux ressortissant·e·s d'États tiers, alors que ces derniers·ères sont déjà fortement défavorisés par rapport aux ressortissant·e·s européen·ne·s relevant de l'ALCP ; de plus, il n'est pas clair si les personnes originaires d'États tiers, au bénéfice du regroupement familial avec un·e ressortissant·e européen·ne, seront ou non touchées par la mesure envisagée. Une telle différence de traitement, en fonction de leur seule nationalité, ne se justifie pas au regard de l'objectif poursuivi et de l'impact de la mesure sur la collectivité.

En outre, selon le rapport explicatif, les personnes relevant du regroupement familial sont les principales visées par ces mesures. Or il est notoire que la grande majorité des personnes au bénéfice d'un permis pour regroupement familial sont des femmes et des enfants. La mesure touchera donc les femmes de manière prépondérante, de sorte qu'elle constitue une discrimination indirecte à l'égard de celles-ci.

De plus, la mesure proposée entraînera une précarisation importante des conditions de vie au sein de groupes déjà très vulnérables. Selon l'étude BASS citée dans le rapport explicatif, la majorité des « unités d'assistance » ayant recours à l'aide sociale de manière importante sont des familles avec enfants. Les familles

¹ Rapport explicatif du DFJP concernant la procédure de consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 26 janvier 2022 (ci-après « rapport explicatif »).

monoparentales sont surreprésentées (53%) parmi elles. Réduire les montants d'assistance pour ces groupes aura d'importantes conséquences sur ces populations et risque à terme d'avoir l'effet inverse de celui escompté. En effet, les montants d'assistance sont aujourd'hui déjà calculés au plus juste. En réduisant encore davantage les ressources des bénéficiaires, on réduit également la capacité des personnes de participer à la vie sociale et culturelle, ce qui aura inévitablement un impact négatif sur leur intégration. Le CCSI, en tant que témoin quotidien des effets de la précarité sur les enfants, est particulièrement inquiet des conséquences de ces diminutions de montants sur les enfants des familles concernées. Leurs loisirs, leurs activités extrascolaires, leur participation à une sortie avec les copains – tout ce qui leur permet de mener une enfance normale devra être revu à la baisse ou supprimé. Les enfants de familles monoparentales, déjà parmi les plus vulnérables aujourd'hui, seront durement touchés par cette mesure.

La mesure nous semble par ailleurs injuste et inadaptée car elle ne tient aucun compte des raisons qui poussent les personnes concernées à recourir à l'aide sociale. Au vu de l'objectif poursuivi (incitation au travail), la mesure semble particulièrement inadéquate car elle touchera de plein fouet de nombreux enfants, desquels cette insertion sur le marché du travail ne saurait être exigée. Il en va de même pour les personnes handicapées, malades ou étant empêchées de travailler pour d'autres raisons – notamment le manque de solutions de garde pour les enfants en âge préscolaire, pour lesquelles le projet ne prévoit aucune exception. La mesure est également tout à fait inadaptée aux travailleurs pauvres (*working poor*), que l'étude BASS estime nombreux parmi les personnes originaires d'États tiers soutenues par l'aide sociale. Enfin, même pour celles et ceux qui pourraient en théorie travailler, aucune étude sérieuse ne permet d'affirmer que la réduction des prestations d'aide sociale favoriserait la participation au marché de l'emploi, dans la mesure où de nombreux autres obstacles structurels à cette participation subsistent (tels que la formation insuffisante, la non-reconnaissance des diplômes étrangers, l'absence de solutions de garde pour les mères de jeunes enfants, etc).

Par ailleurs, alors que la réduction des dépenses d'aide sociale est l'un des objectifs centraux des modifications proposées², leur impact sur les dépenses d'aide sociale serait en réalité dérisoire. En effet, comme le stipule le rapport explicatif, seuls 4 à 5 % des ressortissant-e-s d'États tiers perçoivent des prestations d'aide sociale dans les premières années de leur séjour en Suisse. Le rapport explicatif ne fournit d'ailleurs aucune estimation quant aux économies que la mesure proposée permettrait de réaliser. Il indique même (ch. 4.3, p. 16) que la modification proposée « n'aura pas nécessairement de conséquences économiques sur les dépenses de l'aide sociale » ! Quant à la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), elle indique dans sa prise de position du 31 mars 2022³ que la mesure ne permettrait de réduire les dépenses d'aide sociale que d'environ 3 millions de francs, soit 0.1 % des dépenses totales. L'impact négatif considérable sur les personnes concernées ne saurait dès lors être justifié au regard d'une réduction aussi négligeable des dépenses.

Enfin, on peine à comprendre en quoi la mesure permettrait d'atteindre l'objectif poursuivi par les autorités de « réduire l'attractivité de la Suisse »⁴ : en effet, près de la moitié des ressortissant-e-s d'États tiers bénéficiant du regroupement familial rejoignent un-e conjoint-e suisse, et on voit mal ces personnes renoncer à venir en Suisse pour vivre auprès de leur conjoint-e en raison des mesures proposées. Elles n'auront aucun effet non plus sur le 20 % d'entre elles qui sont nées en Suisse.

Encouragement et soutien donné aux à l'intégration des membres de la famille comme critère d'intégration

En préambule, cette mesure nous semble être basée sur une vision des personnes migrantes déconnectée de la réalité de terrain. Avec près de 50 ans d'expérience et en contact quotidien avec les personnes migrantes, la situation d'une personne décourageant ses membres de famille de s'intégrer est un cas de figure que le CCSI

² Rapport explicatif, p. 16.

³ Prise de position accessible sous :

https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionene/Vernehmlassungen/2022_03_31_CSIAS_Reponse_Consultation_LEI.pdf

⁴ Rapport explicatif, p. 17.

ne rencontre pour ainsi dire jamais. La mesure s'adresse dès lors à des figures imaginaires qui découlent davantage de préjugés que des réalités de terrain.

Les obstacles réels à l'intégration, notamment sur le marché du travail, sont tout autres : absence de reconnaissance des diplômes, discrimination à l'embauche, absence de solutions de garde, cours de langue trop chers et/ou inadaptés aux publics concernés, etc. Or le projet ne propose aucune mesure visant à atténuer ces obstacles structurels, se contentant de faire peser la responsabilité de l'intégration des membres de famille sur les épaules des individus, par le biais de mesures « punitives ». En effet, en intégrant cet élément aux critères d'intégration mentionnés sous l'article 58a de la LEI, on donne à l'autorité la possibilité de ne pas octroyer ou de ne pas prolonger une autorisation de séjour ou d'établissement au motif que la personne n'aurait pas suffisamment « encouragé l'intégration » de ses membres de famille. On fragilise ainsi une nouvelle fois le droit au séjour des personnes étrangères avec une mesure qui comporte également un important risque d'arbitraire : sur quels critères les autorités se baseront-elles pour apprécier dans quelle mesure une personne a ou non suffisamment soutenu l'intégration de ses membres de famille ?

Par ailleurs, il est probable que la mesure pousse en réalité les personnes concernées à accepter des emplois mal rémunérés et des conditions de travail médiocres par peur de se voir reprocher de ne pas avoir suffisamment « encouragé l'intégration » d'un membre de famille. En effet, le message envoyé (volontairement ou non) aux personnes concernées est que la participation au marché de l'emploi est cruciale, et doit prendre le pas sur d'autres considérations. Rappelons que les femmes sont bien plus nombreuses à bénéficier du regroupement familial que les hommes. Or il est notoire que les femmes migrantes – même lorsqu'elles sont qualifiées – connaissent déjà d'importantes difficultés à s'insérer sur le marché du travail : elles subissent en effet les discriminations que connaissent toutes les femmes (notamment les mères, en raison du manque de solutions de garde), cumulées à celles dont sont victimes les personnes migrantes, particulièrement issues de pays tiers. Les femmes migrantes sont aujourd'hui déjà surreprésentées dans les secteurs à bas salaires et aux conditions précaires. La mesure proposée risque bien de les pousser à accepter (ou à conserver) un emploi médiocre pour satisfaire à ce critère d'intégration supplémentaire, au lieu de consacrer du temps à suivre un cours ou une formation, dans le but d'améliorer leur situation future sur le marché de l'emploi.

En outre, la mesure proposée sera inefficace dans de très nombreux cas. En effet, près de la moitié des ressortissant·e·s d'États tiers bénéficiant du regroupement familial viennent rejoindre un·e conjoint·e suisse. Or, les ressortissant·e·s suisses ne sont pas visés par les obligations découlant de la LEI, et ne sont donc pas concerné·e·s par les mesures proposées d'encourager tel ou tel comportement chez leur conjoint·e ou enfants.

Enfin, on relèvera que la mesure proposée est calquée sur les dispositions prévues dans la Loi sur la naturalisation. Ces dernières prévoient effectivement que l'encouragement de l'intégration des membres de la famille est un des critères examinés dans le cadre de l'octroi de la nationalité suisse. Il semble à l'évidence disproportionné de prévoir les mêmes exigences pour l'octroi d'un permis de séjour dont la durée est généralement d'une année.

Pour toutes les raisons précitées, le CCSI est opposé aux deux premières modifications proposées. En vous remerciant de l'attention que vous aurez portée à ce document, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Personne de contact pour le CCSI : Marianne Halle

25, Route des Acacias

1227 Les Acacias/Genève

mhalle@ccsi.ch | 022 304 48 61

La Fabbrica di Zurigo
Josefstrasse 102
8005, Zurigo

Zürich, 07/04/2022

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Verein La Fabbrica di Zurigo bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. La Fabbrica di Zurigo lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst La Fabbrica di Zurigo die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

La Fabbrica di Zurigo lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

La Fabbrica di Zurigo fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert La Fabbrica di Zurigo den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

La Fabbrica di Zurigo lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einer Entscheidung über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert La Fabbrica di Zurigo den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. La Fabbrica di Zurigo begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

La Fabbrica di Zurigo begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

La Fabbrica di Zurigo ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

La Fabbrica di Zurigo betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. La Fabbrica di Zurigo würde es deshalb begrüßen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordert la Fabbrica di Zurigo als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 4:

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin,

Gaia Restivo

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gaia Restivo', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ort, Datum

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus
Drittstaaten**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Unia Migrationsgruppe Region CHZ bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Die Unia Migrationsgruppe Region ____ lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüssen wir die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die Unia Migrationsgruppe Region CHZ lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezügler:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen. Durch die Kürzung von Sozialhilfebeiträgen finden sich Personen zudem in einer vulnerablen Situation auf dem Arbeitsmarkt wieder. Diese Vulnerabilität kann Personen dazu bringen, prekäre Jobs anzunehmen, die ihrer physischen und psychischen Integrität schaden. Als Gewerkschaft erachten wir es als unsolidarisch und einer demokratischen Gesellschaft unwürdig, Migrant:innen willentlich in diese Situation der Prekarität und Vulnerabilität zu manövrieren.

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Die Unia Migrationsgruppe Region **CHZ** fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

Folglich fordert die Unia Migrationsgruppe Region CHZ den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die Unia Migrationsgruppe Region ____ lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft, denn Rückstufungen verschlechtern auch die Position von Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt. So finden sich Arbeitnehmende in einer vulnerablen Position wieder, die Raum für Ausbeutung lässt. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL8 oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert die Unia Migrationsgruppe Region **CHZ** den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die Unia Migrationsgruppe Region ____ begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die Unia Migrationsgruppe Region **CHZ** begrüsst folglich die **Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Die Unia Migrationsgruppe Region **CHZ** ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die Unia Migrationsgruppe Region **CHZ** betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die

Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Die Unia Migrationsgruppe Region ~~Zürich~~ würde es deshalb begrüßen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten

und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordert Die Unia Migrationsgruppe Region ____ als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Per la Svizzera Culturale
il Presidente

Vietrovecchio

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Panico Pietro

Von: Reo Giuseppe
Gesendet: Mittwoch, 20. April 2022 17:06
An: Panico Pietro; Azevedo Cristiano
Betreff: WG: Vernehmlassung AIG: bis 3. Mai / Consultation LEI: jusqu'au 3 mai
Anlagen: Consultation_LEI_2022_GI-Migration .docx; VNL_AIG_2022
_IG_Migration.docx

Priorität: Hoch

Von: Agostinho Mendes Marilia de Jesus <marilia.AgostinhoMendes@unia.ch>

Gesendet: Donnerstag, 14. April 2022 15:17

An: Akkiz Hayri <h.akkiz@sunrise.ch>; Alleva Vania <vania.alleva@unia.ch>; Amacin Fabien <fabien.amacin@unia.ch>; Azevedo Cristiano <cristiano.azevedo@unia.ch>; Azorin Blaise <blaise.azorin@gmail.com>; Bajrami Zarije <bajramizarije@gmail.com>; Bara Sonia <sonia.bara@unia.ch>; Baur Beat <baur.beat@bluewin.ch>; Belo Maria <maria.belo@bluewin.ch>; Berisha Sheqir <sheqir.berisha@unia.ch>; Bernet Brigitta <brigitta.bernet@unia.ch>; Braka Eduart <eduartbraka@libero.it>; Bruyat Elisa <bruyat@bluewin.ch>; Campos Joana <j.campos1985.jc@gmail.com>; Cardoso Carlos <carlos_silva_21@hotmail.com>; Castro Antonio <antonio.castro@unia.ch>; Cetinkaya Mine <m.cetinkaya_72@hotmail.com>; Coban Hasgül <sarikedi65@hotmail.de>; Cortat Thierry <th.cortat@bluewin.ch>; Couto Pacheco Duarte Nuno <duarte.pacheco@unia.ch>; Cueto Ruby <arcc4yrc2@gmail.com>; De Freitas Ramalho Ramiro <ramiro.ramalho@unia.ch>; do Vale Anthenien Rosana <rosana.dovaleanthenien@unia.ch>; Docourt Martine <martine.docourt@unia.ch>; Dursun Derya <derya.dursun@unia.ch>; Dursun Erdogan <dursun.e@hotmail.com>; Failla Eleonora <eleonora.failla@hotmail.it>; Farinha Alexandrina <alex.farinha@bluewin.ch>; Fraquelli Emanuela <emanuela.fraquelli@unia.ch>; Gähme Anke <anke.gaehme@unia.ch>; Gargantini Giangiorgio <giangiorgio.gargantini@unia.ch>; Gashi Hilmi <hilmi.gashi@unia.ch>; Gerosa Mixaris <mixaris.gerosa@gmail.com>; Gnos Serge <serge.gnos@unia.ch>; tobias_goldmann@hotmail.com; Golic Miroslav <mirelagolic@hotmail.com>; Hasanaj Behide <behide-12@hotmail.com>; Hollinger Tobias <tobias.hollinger@unia.ch>; Ianni Daniela <daniela.ianni@unia.ch>; Jakurti Nazmi <nazmi.jakurti@unia.ch>; Jasari Eset <eset@gmx.ch>; Jeton Fetahi <tonij1777@gmail.com>; Jovanovic Zoran <jov@bluewin.ch>; Kadriu Florim <mail@florimkadriu.ch>; Landry Abdeslam <abdeslam.landry@unia.ch>; Lento Mattia <mattia.lento@unia.ch>; Leo Ivo <ivo.leo@unia.ch>; Levis Delfi <delfi.levis@bluewin.ch>; Li Voti Elio <pizzeriaelio40@gmail.com>; Mahmuti Ilir <ilir.mahmuti@unia.ch>; Marraffino Ivano <ivano.marraffino@unia.ch>; Monton Diego Parrondo <diego_parkour@hotmail.com>; Oliveira do Carmo Sonia Cristina <SoniaCristina.OliveiradoCarmo@unia.ch>; Osdautaj Laura <laura.osdautaj@unia.ch>; Osmani Osman <osman.osmani@unia.ch>; Panico Pietro <pietro.panico@unia.ch>; Papa Kosta <k.papas@hotmail.com>; Patiño Alexis <alexis.patino@unia.ch>; Pereira José <josepereira1663@gmail.com>; Przenioslo Rafal <reflex1@gazeta.pl>; Raschle Karl <karlraschle@hotmail.fr>; Reo Giuseppe <giuseppe.reo@unia.ch>; Robischon Lucien <lucien.robischon@unia.ch>; Salihu Enver <enver.salihu.un@gmail.com>; Sariaslan Emine <emine.sariaslan@gmx.ch>; Saulnier Bloch Marie <marie.saulnierbloch@unia.ch>; Schmid Leonardo <leonardo.schmid@unia.ch>; Sejdiu Xhafer <xhafer@gmx.ch>; Sekkat M'hamed <mha65@msn.com>; Sengül Mustafa <isenguel@hotmail.com>; Simonato Carmela <simdor@hispeed.ch>; Sisto Vincenzo <sisto.zoller@bluewin.ch>; Stierlin Lukas <stierlin@gmx.ch>; Storino Vincenzo <v.storino@outlook.com>; Tavares Dos Reis Ângela <angela.tavaresdosreis@unia.ch>; Ulder Ligi <ligi.ulder@bluewin.ch>; Unia Interessengruppen <interessengruppen@unia.ch>; Vasella Lorenzo <lorenzo.vasella@unia.ch>; Verissimo De Freitas Helena <helena.verissimodefritis@unia.ch>; Wieruszewski Marek <marek.wieruszewski@unia.ch>; Inacio Sebastiao José <jose.sebastiao@unia.ch>

Betreff: Vernehmlassung AIG: bis 3. Mai / Consultation LEI: jusqu'au 3 mai

Priorität: Hoch

Pour le français, voir plus bas

Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen

Wie ihr wisst, läuft zurzeit die Vernehmlassung zu weiteren Verschärfungen des Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG): Der Bundesrat will die Sozialhilfe für Ausländer:innen aus Drittstaaten weiter einschränken. Wie wir an der Migrationskommission besprochen haben, wäre es sehr wichtig, wenn möglichst viele Organisationen (oder auch Privatpersonen) an die Vernehmlassung teilnehmen würden. **Bis am 3. Mai können Kantone, Organisationen sowie interessierten Kreise eine Antwort auf die Vernehmlassung des Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) einreichen.** Der SGB hat schon eine Vernehmlassungsantwort gemacht und auch Unia wird eine Antwort schicken.

In der Migrationskommission haben wir auch besprochen, dass es schön und wichtig wäre, wenn auch die Unia regionalen Migrationsgruppen, sowie Vereine, zu denen ihr vielleicht gehört, an der Vernehmlassung teilnehmen würden. Dafür schicke ich euch eine Vorlage, die ihr gern übernehmen könntet. Ihr müsst nur ganz einfach in den gelbmarkierten Stellen den Namen eurer Gruppe oder eures Vereins schreiben und dem EJPD per Mail **bis am 3. Mai** abschicken (die Mailadresse ist im Dokument). Selbstverständlich könntet ihr die Vorlage ändern, so dass sie für euch stimmt.

Vielen Dank schon jetzt für eure Beteiligung. Es ist unerlässlich, dass wir alle Verschärfungen des Migrationsrechts bekämpfen!

Schöne Pause über Ostern und liebe Grüsse,

Marília

Chères et chers collègues,

Comme vous le savez, la consultation sur les nouveaux durcissements de la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) est en cours : le Conseil fédéral veut restreindre encore plus l'aide sociale pour les ressortissant-e-s des pays tiers. À la Commission de migration nous avons discuté qu'il serait très important que le plus grand nombre possible d'organisations (ou de personnes privées) participent à cette consultation. **Jusqu'au 3 mai les cantons, les organisations et autres intéressé-e-s ont la possibilité d'envoyer leur position au Département fédéral de justice et police (DFJP).** L'USS a déjà répondu à la consultation et Unia va aussi envoyer une réponse.

Dans la Commission de migration, nous avons également discuté qu'il serait bien et important que les groupes de migration régionaux d'Unia, ainsi que les associations dont vous faites peut-être partie, puissent également participer à la consultation. Pour cela, je vous envoie un modèle que vous pourriez volontiers reprendre. Il vous suffit d'écrire le nom de votre groupe ou de votre association dans les espaces jaunes et de l'envoyer par mail **jusqu'au 3 mai** au DFJP (l'adresse électronique est dans le document). Vous pouvez bien sûr modifier le modèle comme vous considérez bien (mais il n'est pas nécessaire de le faire).

Merci bien à l'avance de votre participation. Il est indispensable que nous luttons avec force contre tous les durcissements du droit de la migration !

Bonne pause pendant les fêtes de Pâques et meilleures salutations,

Marília

Gewerkschaft Unia
Syndicat Unia
Abteilung Politik
Département Politique

Marília Mendes

Fachsekretärin Migration
Weltpoststrasse 20
3000 Bern 16
Tel. +41 (0)31 350 23 94
F +41 (0)31 350 22 95
marilia.mendes@unia.ch
www.unia.ch

Netzwerk Sozialer Aargau

Postfach 2432

5001 Aarau

info@netzwerk-sozialer-aargau.ch

Koordinatorin: Fabienne Notter

079-309 24 97

Frau Bundesrätin

Karin Keller-Sutter

Eidgenössisches Justiz- und

Polizeidepartement

EJPD

Per E-Mail:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Aarau 2. Mai 2022

Stellungnahme zur Vernehmlassung <Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten>

Sehr geehrte Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Das Netzwerk Sozialer Aargau ist ein loser Zusammenschluss von Institutionen mit einem sozialen Zweck aus dem Aargauer Sozialwesen. Gegenwärtig gehören dem Netzwerk Sozialer Aargau 12 Non-Profit-Organisationen¹ an. **Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme zukommen mit der Bitte, diese zu berücksichtigen.**

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 26. Januar 2022 beschlossen, mit einem Massnahmenpaket Anreize für eine stärkere Erwerbstätigkeit für Personen aus Drittstaaten zu setzen, um so die Sozialhilfeleistungen der Kantone und Gemeinden für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und die Kosten zu reduzieren.

Allgemeine Bemerkung

Seit Inkrafttreten des revidierten Ausländer- und Integrationsgesetzes machen wir die Erfahrung, dass immer mehr Menschen Angst haben, Sozialhilfe zu beziehen, weil sie Konsequenzen auf ihren Aufenthaltsstatus befürchten. Deshalb spricht sich das Netzwerk Sozialer gegen die Verknüpfung von Sozialhilferecht und Migrationsrecht aus. Die Problematik des Nichtbezugs wird dadurch verschärft. Integrationsziele werden nicht erreicht.

Auf den wachsenden Nichtbezug weist auch die neueste Studie zum Nichtbezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer der Charta Sozialhilfe hin. Immer mehr bedürftige Personen verzichten aus Angst vor einem Verlust der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung auf Sozialhilfeleistungen. Die Unsicherheit und Angst ist seit dem 2019 in Kraft getretenen revidierten Ausländer- und Integrationsgesetz AIG stark gestiegen. Wenn bedürftige Menschen ihr Recht auf

¹ CARITAS Aargau, Aargauischer Katholischer Frauenbund (AKF), Anlaufstelle Integration Aargau, HEKS Aargau / Solothurn, Frauenzentrale Aargau, Pro Infirmis Aargau / Solothurn, Pro Juventute Mittelland, Pro Senectute Aargau, Schuldenberatung Aargau / Solothurn, SEGES Sexuelle Gesundheit Aargau, Suchthilfe ags, Verein Netzwerk Asyl Aargau

Hilfe in Notlagen nicht mehr geltend machen können, steht die Schweiz vor einem ernsthaften und wachsenden sozialpolitischen Problem. **Anstatt weiterer Verschärfungen bedarf es der vollständigen Entkoppelung von Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht.**

Zu der vom Bundesrat in Vernehmlassung gegebenen Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) nehmen wir wie folgt Stellung:

Art. 38a Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Während der ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder einer Aufenthaltsbewilligung soll der Ansatz für die Sozialhilfe für deren Inhaberinnen und Inhaber unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen.

Gemäss § 4 des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG) bezweckt die Sozialhilfe die Existenzsicherung sowie die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit sowie der gesellschaftlichen Integration. Dementsprechend orientiert sich die Bemessung der Sozialhilfe am Existenzminimum. **Im erläuternden Bericht des EJPD wird argumentiert, dass die Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten gesenkt werden soll, da viele Personen aus diesen Staaten Sozialhilfe beziehen. Das Existenzminimum orientiert sich am Bedarf der Menschen, ein Leben in Würde führen zu können. Dieses Leben in Würde darf nicht davon abhängig gemacht werden, wie viele Personen aus einer Personengruppe Sozialhilfe beziehen. Das Existenzminimum ist bei gleichen Lebenshaltungskosten für alle Menschen dasselbe, unabhängig ihrer Herkunft.**

Im Bericht wird zudem argumentiert, dass die Reduktion der Sozialhilfe ein Anreiz zur beruflichen Integration darstellen soll. Diese Aussage implementiert, dass die berufliche Integration eine reine Willenssache ist und dass diese durch genügend Druck vorangetrieben werden kann. Dies ist ein Trugschluss. Gerade in den ersten Jahren nach der Aufenthaltsregelung ist es wichtig, den Integrationsprozess zu fördern. Lücken, auch finanzieller Natur, sind aus integrativer wie auch aus sozialer Sicht kontraproduktiv. Mit der vorgeschlagenen Reduktion des Grundbedarfs wird bereits belasteten Personen und ihren Familien psychischen Druck auferlegt. Dies erschwert ihre wirtschaftliche und soziale Integration.

Mit einem gekürzten Grundbedarf leben die Personen in Armut. Im Bericht von Büro BASS zu den «Auswirkungen von Armut und Erwerbslosigkeit auf Familien» wird zusammengefasst erwähnt, dass Armut

- die Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten von Betroffenen drastisch beschneidet.
- verheerende Auswirkungen auf die Sozialisationsfunktion der Familie und insbesondere auf die Entwicklung von Kindern aufweist.
- grossen Einfluss auf die psychische und physische Gesundheit von Betroffenen hat.

Eine Kürzung des Grundbedarfs steht deshalb geradezu im Widerspruch zu den Bestrebungen, die Integration der Menschen aus Drittstaaten zu fördern.

Art. 58a 1 Bst. e Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als
zusätzliches Integrationskriterium

Die Sprache spielt beim Familiennachzug bereits eine wichtige Rolle. Ehegatten und Kinder unter 18 Jahren von Personen mit einer ausländerrechtlichen Bewilligung, die via Familiennachzug in die Schweiz kommen möchten, müssen sich neu schon vor der Einreise für einen Sprachkurs anmelden.

Auch im Rahmen des revidierten AIG werden die Integrationskriterien bereits stärker gewichtet. Um die Kriterien der Integration zu erfüllen, müssen betroffene Personen folgende Anforderungen erfüllen: Sprachkompetenz, Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Bildungswesen, Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Art. 58a AIG). Bei „besonderem Integrationsbedarf“ gemäss Integrationskriterien können die zuständigen Behörden als neues Instrument die Erteilung und die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen mit sog. Integrationsvereinbarungen verbinden (Art. 43 Abs. 4 AIG). Wird die Integrationsvereinbarung von den Betroffenen ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten, hat dies einschneidende Konsequenzen: Die Aufenthaltsbewilligung kann widerrufen werden (Art. 62 Abs. 1 AIG). Auch die Niederlassungsbewilligung kann neuerdings, wenn die Integrationskriterien nicht erfüllt sind, zurückgestuft und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden (Art. 63 Abs. 2 AIG).

Aus unserer Sicht ist es unverständlich, dass nun bereits neue Massnahmen erlassen werden, ohne die Erfahrungen mit den Auswirkungen des verschärften AIG abzuwarten und auszuwerten.

Art. 84 Abs. 5 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von
Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen begrüssen wir.

Durch einen expliziten Verweis auf die allgemeinen Integrationskriterien (Art. 58a AIG) sollen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Obwohl dieser Verweis grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage ändert, führt er zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung durch die Vollzugsbehörden. Damit soll auch sichergestellt werden, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist (Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG). **Dies kann den Anreiz zur Teilnahme am Erwerb einer (beruflichen) Bildung erhöhen.**

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns im Voraus herzlich. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen, für das Netzwerk Sozialer Aargau

Fabienne Notter

Koordinatorin



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58
3012 Bern
031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 2. Mai 2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Die SBAA lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst die SBAA die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.



1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die SBAA lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung gemäss Art. 27 KRK.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Die SBAA hat bereits in ihren Fachberichten 2017 und 2012 auf die problematische Verknüpfung von (unverschuldetem) Sozialhilfebezug und migrationsrechtlichen Konsequenzen hingewiesen.² Sie hat mehrere Fälle diesbezüglich dokumentiert, wie z.B. den folgenden Fall: Ein Mann, der seit über 20 Jahren in der Schweiz lebt, hatte aufgrund seiner Arbeit auf dem Bau gesundheitliche Probleme und wurde von seinem Arzt für mittelschwere und schwere Arbeiten zu 100% für arbeitsunfähig erklärt. Er musste seine Arbeit aufgeben und sich sozialhilferechtlich unterstützen lassen. Danach wurde ihm die Niederlassungsbewilligung (C) auf eine Aufenthaltsbewilligung (B) zurückgestuft.³

Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt, sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Fachbericht «Familienleben – [klein Menschenrecht: Hürden für den Nachzug und den Verbleib in der Schweiz]» (SBAA, 2017); Fachbericht «Bewilligungsentzug bei Sozialhilfeabhängigkeit» (SBAA, 2012).

³ [Dokumentierter Fall Nr. 380 der SBAA](#); siehe auch Bulletin Fokus: «Sozialhilfe als Instrument der Migrationskontrolle» (SBAA, Feb. 2021).

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.



prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.⁵ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, «aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe» nicht daraus abgeleitet werden kann.⁶ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁷ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits heute im Sozialhilferecht. Bei Personen – unabhängig vom Aufenthaltsstatus –, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Die SBAA fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert die SBAA den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁷ Büro BASS.



1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die SBAA lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann «die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden».⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL¹⁰ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert die SBAA den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

¹⁰ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.



1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die SBAA begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die SBAA **begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Die SBAA ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die SBAA betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.



2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im ALG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a ALG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Die SBAA würde es deshalb begrüssen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 ALG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Personen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.¹¹

¹¹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.



**Folglich fordert die SBAA als Mitglied der Allianz «Armut ist kein Verbrechen», Art. 62 und Art. 63
AIG folgendermassen zu ergänzen:**

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Noémi Weber
Geschäftsleiterin SBAA



Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 12. April 2022

Kontaktperson:

Lea Höschele, Soziale Dienste Zürich, Leiterin Fachstab Wirtschaftliche Hilfe
Hönggerstrasse 24, 8037 Zürich, lea.hoeschele@zuerich.ch, 044 412 73 51

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Stellungnahme des Stadtrats der Stadt Zürich

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 26. Januar 2022 die Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) eröffnet. Mit der vorgelegten Änderung des AIG sollen die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten eingeschränkt und auf diese Weise der Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen reduziert werden.

Konkret soll dies mit folgenden Gesetzesänderungen erreicht werden:

- Tiefere Unterstützungsansätze bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung.
- Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), das eine Verpflichtung zur Förderung von Familienangehörigen vorschreibt.
- Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei der Härtefallregelung von vorläufig Aufgenommenen.

Als grösste Stadt der Schweiz ergreift der Stadtrat von Zürich die Gelegenheit, sich am Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen und unterbreitet dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) seine Stellungnahme.

Die Stadt Zürich engagiert sich in diesem Zusammenhang auch im Rahmen der Charta Sozialhilfe Schweiz und stützt deren Argumente zur vorliegenden Vernehmlassung vollumfänglich.



Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Die Stadt Zürich lehnt die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung ab. Er erachtet die vorgeschlagene Änderung des AIG als nicht geeignet, um den Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen langfristig und nachhaltig zu reduzieren. Dies insbesondere aus folgenden Gründen:

a) Risiken infolge reduzierter Sozialhilfeleistungen

Aus einer wissenschaftlichen Analyse im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)¹ geht hervor, dass der Pauschalbetrag für den Grundbedarf aktuell deutlich tiefer ist als die gesamtschweizerisch durchschnittlichen Ausgaben für lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen in den einkommensschwächsten zehn Prozent der Haushalte. Trotz Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstands stagnieren die Grundbedarfsleistungen für Sozialhilfebeziehende. Bezeichnenderweise standen während der Corona-Pandemie in Schweizer Städten auch zahlreiche Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger für kostenlose Lebensmittelabgaben an, um damit ihr unzureichendes Budget zu entlasten.

Eine weitere Einschränkung der Sozialhilfeleistungen würde die wirtschaftliche und soziale Teilhabe von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern an unserer Gesellschaft deutlich einschränken und soziale Gräben vertiefen. Der Abbau von Sozialleistungen trifft die vulnerabelste Bevölkerungsgruppe der Gesellschaft und zementiert ihre Situation auch langfristig, indem sie ihr die Aussicht auf eine wirtschaftliche und soziale Integration nimmt. Dies führt langfristig zu höheren volkswirtschaftlichen Kosten als sie mit einer Reduktion der Sozialhilfeleistungen eingespart werden können. Damit wird das Gegenteil dessen erreicht, was eines der Ziele der Änderung des AIG (Art. 38a) darstellen soll: die finanzielle Entlastung der Gemeinden.

b) Betroffene Ausländerinnen und Ausländer

Personen ausländischer Herkunft haben ein höheres Risiko, sozialhilfeabhängig zu werden. Entscheidend für das erhöhte Risiko ist, dass ein Teil der ausländischen Wohnbevölkerung einen tiefen Bildungsstand hat oder Bildungsabschlüsse nicht anerkannt werden, Sprachkenntnisse fehlen und/oder die betreffenden Personen in stark konjunkturabhängigen Branchen oder im Niedriglohnbereich beschäftigt sind². Die Zahl der Arbeitssuchenden in Berufssegmenten mit niedriger Qualifikation liegt heute deutlich über der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts. Dies trifft die ausländische Wohnbevölkerung in verstärktem Mass.

Der verbreitetste Grund, weshalb Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger keine Stelle finden, ist demnach aus unserer Sicht die ungenügende Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts für Un- und Angelernte bei gleichzeitiger ungenügender beruflicher Qualifikation vieler Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger – und nicht, wie von der Vorlage zur Änderung des AIG impliziert, der fehlende Anreiz zur wirtschaftlichen Integration aufgrund zu hoher Sozialhilfeleistungen. Zudem bestehen im kantonalen Recht bereits heute Sanktionsgrundlagen bei nachweislicher Verweigerung der Arbeitsintegration, so z. B. Auflagen und Kürzungen der Sozialhilfe. Diese können einzelfallgerecht und gezielter eingesetzt werden als die vorgelegte pauschale Sanktion der Sozialhilfereduktion für eine ganze Bevölkerungsgruppe.

Mit der Vorlage soll auch das «als gewichtig einzustufende ausländerpolitische Ziel der Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können» verfolgt werden (Erläuternder Bericht S. 17).

¹ Büro BASS (2018): Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien

² Salzgeber, R., Fritschi T., von Gunten, L., Hümbelin, O., Koch, K. (2016). Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe. Bern: Berner Fachhochschule (BFH), Fachbereich Soziale Arbeit. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS).



Die geplante Verschärfung des AIG wird aus Sicht der Stadt Zürich jedoch weder die Einwanderung von finanziell schwächeren Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz verhindern, noch wird sie für in der Schweiz aufenthaltsberechtigte ausländische Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger einen Anreiz zur Emigration schaffen. Dies, weil gerade Ausländerinnen und Ausländer aus nicht-europäischen Staaten in ihren Herkunftsländern häufig noch prekärere Verhältnisse zu vergegenwärtigen haben.

Die Kantone und das Staatssekretariat für Migration prüfen die Voraussetzung genügender finanzieller Mittel bereits heute konsequent bei der Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen. Die finanziellen Voraussetzungen für einen Familiennachzug wurden im Rahmen des AIG bereits verschärft. Zudem stellt der Bezug von Sozialhilfeleistungen gemäss AIG einen Widerrufsgrund für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern dar (Art. 62 und 63 AIG).

Der Stadtrat von Zürich beobachtet mit grosser Sorge, dass viele Ausländerinnen und Ausländer ihren rechtmässigen Anspruch auf Sozialhilfe aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen nicht geltend machen.

Eine im Auftrag der Charta Sozialhilfe Schweiz und der Eidgenössischen Migrationskommission EKM erstellte Studie³ bestätigt den zunehmenden Nichtbezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer. Die verfügbaren Daten und die Beobachtungen von Fachpersonen weisen darauf hin, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe ein wachsendes sozialpolitisches Problem darstellt. Es ist davon auszugehen, dass die beabsichtigte Gesetzesänderung diese Entwicklung noch verschärfen würde. Die Reduktion von Sozialhilfeleistungen bzw. der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen trifft vor allem Kinder und Jugendliche, die für die finanziellen Verhältnisse ihrer Eltern keine Verantwortung tragen und in ihrer physischen und psychischen Gesundheit, Entwicklung, Bildung und Ausbildung massgeblich beeinträchtigt werden können.

c) Diskriminierungsverbot und Rechtsgleichheit

Gemäss Art. 53 AIG haben Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration und des Schutzes vor Diskriminierung zu berücksichtigen. Das Diskriminierungsverbot ist sowohl auf Verfassungsebene (Art. 8 der Bundesverfassung) als auch auf völkerrechtlicher Ebene festgehalten (Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, EMRK). Art. 14 EMRK garantiert allen Personen, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedsstaats unterstehen, Diskriminierungsschutz, und zwar unabhängig davon, ob sie die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staats besitzen oder nicht. Dies gilt insbesondere für Ausländerinnen und Ausländer mit Anspruch auf Aufenthalt und damit einem gefestigtem Aufenthaltsrecht in der Schweiz.

Mit Blick auf die Anwendung von Art. 14 EMRK befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in zahlreichen Fällen, dass jegliche zahlbare staatliche Leistung für die Zwecke der Anwendung von Artikel 14 entweder unter Artikel 1 des Protokolls Nr. 160 (da dieser das Eigentum schütze) oder unter Artikel 8 (da dieser das Familien- oder Privatleben betreffe) falle.⁴ Aus Sicht der Stadt Zürich diskriminiert die geplante Änderung des AIG entgegen der Ansicht des EJPD (vgl. Kap. 5.2 der Erläuterungen) eine Bevölkerungsgruppe mit rechtmässigem und bewilligtem Aufenthalt in der Schweiz aufgrund ihrer Nationalität. Sie ist daher völkerrechtswidrig.

Eine Differenzierung zwischen einheimischer und nicht-einheimischer Bevölkerung, wie sie aus den Erläuterungen zur geplanten Änderung des AIG (Kapitel 3 der Erläuterungen) hervorgeht, ist nach Ansicht der Stadt Zürich unzulässig und sachlich inkorrekt: Die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer halten sich im Rahmen des Ausländerrechts nicht nur rechtmässig, son-

³ Büro BASS, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, Februar 2022, abrufbar unter www.charta-sozialhilfe.ch

⁴ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und Europarat (2018), Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht, Kap. 1.2 und 1.3.2



dern erfahrungsgemäss – im Vergleich zum Asylbereich – in der Regel auch langfristig bis permanent in der Schweiz auf. Damit gehören sie unabhängig von ihrer Nationalität zur ständigen einheimischen Bevölkerung.

Da die Festlegung der auszurichtenden Sozialhilfe den Kantonen und Gemeinden obliegt, nimmt die Änderungsvorlage zudem in Kauf, dass die Kürzung sehr unterschiedlich umgesetzt würde, was wiederum die Rechtsgleichheit tangiert. Nicht zuletzt würden auch Schweizer Staatsangehörige mit Gattinnen und Gatten und Kindern aus Drittstaaten beim Familiennachzug gegenüber andern Schweizerinnen und Schweizern und gegenüber EU-Staatsangehörigen diskriminiert, da die Sozialhilfeunterstützung über die gesamte Familieneinheit bemessen wird.

d) Integrationsauftrag

Das AIG beinhaltet nicht erst seit der expliziten Aufnahme des Begriffs «Integration» in seinen Titel einen expliziten und vom Gesetzgeber gewollten Integrationsauftrag. Gemäss Art. 4 Abs. 2 AIG soll die Integration längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben. Gemäss Art. 53 AIG schaffen Bund, Kantone und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben. Sie nutzen die Potenziale der ausländischen Bevölkerung, berücksichtigen die Vielfalt und fordern Eigenverantwortung ein. Sie fördern bei den Ausländerinnen und Ausländern insbesondere den Erwerb von Sprachkompetenzen und anderen Grundkompetenzen, das berufliche Fortkommen und die Gesundheitsvorsorge. Ausserdem unterstützen sie Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und deren Zusammenleben erleichtern.

Aufgrund der gemachten Ausführungen stehen die geplanten Kürzungen der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Sicht der Stadt Zürich nicht nur im Widerspruch zum Integrationsauftrag des AIGs und zum umfassenden Massnahmenpaket im Rahmen der Integrationsagenda des Bundes, sondern unterlaufen auch den Grundauftrag des Sozialwesens: Eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Integration von armutsbetroffenen Menschen.

Das Ziel muss aus Sicht der Stadt Zürich eine starke Integrationsstarthilfe für Ausländerinnen und Ausländer in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz sein, um sie beim Aufbau einer soliden Existenzgrundlage zu unterstützen und soziale und wirtschaftliche Folgekosten zu vermeiden. Zu verweisen ist hier auch auf die aktuellen, vom Bund unterstützten Bestrebungen um eine möglichst rasche Eingliederung von ukrainischen Geflüchteten. Mit der Reduktion der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung wird die Erreichung dieses Ziels massgeblich unterminiert. Die betroffene ausländische Bevölkerungsgruppe hält sich im Vergleich zum Asylbereich zudem in der Regel langfristig bis permanent in der Schweiz auf. Umso mehr fallen unterlassene Unterstützungsleistungen zu Beginn des Aufenthalts ins Gewicht.

e) Kantons- und Gemeindeautonomie; kommunale Umsetzung

In der Schweiz liegt die Sozialhilfe gemäss Artikel 115 der Bundesverfassung in der Kompetenz der Kantone. Die Vollzugskompetenz wird in vielen Kantonen, darunter auch im Kanton Zürich, weitestgehend an die Gemeinden delegiert. Die Änderung des AIG greift in systemwidriger Weise und ohne schwerwiegende Gründe in diese Autonomie ein. Damit tangiert sie sehr gut aufeinander abgestimmte, bewährte Regelungen und Abläufe auf kantonaler und kommunaler Ebene. Ein Gutachten im Auftrag der SODK kommt ausserdem zum Schluss, dass erhebliche Zweifel daran bestehen, ob der Bund über eine ausreichende Verfassungsgrundlage verfügt, um die von den Kantonen an Personen aus Drittstaaten auszurichtende Sozialhilfe zu regeln.⁵

⁵ Uhlmann, Felix und Martin Wilhelm 2020. Kurzgutachten betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer. Erstellt im Auftrag der SODK



Mit dem geplanten Art. 38a AIG würde für eine zahlenmässig relativ kleine Bevölkerungsgruppe nebst den bereits bestehenden unterschiedlichen Sozial- und Nothilfeansätzen ein zusätzlicher Sozialhilfeansatz geschaffen. Das würde die Gemeinden bei der Umsetzung vor grosse Herausforderungen stellen und einen sachlich nicht gerechtfertigten sowie unverhältnismässigen organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwand verursachen würde.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums betreffend Förderung der Integration von Familienangehörigen

Die Stadt Zürich lehnt die vorgesehene Anpassung von Art. 58a ab. Denn es ist realitätsfern und nicht zielführend, von Ehegatten oder Eltern pauschal die Förderung und Unterstützung der Integration ihrer Gattinnen und Gatten oder ihrer Kinder zu fordern. In Einzelfällen mag eine betroffene Person dazu in der Lage sein, jedoch hängt dies sehr stark von der individuellen Situation (Gesundheit, Einkommen, Bildung etc.) und Aufenthaltsdauer in der Schweiz ab. Zudem erscheint eine solche, über die ohnehin bestehende zivilrechtliche Unterstützungspflicht hinausgehende, Förderung als unverhältnismässig. Sie ist kaum objektiv und einheitlich überprüfbar.

Art. 84 Abs. 5 AIG: Präzisierung der Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene

Die Stadt Zürich unterstützt die vorgesehene Anpassung von Art. 84 Abs. 5 AIG. Die ergänzende Bestimmung stellt sicher, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer beruflichen (Aus-) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird. Die Neuregelung soll mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung bringen. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wird der Anreiz für eine berufliche Qualifikation verstärkt. Das ist zu begrüssen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung und die Berücksichtigung unserer Argumente und Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Für den Stadtrat von Zürich

Corine Mauch
Stadtpräsidentin

Raphael Golta
Vorsteher Sozialdepartement

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Muri bei Bern, 2. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Als interessierter und engagierter Bürger dieses Landes bedanke ich mich für die Möglichkeit an der oben erwähnten Vernehmlassung teilnehmen zu dürfen.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen zwei weitere Verschärfungen und eine gewissermassen mildere Neuerung vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden.

Die ersten zwei Punkte der Vorlage lehne ich vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen ist die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene zu begrüssen.

Meine Gedanken und Kommentare zu den wichtigsten Bestimmungen

Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Als Bürger dieses Landes und engagierter Mensch in verschiedenen freiwilligen Menschenrechts- und Migrationsvereinen, sehe ich tagtäglich den sprichwörtlichen Kampf der Migrant:innen gegen die Prekarisierung und struktureller Benachteiligung. Deshalb lehne ich die vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

[1] Erstens geht die vorgeschlagene Gesetzesänderung vom Generalverdacht aus, dass Migrant:innen, die Sozialhilfe erhalten, nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden können. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor

1 Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten, und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Die gesuchstellende Person muss beweisen, dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügt. Wenn diese Personen in finanzielle Not geraten, dann gibt es einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. So ein Notfall ist schwerwiegend für diese Migrant:innen, weil ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt äusserst prekär ist: Es handelt sich vorwiegend um sogenannten «Working Pools»², die in Tieflohnbranchen ohne Gesamtarbeitsverträge und Mindestlöhne arbeiten. Deren wirtschaftliche Integration ist gegeben, jedoch nicht angemessen bezahlt.

Zudem geht es bei diesen Sozialhilfebezüger:innen oft um Einelternerfamilien. Für diese ist es schwerer als Alleinerziehende neben der Sorgearbeit auch noch genügend bezahlter Arbeit nachzugehen, um existenzsichernden Löhnen zu erhalten. Wird deren Beitrag nun gekürzt, wirkt das desintegrierend auf Eltern und ihre Kinder aus. Angesichts dieser Tatsachen wirkt es weltfremd und zynisch, dass die Vorlage als Ziel angibt, durch die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen «Anreize» für eine bessere Arbeitsintegration zu schaffen. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass mit tieferen Sozialhilfebeiträgen Integration erreicht werden kann. Im Gegenteil werden durch die Kürzung von Sozialhilfebeiträgen noch mehr vulnerable Personen gezwungen, prekäre Jobs anzunehmen, die ihrer physischen und psychischen Integrität schaden, und die zusätzlich als Dumpingfaktor auf dem Arbeitsmarkt wirken. Als Gewerkschaft erachten wir es als unsolidarisch, Migrant:innen willentlich in diese Situation der Prekarität und Vulnerabilität zu manövrieren.

[2] Zweitens ist eine Ungleichbehandlung in der Sozialhilfe von Menschen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus oder Herkunftsland nicht nur problematisch, sondern auch der rechtstaatlichen Demokratie unwürdig. Tatsächlich liegt für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfeansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Damit leben asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären finanziellen Bedingungen. Es ist äusserst problematisch und unsinnig, diese Prekarität noch weiter auszudehnen.

[3] Drittens ist die Vorlage schlicht unnötig. Einerseits ist die Gesetzesänderung überflüssig, denn das Mittel der Kürzung existiert durch die Möglichkeit der Einzelfallprüfung bereits jetzt im Sozialhilferecht. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wird bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vorgenommen, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Andererseits ist die Vorlage auch deswegen unnötig, weil das Sparpotential der vorliegenden Vorlage äusserst gering ist und in keinem Verhältnis zum drohenden sozialen Schaden steht.³ Die Tatsache, dass die Regelung entgegen des finanziellen Anreizes und der juristischen Notwendigkeit trotzdem durchgesetzt wird, entblösst die tatsächliche Absicht dahinter: in Wahrheit geht es nicht darum, Kosten einzusparen, sondern Personen einzuschüchtern. Dies ist einem modernen Rechtsstaat

2 Gemäss dem Bericht vom Büro BASS, verfügen rund ein Drittel der Sozialhilfebezüger:innen aus Drittstaaten über ein Erwerbseinkommen, jedoch ist dieses zu tief, um davon leben zu können. Vgl. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS, 2018, S. 4

3 Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

unwürdig. Dies kritisieren wir als Gewerkschaft, die auf ein solidarisches Zusammenleben hinarbeitet, aufs Schärfste.

Die Kürzung des Sozialhilfeanspruches von Drittstaatsangehörigen mit Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren lässt sich also weder mit Integrationsargumenten noch mit finanziellen Überlegungen rechtfertigen.

Folglich sollte **gänzlich auf die Einführung von Art. 38a AIG verzichtet werden.**

Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁴ ist auch abzulehnen.

[1] Erstens steht hinter dieser neuen Bestimmung der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen zu wenig für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder engagieren. In Wahrheit wird mit diesem Artikel ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das **traditionelle Familienmodell** leben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und wenn auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Diese Sippenhaft als eine «Integrationsförderung» zu bezeichnen ist inakzeptabel und einer rechtsstaatlichen Demokratie unwürdig.

[2] Zweitens trägt die Vorlage der unbezahlten und unsichtbaren Care-Arbeit, die mehrheitlich von Frauen verrichtet wird, keine Rechnung. Kinderbetreuung, Haushaltsführung und Pflege sind oft notwendige Vorbedingungen für die bezahlte Arbeit von anderen Familienmitgliedern und somit für eine Familienkonstellation insgesamt integrationsfördernd.

[3] Drittens verschlechtern Rückstufungen des Aufenthaltsstatus die Position von Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt. So finden sich Arbeitnehmende in einer vulnerableren Position wieder, die Raum für Ausbeutung lässt. Als Gewerkschaft lehnt die Unia es ab, Menschen dieser Gefahr der Vulnerabilität und Prekarität auszusetzen.

[4] Viertens ist es unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen.

Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda (Unterstützende Massnahmen) zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, die einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁵ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Folglich ist auch auf **die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG zu verzichten.**

Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die Unia begrüsst dieses Vorhaben.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen, statt zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen ist im Grundsatz zu begrüessen.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Nicht einverstanden bin ich auch mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantrage für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Es sei nochmals betont, dass die vorgesehenen Verschärfungen des AIG klar abzulehnen sind. Mit diesen Verschärfungen sollen Menschen, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde, weiter unter Druck und in Notsituationen gedrängt werden. Das ist eines demokratischen und Staates, dass den

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Migrant:innen einen Grossteil des wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Erfolges zu verdanken hat, unwürdig.

Weitere Vorschläge

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist inkompatibel mit dem Verschaffungsgrundsatz (Art. 12 BV) des Rechts auf Hilfe in einer Notsituation. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁶

Folglich unterstütze ich den Antrag der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Ich bitte Sie, mein Anliegen und Gedanken bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Hilmi Gashi
Thunstrasse 190
3074 Muri bei Bern

⁶ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Unia Zentralsekretariat
Präsidialsekretariat

Weltpoststrasse 20
CH-3000 Bern 16
T +41 31 350 21 11
F +41 31 350 22 11
<http://www.unia.ch>



**Die Gewerkschaft.
Le Syndicat.
Il Sindacato.**

Post CH AG

P.P. CH-3000 Bern 16

Unia Zentralsekretariat Präsidialsekretariat Weltpoststrasse 20 CH-3000 Bern 16

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Bern, 26. April 2022

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Gewerkschaft Unia bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Die Unia lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst die Unia die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die Unia lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

[1] Erstens geht die vorgeschlagene Gesetzesänderung vom Generalverdacht aus, dass Migrant:innen, die Sozialhilfe erhalten, nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden können. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten, und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Die gesuchstellende Person muss beweisen, dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügt. Wenn diese Personen in finanzielle Not geraten, dann gibt es einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. So ein Notfall ist schwerwiegend für diese Migrant:innen, weil ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt äusserst prekär ist: Es handelt sich vorwiegend um sogenannten «Working Poors»², die in Tieflohnbranchen ohne Gesamtarbeitsverträge und Mindestlöhne arbeiten. Deren wirtschaftliche Integration ist gegeben, jedoch nicht angemessen bezahlt. Zudem geht es bei diesen Sozialhilfebezüger:innen oft um Einelternfamilien. Für diese ist es schwer als Alleinerziehende neben der Sorgearbeit auch noch genügend bezahlter Arbeit nachzugehen, um existenzsichernden Löhnen zu erhalten. Wird deren Beitrag nun gekürzt, wirkt das desintegrierend auf Eltern und ihre Kinder aus. Angesichts dieser Tatsachen wirkt es weltfremd und zynisch, dass die Vorlage als Ziel angibt, durch die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen «Anreize» für eine bessere Arbeitsintegration zu schaffen. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass mit tieferen Sozialhilfebeiträgen Integration erreicht werden kann. Im Gegenteil werden durch die Kürzung von Sozialhilfebeiträgen noch mehr vulnerable Personen gezwungen, prekäre Jobs anzunehmen, die ihrer physischen und psychischen Integrität schaden, und die zusätzlich als Dumpingfaktor auf dem Arbeitsmarkt wirken. Als Gewerkschaft erachten wir es als unsolidarisch, Migrant:innen willentlich in diese Situation der Prekarität und Vulnerabilität zu manövrieren.

[2] Zweitens lehnt die Unia grundsätzlich eine Ungleichbehandlung in der Sozialhilfe von Menschen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus oder Herkunftsland ab. Tatsächlich liegt für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfeansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Damit leben asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären finanziellen Bedingungen. Es ist äusserst problematisch, diese Prekarität noch weiter auszudehnen.

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Gemäss dem Bericht vom Büro BASS, verfügen rund ein Drittel der Sozialhilfebezüger:innen aus Drittstaaten über ein Erwerbseinkommen, jedoch ist dieses zu tief, um davon leben zu können. Vgl. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS, 2018, S. 4

[3] Drittens ist die Vorlage schlicht unnötig. Einerseits ist die Gesetzesänderung überflüssig, denn das Mittel der Kürzung existiert durch die Möglichkeit der Einzelfallprüfung bereits jetzt im Sozialhilferecht. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wird bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vorgenommen, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Andererseits ist die Vorlage auch deswegen unnötig, weil das Sparpotential der vorliegenden Vorlage äusserst gering ist und in keinem Verhältnis zum drohenden sozialen Schaden steht.³ Die Tatsache, dass die Regelung entgegen des finanziellen Anreizes und der juristischen Notwendigkeit trotzdem durchgesetzt wird, entblösst die tatsächliche Absicht dahinter: in Wahrheit geht es nicht darum, Kosten einzusparen, sondern Personen einzuschüchtern. Dies ist einem modernen Rechtsstaat unwürdig. Dies kritisieren wir als Gewerkschaft, die auf ein solidarisches Zusammenleben hinarbeitet, aufs Schärfste.

Die Kürzung des Sozialhilfeanspruches von Drittstaatsangehörigen mit Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren lässt sich also weder mit Integrationsargumenten noch mit finanziellen Überlegungen rechtfertigen.

Folglich fordert die Unia den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die Unia lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁴ ab.

[1] Erstens steht hinter dieser neuen Bestimmung der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen zu wenig für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder engagieren. In Wahrheit wird mit diesem Artikel ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell leben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und wenn auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Sie ist eine ungeeignete Massnahme, um patriarchalen Strukturen zu bekämpfen. Dafür braucht es in erster Linie, auch in der Aufnahmegesellschaft, mehr Bildung und gleichheitsfördernde Massnahmen.

[2] Zweitens trägt die Vorlage der unbezahlten und unsichtbaren Care-Arbeit, die mehrheitlich von Frauen verrichtet wird, keine Rechnung. Kinderbetreuung, Haushaltsführung und Pflege sind oft notwendige Vorbedingungen für die bezahlte Arbeit von anderen Familienmitgliedern und somit für eine Familienkonstellation insgesamt integrationsfördernd.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

[3] Drittens verschlechtern Rückstufungen des Aufenthaltsstatus die Position von Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt. So finden sich Arbeitnehmende in einer vulnerableren Position wieder, die Raum für Ausbeutung lässt. Als Gewerkschaft lehnt die Unia es ab, Menschen dieser Gefahr der Vulnerabilität und Prekarität auszusetzen.

[4] Viertens ist es unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen.

Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, die eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁵ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Folglich fordert die Unia den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die Unia begrüsst dieses Vorhaben.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen, statt zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die Unia **begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Die Unia ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126e AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die Unia betont noch einmal mit Nachdruck, dass sie die vorgesehenen Verschärfungen des AIG klar ablehnt. Mit diesen Verschärfungen sollen Menschen, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde, weiter unter Druck und in Notsituationen gedrängt werden. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist inkompatibel mit dem Verschaffungsgrundsatz (Art. 12 BV) des Rechts auf Hilfe in einer Notsituation. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁶

Folglich fordert die Unia als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera e nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

⁶ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Artikel 63 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Vania Alleva
Präsidentin der Gewerkschaft Unia



Martine Docourt
Leiterin Abteilung Politik



Hilmi Gashi
Leiter Bereich
Interessengruppen

Zürich, 2. Mai 2022

Vernehmlassungsantwort Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten (Vernehmlassung 2021/29)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). HEKS kennt und unterstützt in seiner Projektarbeit viele Menschen, die von den geplanten Änderungen betroffen sein könnten. Die geplante Kürzung der Sozialhilfe erachten wir als rechtsstaatlich problematisch und in keiner Weise zielführend. Sie benachteiligt und prekarisiert insbesondere Familien, Kinder, Frauen und Alleinerziehende ohne die angestrebten Ziele der Kostensenkung zu erreichen. Die Integrationsförderung von Familienangehörigen als Integrationsauflage betrachtet HEKS ebenfalls kritisch, während die Präzisierung der Voraussetzungen für Härtefallbewilligungen im Grundsatz begrüsst wird.

1. Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe

Die geplante Vorlage sieht vor, für ausländische Personen aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder einer Aufenthaltsbewilligung zwingend einen reduzierten Sozialhilfeansatz vorzuschreiben gegenüber der einheimischen Bevölkerung und anerkannten Flüchtlingen.

HEKS ist der Ansicht, dass dem Bund für diese Regelung die Kompetenz fehlt (Kap. 1.1), dass sie gegen sozialhilferechtliche Grundprinzipien verstösst (Kap. 1.2), dem Ziel der Integrationsförderung gemäss AIG diametral entgegenläuft (Kap. 1.3), zahlreiche negative Folgen hat (Kap. 1.4), die der Vorlage zugrunde liegenden Ziele nicht erreichen kann (Kap.



1.5), diskriminierend wirkt und bestehende Benachteiligungen verstärkt (Kap. 1.6 und 1.7). Diese Punkte werden nachfolgend im Detail erläutert.

1.1 Fehlende Bundeskompetenz

Sozialhilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Der Bund kann den Kantonen keine Vorschriften machen, wie sie die Sozialhilfe auszugestalten haben. Während für den Asylbereich aus der Formulierung von Art. 121 Abs. 1 BV eine weitgehende, auch die Sozialhilfe umfassende Bundeskompetenz anerkannt ist, gestaltet sich die Ausgangslage im Bereich Ausländer:innen weit weniger klar. HEKS schliesst sich den Einschätzungen von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Martin Wilhelm an, die in ihrem Gutachten vom 15. Oktober 2020 zuhanden der SODK ausführlich begründet haben, weshalb die geplante Vorlage den Rahmen der Bundeskompetenz überschreitet:

- Es handelt sich um eine Regelung, welche nicht unmittelbar eine ausländerrechtliche Fragestellung betrifft, sondern direkt den Sozialhilfebezug.
- Da der Kernbereich der kantonalen Kompetenzen tangiert wird, wiegt der Eingriff des Bundes schwer.
- Es bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismässigkeit der Massnahme.
- Es liegt definitiv ein Zielkonflikt vor, denn die Integration wird erheblich erschwert durch reduzierte Sozialhilfeansätze.
- Der Bund argumentiert mit falschen Anreizen, wobei dieses Argument auf fast jeden Lebensbereich und damit zahlreiche weitere kantonale Kompetenzen zutreffen würde.
- Der Bund hat früher selbst den Ausschluss der Sozialhilfe für mehrere Jahre durch eine Bestimmung des Bundesrechts als kompetenzwidrig beurteilt.

Für die vorgesehene Einführung des Art. 38a AIG wäre folglich zuerst eine Änderung der Bundesverfassung notwendig.

1.2 Missachtung sozialhilferechtlicher Prinzipien

Sozialhilfe wird nach dem Finalprinzip ausgerichtet. Das Vorhandensein der finanziellen Notlage ist ausschlaggebend, und nicht die Gründe für die Notlage. Eine Senkung der Sozialhilfe aus finanz- und migrationspolitischen Gründen ist somit sachfremd und verstösst gegen das Finalprinzip.

Sozialhilfeansätze gemäss SKOS-Richtlinien richten sich nach dem individuellen Bedarf für die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz inklusive der sozialen Teilhabe auf dem Niveau einer angemessenen, aber bescheidenen Lebensführung («Bedarfsdeckungsprinzip»). Existenzsichernde Leistungen sollen nicht bloss das nackte Überleben, sondern darüber hinaus eine minimale Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen. Sie liegen unterhalb des betriebsrechtlichen Existenzminimums und unterhalb des allgemeinen Lebensbedarfs für die Bemessung von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV. Die Höhe des Grundbedarfs wird anhand von Haushaltsbudgeterhebungen des Bundesamts für Statistik betreffend die einkommensschwächsten 10% der Schweizer Haushaltungen festgelegt. Daraus ergibt sich, dass bereits im Rahmen der regulären Sozialhilfe der Ansatz für den Grundbedarf tief liegt. Noch tiefere Ansätze decken den Bedarf in aller Regel nicht.



Im Rahmen der Schadenminderungs- und Mitwirkungspflicht kann bereits jetzt fehlender Integrationswille zu Kürzungen der Sozialhilfe führen.

Die Vorlage ist somit nicht vereinbar mit den grundsätzlichen Prinzipien der Sozialhilfe.

1.3 Zielkonflikt Integration

Per 01.01.2019 wurde das «Ausländergesetz» (AuG) umbenannt in das «Ausländer- und Integrationsgesetz» (AIG) und die Integration von Ausländer:innen wurde explizit zu einem wichtigen Ziel erklärt. Ein beträchtlicher Teil des neuen Gesetzes umschreibt die Ziele der Integration und wie diese gefördert werden sollen:

Die Integration von Ausländer:innen in der Schweiz *soll gefördert werden* (Art. 1 AIG). Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz (Art. 4 Abs. 1 AIG). Die Integration soll rechtmässig anwesenden Ausländer:innen *ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen* (Art. 4 Abs. 2 AIG). Dafür ist erforderlich, *dass sich Ausländer:innen mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen* und eine Landessprache erlernen (Art. 4 Abs. 4 AIG). Bund und Kantone müssen die Anliegen der Integration berücksichtigen (Art. 53 Abs. 1 AIG). *Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben* (Art. 53 Abs. 2 AIG). Sie fördern bei den Ausländer:innen insbesondere den Erwerb von Sprachkompetenzen und anderen Grundkompetenzen, das berufliche Fortkommen und die Gesundheitsvorsorge. Ausserdem unterstützen sie Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und deren Zusammenleben erleichtern (Art. 53 Abs. 3 AIG). Bei Personen mit besonderem Integrationsbedarf sehen die Kantone so *früh wie möglich* Integrationsmassnahmen vor (Art. 55a AIG). Der Bund gewährt für die Integration finanzielle Beiträge (Art. 58 AIG).

Zwar sieht die Vorlage vor, dass integrationsfördernde Massnahmen von der Kürzung nicht betroffen sein sollen. Die Effizienz solcher Integrationsmassnahmen wird jedoch stark reduziert, wenn der Grundbedarf zu knapp ist. Ohne Geld für das Erstellen von Bewerbungsunterlagen, für angemessene Kleidung und für den Weg zum Vorstellungsgespräch, wird auch eine hochmotivierte Person keine Stelle finden.

Die Vorlage ist somit nicht vereinbar mit dem Ziel des AIG, Ausländer:innen möglichst rasch und nachhaltig zu integrieren.

1.4 Negative Folgen

Angemessene Kleidung, gesunde Lebensmittel, Coiffeurbesuche, Fahrkarten für den öffentlichen Verkehr, Handy-Abo, soziale und kulturelle Anlässe, Vereinsmitgliedschaften oder Kursbesuche sind essentiell für die soziale und die berufliche Integration, welche gemäss Art. 1 AIG gefördert werden soll. Personen, die auf Unterstützung durch die



Sozialhilfe angewiesen sind, müssen diese Auslagen aus dem Grundbedarf decken.¹ Wird der Grundbedarf gekürzt, so reicht das Geld in aller Regel nicht für alle Budgetposten. Der Spielraum ist dabei nicht gross. Was die Folgen sind, zeigen die bisherigen Erhebungen und die HEKS-Projekterfahrungen mit vorläufig aufgenommenen Personen.

Der reduzierte Anspruch auf Unterstützungsleistungen behindert sowohl die berufliche wie auch die soziale Integration:

Der negative Einfluss tiefer Unterstützungsleistungen auf die berufliche Integration wird insbesondere im Rahmen des Programms HEKS MosaiQ, das qualifizierte Migrant:innen bei ihrer beruflichen Integration unterstützt, spürbar. Es ist nicht einfach mit einem Budget, das deutlich unter dem sozialen Existenzminimum² liegt, einen bezahlbaren Platz in einem fortgeschrittenen Deutschkurs zu finden oder regelmässige Fahrspesen zu decken. So erzählt ein Teilnehmender des HEKS MosaiQ von seiner Wohnsituation in einer entfernten Kollektivunterkunft. Das Fahrticket sei zu teuer und der Reiseweg zu lang, um regelmässig in die Stadt zu fahren. Dies erschwert seine soziale Vernetzung, welche entscheidend ist für die berufliche Integration. Untersuchungen zeigen, dass gerade soziale Netzwerke den Zugang zum Arbeitsmarkt wesentlich erleichtern. Fast die Hälfte aller Stellen wird durch informelle Kontakte vermittelt.³ Bei bestimmten HEKS MosaiQ-Teilnehmenden führte ihre prekäre finanzielle Lage sogar dazu, dass sie eine dequalifizierte Arbeit aufnahmen, um sich schneller von der Sozialhilfe zu lösen. Kurzfristig eine Entlastung für die Sozialhilfe, in der Tat aber ein Verlust für die betroffene Person und für die gesamte Gesellschaft – denn auf diese Weise geht das Potenzial qualifizierter Migrant:innen verloren. Gerade für Jugendliche ist es fatal, wenn sie aufgrund des finanziellen Drucks dazu gezwungen sind, möglichst rasch irgendeine unqualifizierte Arbeitsstelle anzunehmen, und deshalb auf eine fundierte, ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu verzichten.⁴

In ihrer Arbeit erleben HEKS-Mitarbeitende, wie auch die soziale Integration durch unzureichende finanzielle Unterstützungsleistungen erschwert wird. So sind Teilnehmende einiger HEKS-Integrationsprogramme, wie zum Beispiel HEKS Neue Gärten oder HEKS rollt, aufgrund ihrer prekären finanziellen Situation von verschiedenen Sphären des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Häufig fehlt das Geld für Grundlegendes, wie Lebensmittel oder Fahrkarten, aber auch für eine Bibliothekskarte oder den Eintritt für einen Anlass. Gerade diese Dinge sind es aber, die einer Person das Gefühl geben, angekommen zu sein und dazu zu gehören. Ist eine Teilnahme am öffentlichen Leben nicht möglich, wirkt sich dies nicht nur negativ auf die soziale Integration, sondern indirekt auch auf die berufliche Integration aus.

¹ Der Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien umfasst Nahrungsmittel, Bekleidung, Energie, allgemeine Haushaltsführung, Pflegeprodukte, Verkehrsauslagen, Kommunikation/Internet, Bildung, Freizeit, Sport, Unterhaltung.

² Gemäss den SKOS-Richtlinien ist das Ziel des sozialen Existenzminimums neben der Sicherung des physischen Überlebens auch die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2020). Grundlagenpapier: S. 3).

³ Oesch, Daniel und Anna von Ow (2017), Social Networks and Job Access for the Unemployed: Work Ties for the Upper-Middle Class, Communal Ties for the Working Class. In: European Sociological Review 33: 275–291

⁴ Map F: Sackgasse oder Ausgangspunkt zur Integration? Mai 2020, S. 27



Gemäss dem Bericht der Koordinationsgruppe zur Integrationsagenda Schweiz führt eine gute soziale Integration ausserdem nachweislich zu besseren Gesundheitswerten und hat damit auch positive Auswirkungen auf die Gesundheitskosten. Eine gute soziale Integration wirke präventiv gegen Gewalt, Radikalisierung und Kriminalität und beuge gesellschaftlichen Spannungen vor. Sie leiste damit einen Beitrag für eine höhere Akzeptanz gegenüber der Migrationsbevölkerung sowie der Migrationspolitik.⁵ Im Umkehrschluss bedeutet die Erschwerung der sozialen Integration durch reduzierte Unterstützungsleistungen höhere Gesundheitskosten sowie höhere Risiken für Gewalt und Kriminalität.

1.5 Ungeeignete Massnahme

Die vorgesehene Gesetzesänderung ist des Weiteren nicht geeignet, die der Vorlage zugrunde liegenden Ziele zu erreichen.

1.5.1 Kritischer Zeitraum

Die Vorlage sieht vor, dass die Unterstützungsleistungen in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung zu kürzen sind. Sowohl Art. 55a AIG wie auch die Integrationsagenda des Bundes sehen vor, dass die Integration so früh wie möglich gefördert werden muss. Dies entspricht auch den Erfahrungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen der Invaliden- und der Arbeitslosenversicherung. Je früher Integrationsmassnahmen eingesetzt werden, desto grösser sind die Erfolge. Indem nun ausgerechnet in diesem kritischen Zeitraum die Integration der betroffenen Personen behindert wird, sinken die Chancen einer erfolgreichen Ablösung von der Sozialhilfe auch für den Zeitraum nach Ablauf der drei Jahre.

1.5.2 Anreiz zur wirtschaftlichen Selbständigkeit

Gemäss erläuterndem Bericht zur Vernehmlassung soll mit dieser Gesetzesänderung die Motivation gefördert und ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbständigkeit geschaffen werden.

Die These, dass eine Herabsetzung der Unterstützungsleistung die Motivation zur Integration erhöhen und zu einer rascheren Eingliederung in den Arbeitsmarkt führen würde, wurde durch wissenschaftliche Studien im Rahmen der Integrationsagenda widerlegt. Die Forschungsergebnisse zeigten auf, dass sogar das Gegenteil der Fall ist: Die Herabsetzung der Unterstützungsleistungen führte zu längerfristigem Bezug von Unterstützungsleistungen und hatte die Integration damit erheblich erschwert bis gar verunmöglicht.⁶

Die Kürzung des Grundbedarfs ist somit nachweislich kein wirksames Mittel, um mehr wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen.

⁵ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2018). Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S. 13

⁶ Vgl. Map-F (2018), Bericht zur Situation der vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich: Erste Tendenzen in der Umsetzung der Sozialhilfegesetzänderung per März 2018. Zürich S. 17;
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2018). Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S 11



1.5.3 Einsparungen bei der Sozialhilfe

Gemäss Medienmitteilung zur Vernehmlassungseröffnung soll mit der Vorlage «der Anstieg der Sozialhilfekosten der Kantone und Gemeinden wenn möglich etwas gebremst werden». Im erläuternden Bericht steht, es könne keine Aussage zu den tatsächlichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden gemacht werden. Bereits diese Formulierungen bringen zum Ausdruck, dass Einsparungen bei der Sozialhilfe durch die Reduktion des Unterstützungsansatzes eher unwahrscheinlich sind und auch der Bundesrat von dieser These nicht sehr überzeugt ist.

Investitionen in die Integration zahlen sich langfristig aus: Laut Berechnungen des Bundes kann die öffentliche Hand pro eingesetzten Franken durch die Integrationsagenda bei Personen im arbeitsfähigen Alter auf lange Sicht bis zu vier Franken einsparen.⁷ Reduzierte Sozialhilfe behindert jedoch die Integration und verlängert damit häufig die Dauer des Sozialhilfebezugs (s.o.). Längerfristige positive finanzielle Auswirkungen reduzierter Unterstützungsansätze sind nicht nachweisbar. Allfällige kurzfristige Kosteneinsparungen sind den der Sozialhilfe zu Grunde liegenden Prinzipien gegenüberzustellen. Der Anspruch auf Existenzsicherung in einer Notlage und eine menschenwürdige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist gemäss diesen Prinzipien höher zu gewichten als staatliche Interessen an kurzfristigen Einsparungen.⁸

Das übergeordnete Ziel des Postulats der SPK-S vom 30. März 2017, «die Sozialhilfeleistungen der Kantone und Gemeinden für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so die Kosten zu reduzieren», das der vorliegenden Revision zugrunde liegt, kann durch die geplante Revision also aller Voraussicht nach gar nicht erreicht werden. Selbst kurzfristige Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben dürften beschränkt sein. Gemäss einer Studie des Statistikbüros BASS sind pro Jahr nur etwa 1500 Personen von der geplanten Massnahme betroffen, was schweizweit mögliche kurzfristige Einsparungen von lediglich etwa 5 Millionen Franken bedeuten würde.

Der Vorschlag ist demnach auch ungeeignet, die beabsichtigten Ziele zu erreichen.

1.5.4 Alternative Massnahmen zur Zielerreichung

Wie das Ziel, Sozialhilfekosten zu reduzieren, effektiv erreicht werden kann, zeigt eine Studie aus Winterthur.⁹ Die Autor:innen untersuchten die Auswirkungen einer Falllastsenkung in der Sozialberatung auf die Sozialhilfeausgaben. Dabei stellten sie fest, dass die Falllastsenkung zur Reduktion monatlicher Fallkosten und zu häufigeren Ablösungen von der Sozialhilfe geführt hat. Die monatlichen Fallkosten reduzierten sich um 3.6% und die Ablösungsrate erhöhte sich um 27%. Es zeigte sich, dass auch bereits länger unterstützte Personen vermehrt abgelöst werden konnten. Die Wiedereintrittswahrscheinlichkeit veränderte sich derweil nicht wesentlich.

⁷ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2018). Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S 11

⁸ Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, Entscheid vom 12. Mai 2021, E.4.1.3

⁹ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, «Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur» im Auftrag der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur, Bern, Mai 2021



Insgesamt führte die Falllastsenkung zu höherer Betreuungsqualität und besseren Integrationsperspektiven für die Betroffenen sowie zu substanziellen Einsparungen. Derartige Massnahmen führen zu einem Gewinn für alle Beteiligten, ganz im Gegensatz zur geplanten Reduktion des Unterstützungsansatzes für Personen aus Drittstaaten.

1.6 Ungerechtfertigte Ungleichbehandlung

Der Fokus der Vorlage liegt auf einer kleinen Untergruppe von Menschen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft: Personen aus Drittstaaten, die nicht anerkannte Flüchtlinge sind und die innerhalb der ersten drei Jahre nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Sie wirkt damit stigmatisierend und diskriminierend. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt ist für alle Menschen in der Schweiz a priori gleich. Die Vorlage ist daher nicht vereinbar mit dem Gleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV. Der Bundesrat selbst hat sich 2015 in diesem Sinne zur Ausgestaltung der Sozialhilfe geäussert: «Unterschiede lassen sich rechtsstaatlich nur so weit rechtfertigen, als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln.»¹⁰ Dabei sollte nicht vergessen werden, dass Migrant:innen im Vergleich zu Schweizer:innen oft einen höheren Bedarf aufweisen, gerade weil sie sich um ihre Integration bemühen müssen.

1.7 Verstärkte Benachteiligung

Die Vorlage trifft ausgerechnet Personen, die bereits verschiedenen Benachteiligungen ausgesetzt sind und verstärkt dadurch Ungleichheiten, anstatt sie zu reduzieren.

Anerkannte Flüchtlinge sind aufgrund der zwingenden Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention von der Kürzung der Sozialhilfe ausgeschlossen. Personen, die aufgrund eines Stellenantritts oder im Rahmen einer Härtefallbewilligung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, haben ein verhältnismässig tiefes Risiko, in den ersten drei Jahren nach deren Erhalt auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Gemäss erläuterndem Bericht ist denn auch das Sozialhilferisiko bei Familiennachzügen überdurchschnittlich hoch, insbesondere wenn der/die nachziehende Partner:in Schweizer:in ist.

1.7.1 Familien mit Kindern

Gemäss Studien zum Postulat, die das SEM in Auftrag gegeben hat, sind 58% der sozialhilfebeziehenden Personen aus Drittstaaten Familien mit Kindern. Davon wiederum ist die Mehrheit alleinerziehend. Typischerweise reicht das Einkommen des nachziehenden Partners für den Unterhalt beider Ehegatten. Doch sobald Kinder in die Familie geboren werden, reicht das Einkommen nicht mehr aus. Häufig entsteht die Bedürftigkeit auch nach einer Trennung.

Die geplante Reduktion der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten trifft somit hauptsächlich Familien mit Kindern, insbesondere Alleinerziehende. Gerade Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund sind im Hinblick auf ihre schulischen und beruflichen

¹⁰ Bericht des Bundesrates vom 25.2.2015 in Erfüllung des Postulats 13.4010 «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 6. November 2013, S.59, URL: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20134010/Bericht%20BR%20D.pdf>



Perspektiven in der Schweiz immer noch benachteiligt. HEKS findet es überaus stossend, dass ausgerechnet diese bereits benachteiligten Kinder durch die Vorlage noch stärker unter Druck gesetzt und ausgeschlossen werden.

1.7.2 Frauen

Die Vorlage betrifft überdurchschnittlich oft Frauen. Einerseits haben Frauen mit Kinderbetreuungspflichten häufig keine Möglichkeit, Sprachkurse oder Ausbildungen zu absolvieren und können höchstens Teilzeit arbeiten. Unqualifizierte Frauen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft haben andererseits häufig Jobs in der Reinigung mit miserablen Anstellungsbedingungen.¹¹ Trotzdem sind sie auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen, weil ihr Lohn nicht ausreicht. Eine Reduktion der Sozialhilfe prekarisiert und isoliert diese Frauen zusätzlich.

1.7.3 Strukturelle Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt

Die Verweise auf Ziele wie Motivationsförderung stipulieren, dass von der Sozialhilfe unterstützte Personen aus Drittstaaten nur darum ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können, weil sie unmotiviert sind. Dies ist nicht nur unzutreffend, es blendet auch komplett die diskriminierende Realität im Schweizer Arbeitsmarkt aus. Drei neuere Studien haben diese deutlich aufgezeigt.¹²

- Arbeitgebende kontaktieren ausländische Bewerbende bis zu 19% seltener als schweizerische Bewerbende
- Bewerbende mit ausländischen Namen müssen ca. 30% mehr Bewerbungen schreiben als Schweizer:innen, um für ein Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden
- hochqualifizierte Kandidat:innen mit Migrationshintergrund werden bei Stellenbesetzungen für Kaderpositionen weniger berücksichtigt als schweizerische Kandidat:innen.
- Bewerbungen von Personen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit werden aufgrund von nicht überprüften Vermutungen ausgeschlossen, beispielsweise die Vermutungen, dass sie über kein soziales Netz verfügen oder die Sprachkenntnisse ungenügend sind.

Daraus ergibt sich, dass die höhere Sozialhilfequote bei Personen aus Drittstaaten zu einem wesentlichen Teil auf strukturelle Diskriminierung im Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Der Bund täte gut daran, Massnahmen zur Reduktion dieser Diskriminierung zu treffen, anstatt die Diskriminierten zusätzlich zu benachteiligen und dadurch Ungleichheiten zu verstärken.

1.7.4 Mangelnde Integrationsunterstützung

HEKS weist darauf hin, dass gerade Personen, die im Rahmen eines Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind, in ihren Integrationsbemühungen vielerorts nicht oder nur wenig durch die Behörden unterstützt werden. Dies ist eine grosse Lücke im System der Integrationsförderung und trägt ebenfalls dazu bei, dass das Risiko für Sozialhilfebezug gerade bei dieser Personengruppe steigt. Das HEKS-Projekt MosaiQ unterstützt gut

¹¹ z.B. mehrere Arbeitgeber, kleine, verteilte Pensen zu Randzeiten, sehr tiefe Löhne, Gesundheitsrisiken etc

¹² <https://www.sozialinfo.ch/dossiers/arbeitsmarkt-ethnische-diskriminierung-von-stellensuchenden>



qualifizierte Migrant:innen bei ihrer beruflichen Integration, beispielsweise bei der Stellensuche und Anerkennung von ausländischen Diplomen. Auf diese Hilfe angewiesen sind auch Personen, die im Rahmen eines Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind. Das Angebot wird für diese Gruppe allerdings in der Regel nicht finanziert. So fehlt für diese Personen häufig die notwendige initiale Unterstützung, um langfristig und nachhaltig im Schweizer Arbeitsmarkt Fuss fassen zu können.

HEKS regt deshalb an, eine Ausweitung der Integrationsförderungsmassnahmen zu prüfen, anstatt zusätzliche Restriktionen zu beschliessen.

1.8 Fazit

HEKS beurteilt die geplante Reduktion der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten als verfassungswidrig, ungeeignet, unverhältnismässig und kontraproduktiv. Auf eine Einführung des geplanten Art. 38a AIG sollte unbedingt verzichtet werden.

2. Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium

Als zweite Massnahme der Gesetzesvorlage sollen bei der Beurteilung der Integration einer Person künftig nicht nur ihre eigenen Integrationsfortschritte geprüft werden, sondern auch berücksichtigt werden, ob sie die Integration des/der Ehepartner:in, der/des eingetragenen Partner:in oder der minderjährigen Kinder fördert.

Damit soll der «Erkenntnis Rechnung getragen werden, dass der Familiennachzug ein wichtiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe» sei, wie im erläuternden Bericht zu lesen ist. Diese Förderung der Integration der Familienmitglieder zeige sich darin, ob diese beim Erwerb von Sprachkompetenzen, bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz unterstützt werden, wobei auch beispielsweise Betätigungen im Rahmen von Schulaktivitäten oder der Freizeitgestaltung Anhaltspunkte sein könnten.

2.1 Unklare Bedeutung

Trotz dieser aufgezählten Beispiele bleibt weitgehend unklar, wie das vorgeschlagene Integrationskriterium in der Praxis angewendet würde und welche Nachweise betroffene Personen konkret erbringen müssten. Es stellen sich unzählige Fragen zur konkreten Umsetzung. Daraus ergibt sich ein grosser Ermessensspielraum für die anwendenden Behörden. Es ist zu befürchten, dass dieses offen formulierte Kriterium als Vorwand für eine Bewilligungsverweigerung benutzt werden kann. Grosse kantonale Unterschiede in der Bewilligungspraxis sind absehbar.

Diese grosse Rechtsunsicherheit steht im Widerspruch zur dritten geplanten Massnahme, die beabsichtigt, die Kriterien für die Erteilung von Härtefallbewilligungen zu präzisieren.



2.2 Eingriff in das Privat- und Familienleben

Abklärungen im Zusammenhang mit dem neuen Integrationskriterium tangieren das Privat- und Familienleben. Untersuchungen und Befragungen in diesem Kontext stellen unter Umständen einen unverhältnismässigen Eingriff in das Privat- und Familienleben der Betroffenen dar.

2.3 Anknüpfung an nicht beeinflussbare Faktoren

Die Vorlage beabsichtigt, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an eine Person davon abhängig zu machen, ob diese die Integration einer anderen Person fördert. Damit wird die erste Person abhängig gemacht vom Verhalten der anderen, obwohl sie darauf nur begrenzt Einfluss nehmen kann. Weigert sich beispielsweise eine Ehefrau, einen Sprachkurs zu besuchen, oder ist sie aus gesundheitlichen Gründen dazu nicht in der Lage, so wird der Ehemann Mühe haben, das neue Integrationskriterium gemäss Art. 58a Abs.1 Bst. e AIG zu erfüllen. Widmet sich eine Ehefrau voll der Kinderbetreuung wird der Ehemann ebenfalls nicht nachweisen können, die Teilnahme seiner Ehefrau am Wirtschaftsleben gefördert zu haben. Ist ein Ehemann vom Charakter her sehr schüchtern und meidet daher Veranstaltungen oder Gruppenkurse, so wird die Ehefrau nicht nachweisen können, seine Teilnahme am sozialen Leben in der Schweiz gefördert zu haben.

Diese Beispiele zeigen, dass der neue Bst. e in Art. 58a Abs. 1 AIG dazu führt, dass Personen für Faktoren verantwortlich gemacht werden, die sie nicht oder nur begrenzt beeinflussen können. Dies ist ein äusserst merkwürdiges Vorgehen bei der Beurteilung, ob eine Person selbst gut integriert ist oder nicht.

2.4 Benachteiligung von Familien

Das geplante, neue Integrationskriterium kann per Definition nur bei Personen mit Familienangehörigen in der Schweiz zur Anwendung kommen. Gegenüber diesen Personen werden folglich die Anforderungen an die Integration erhöht, während bei alleinstehenden Personen die Kriterien gleich bleiben wie bisher. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung, die nicht auf sachlichen Kriterien beruht.

2.5 Analogie zum Bürgerrecht

Die Formulierung des geplanten Bst. e übernimmt diejenige von Art. 12 Abs. 1 Bst. e BÜG. Bereits im Bürgerrechtskontext ist jedoch weitgehend unklar, wie sich die Bestimmung in der Praxis konkretisiert. Im erläuternden Bericht finden sich dazu keine Angaben. Eine Angleichung der Kriterien von Art. 58a AIG an die Kriterien des BÜG scheint jedoch ohnehin nicht sachgerecht. Gemäss dem vom Bund in den letzten Jahren propagierten Stufenmodell werden von einbürgerungswilligen Personen deutlich höhere Integrationsleistungen verlangt als von Personen mit Aufenthaltsbewilligung. Es kann nicht Sinn und Zweck des Ausländerrechts sein, dass bereits bei Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung die gleichen Anforderungen gestellt werden, wie bei einer Einbürgerung.



2.6 Fazit

HEKS lehnt die Einführung des geplanten Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG ab. Er würde zu Rechtsunsicherheiten führen und einseitig Personen mit Familienangehörigen treffen. Ausserdem ist die Angleichung an das Bürgerrechtsgesetz sachlich nicht gerechtfertigt.

3. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Gemäss erläuterndem Bericht soll durch den expliziten Verweis in Art. 84 Abs. 5 AIG auf Art. 58a AIG sichergestellt werden, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist (Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG). Dies soll den Anreiz zur Teilnahme am Erwerb einer beruflichen Bildung erhöhen.

HEKS begrüsst grundsätzlich diese explizite Gleichstellung der Bildung mit der Erwerbstätigkeit. Nach Erfahrungen aus unserer Projektarbeit, müssen bisher Bildungsvorhaben allzu oft zu Gunsten einer unterqualifizierten Erwerbstätigkeit zurückgestellt werden.

Dieser Gleichstellung in Art. 84 Abs. 5 AIG in Verbindung mit Art. 58a AIG steht jedoch Art. 33 Abs. 3 AIG gegenüber, wonach die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nur erfolgen kann, wenn keine Widerrufungsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG vorliegen. Ein häufiger Widerrufungsgrund ist Sozialhilfebezug: Um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, darf weder die betroffene Person, noch eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen sein (Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG). Gerade das Absolvieren einer Ausbildung bedeutet jedoch in den meisten Fällen eine Verlängerung des Sozialhilfebezugs. Ausnahmen, beispielsweise dass ein Stipendium erlangt werden kann oder die Familie über ausreichend finanzielle Ressourcen verfügt, sind gemäss den praktischen Erfahrungen des HEKS selten.

Damit der Anreiz für den Erwerb einer beruflichen Bildung tatsächlich erhöht werden könnte, müsste demnach zusätzlich eine Ausnahme von Art. 33 Abs. 3 AIG i.V.m. Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG statuiert werden.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Peter Merz
Direktor

Carmen Meyer
Leitung HEKS Inland

Die Schweizerische Konferenz der
Fachstellen für Integration



La Conférence suisse des Services
spécialisés dans l'intégration

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 2. Mai 2022

Kontaktpersonen: Felix Baumgartner, Präsident KoFI
052 267 36 92 / felix.baumgartner@win.ch

Charlotte Frey, Geschäftsleiterin KoFI
077 524 64 41 / charlotte.frey@kofi-cosi.ch

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

KoFI-Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Vernehmlassungsvorlage des EJPD Stellung nehmen zu können. Die KoFI folgt nach Rücksprache mit ihren Mitgliedern und im Austausch mit der Geschäftsstelle der KID vollumfänglich den Argumenten der KID.

Allgemeine Bemerkungen

In seiner Medienmitteilung vom 26. Januar 2022 zum vorliegenden Entwurf weist der Bundesrat darauf hin, dass das Sozialhilferisiko für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten höher ist als für Schweizerinnen und Schweizer sowie Angehörige von EU/EFTA-Staaten. Der Bundesrat will mit den vorgeschlagenen Massnahmen Anreize für eine stärkere Erwerbstätigkeit dieser Personengruppe setzen mit dem Ziel, den Anstieg der Sozialhilfekosten der Kantone und Gemeinden wenn möglich etwas zu bremsen. Zudem soll die Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, verringert werden.

Konkret soll dies mit folgenden Gesetzesänderungen erreicht werden:

- Tiefere Unterstützungsansätze bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung.
- Schaffung eines zusätzlichen Integrationskriteriums im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), das eine Verpflichtung zur Förderung von Familienangehörigen vorschreibt.
- Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei der Härtefallregelung von vorläufig Aufgenommenen.

Zusammengefasst lehnt die Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration (KoFI) die ersten beiden Artikel dieser Vorlage aus den folgenden Gründen ab:

- Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen generell auf eine Ungleichbehandlung bzw. weitere rechtliche Schlechterstellung von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten.
- Die vorgeschlagene Reduktion der Sozialhilfe (Grundbedarf) ist nicht zielführend und kein Anreiz für eine nachhaltige soziale und berufliche Integration, sondern würde diese deutlich erschweren und langfristig wohl mehr Kosten verursachen als Einsparungen.
- Eine Verringerung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen aus Drittstaaten wird nicht stattfinden. Einschränkungen im Sozialwesen haben keinen Einfluss auf den Migrationsentscheid und die Wahl des Aufnahmestaates.
- Die positiven Effekte, der im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz getroffenen Massnahmen sollen – wie geplant – beobachtet und ausgewertet werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen unterlaufen die Bestrebungen der Integrationsagenda Schweiz.
- Die Autonomie der Kantone in der Ausgestaltung der Sozialhilfe würde mit dieser Revision übersteuert.
- Die vorgeschlagene Einschränkung der Sozialhilfeleistungen würde neben der Bundesgesetzgebung einen 26-fachen Gesetzgebungsprozess für eine sehr beschränkte Zielgruppe auslösen. Die damit masslich eingesparten Sozialhilfekosten stehen in keinem Verhältnis zum verursachten Aufwand und den negativen Begleiterscheinungen.
- Die bestehenden Integrationskriterien sind ausreichend, um die Integration in ausländerrechtlichen Verfahren zu prüfen.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln:

Art. 38a: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Die vorgeschlagene Neuregelung sieht für Personen aus Drittstaaten in den ersten drei Jahren nach der Erteilung der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Grundbedarf) vor als bei der einheimischen Bevölkerung. Die Mittel für integrations-, gesundheits- und familienpolitische Massnahmen sollen nicht gekürzt werden. Die Festlegung der exakten Höhe des Unterstützungsansatzes liegt dabei in der Kompetenz der Kantone.

Eine vergleichbare Regelung gilt seit 2008 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene (Art. 82 Abs. 3 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG). Hier liegt der Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Grundbedarf) gemäss Erläuterndem Bericht des Bundesrats in der Regel 20% tiefer als bei der einheimischen Bevölkerung (S. 13).

Der Bund möchte mit der Neuregelung die Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden senken und Anreize für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt schaffen. Zudem soll mit der Vorlage auch das «als gewichtig einzustufende ausländerpolitische Ziel der Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können» verfolgt werden (Erläuternder Bericht S. 17).

Die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten im Ausländerbereich ist bereits heute stark reglementiert. So steuert der Bund die Einwanderung aus Drittstaaten durch die Begrenzung der Zahl von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen und die Festlegung von Höchstzahlen nach Artikel 20 AIG. 2022 liegen die

Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen bei 4'000 und für Aufenthaltsbewilligungen bei 4'500. Drittstaatsangehörige erhalten gemäss geltendem Recht nur dann eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung, wenn sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder über ausreichend finanzielle Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen. Die Kantone und das Staatssekretariat für Migration prüfen diese Voraussetzungen bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung konsequent. Wie im Erläuternden Bericht ausgeführt, sind Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz ziehen, nur selten auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche neue Massnahmen zur Einschränkung von Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer in der Asyl- und Ausländergesetzgebung eingeführt (siehe Erläuternden Bericht S. 4 f.). 2019 wurden die bereits hohen Anforderungen an einen Familiennachzug nochmals deutlich verschärft. Es wird dabei ausdrücklich vorausgesetzt, dass Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 43 Abs. 1 Bst. c und e AIG), mit Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 Abs. 1 Bst. c und e AIG) und mit einer vorläufigen Aufnahme (Art. 85 Abs. 7 Bst. c und e AIG) keine Leistungen aus der Sozialhilfe und auch keine Ergänzungsleistungen beziehen dürfen.

Wie im Erläuternden Bericht festgehalten, weist ein nicht unerheblicher Anteil der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger aus Drittstaaten einen Asylhintergrund auf (dazu zählen auch Personen im Familiennachzug und in der Schweiz geborene Kinder). Personen, welche über ein Asylgesuch in die Schweiz gelangen, kommen nicht hierher, weil die Schweiz ein attraktives Einwanderungsland ist, sondern weil sie Schutz vor Verfolgung, Krieg und schweren Menschenrechtsverletzungen suchen. Verschiedene Studien¹ zeigen, dass die Einschränkungen für Personen im Asylbereich beim Zugang zu Sozialhilfeleistungen keinen oder nur wenig Einfluss auf ihren Fluchtentscheid und die Wahl des Aufnahmestaates haben. Es ist auch bekannt, dass Personen im Asylbereich ein deutlich höheres Sozialhilferisiko als andere Bevölkerungsgruppen aufweisen, u. a. wegen mangelnder Kenntnis der Lokalsprache, gesundheitlicher Beeinträchtigungen, nicht anerkannter Bildungsabschlüssen, aber auch wegen struktureller Diskriminierung. Diese individuellen und strukturellen Herausforderungen sind mit einem Wechsel vom Asylbereich in den Ausländerbereich nicht einfach verschwunden.

Bund, Kantone und Gemeinden waren sich bei der Verabschiedung der Integrationsagenda (IAS) einig, dass es eine intensiviertere Förderung von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen in den ersten Jahren nach ihrer Ankunft und deshalb zusätzliche Investitionen braucht. Per 1. Mai 2019 wurden die Verwendung der erhöhten Integrationspauschale neu geregelt und spezifische Wirkungs- und Leistungsziele vorgegeben. Wie erfolgreich diese Ziele umgesetzt werden können, wird sich erst in den nächsten Jahren im Rahmen des geplanten Monitorings des Bundes zeigen.

Weitere Folgearbeiten der IAS (Phase II) betreffen die Förderung der Berufsbildungsfähigkeit von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Drittstaaten im Ausländerbereich. Auch hier werden weitere Massnahmen mit einer finanziellen Beteiligung des Bundes erwartet, welche das Ziel einer nachhaltigen beruflichen Integration anstreben, verbunden mit einer entsprechenden Senkung des Sozialhilferisikos. Leider stehen konkrete Resultate in diesem wichtigen Handlungsfeld schon länger aus.

Für die KoFI sind diese Investitionen im Rahmen der IAS sowie der Kantonalen Integrationsprogramme zielführend, um Migrantinnen und Migranten nachhaltig in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie befürchtet, dass die nun vorgeschlagene Sanktionierung und die damit einhergehende finanzielle Prekarisierung von Personen und ganzen Familien einen gegenteiligen Effekt haben wird.

Für ehemals vorläufig Aufgenommene und ihre Familienangehörigen, die zwar nach mindestens fünf, in der Regel aber eher nach acht bis zehn Jahren ihren Aufenthaltsstatus durch eine Härtefallregulierung verbessern konnten, würde die geplante Neuregelung beispielsweise bedeuten, dass sie – sollten sie aufgrund einer Notlage erneut auf Sozialhilfe angewiesen sein – in den ersten drei Jahren nach Erhalt der Aufenthaltsbewilligung wiederum tiefere Unterstützungsleistungen erhielten. Dies würde eine Bevölkerungsgruppe ein

¹ Efonay Mäder, Denise: «Sozialhilfe für Asylsuchende im internationalen Vergleich», in: ASYL 3/1999, S. 16–22; Efonay-Mäder, Denise, et al.: «Asyldestination Europa», Seismo, 2001; Neumayer, Eric: Asylum destination choice: What makes some West European countries more attractive than others?, in: European Union Politics, 5/2004.

zweites Mal hart treffen, die aufgrund ihres früheren Status als vorläufig Aufgenommene bereits jahrelang strukturelle Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche und beim Recht auf kulturelle Teilhabe erlebte.

Eine ungleiche Behandlung bedürftiger Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit widerspricht dem Zweck des Sozialhilferechts. Kürzungen des Grundbedarfs haben Auswirkungen auf die gesellschaftliche Integration, wenn beispielsweise Kosten für den öffentlichen Verkehr oder Bildungsausgaben nicht mehr finanziert werden können. Diese betreffen nicht nur die direkt Sanktionierten, sondern auch ihr Umfeld, in erster Linie die Familienmitglieder, aber indirekt auch z. B. Schulen, welche die Teilhabe ihrer Schülerinnen und Schüler aus bedürftigen Familien an Ausflügen oder Schullagern nur über schulinterne Sonderkredite oder via Gesuche an NGOs ermöglichen können.

Besonders gravierend und vor allem längerfristig bedeutsam sind die Folgen für Kinder und Jugendliche, die gegenüber allen anderen Altersgruppen die höchste Sozialhilfequote aufweisen (2019: 5.2%).² 55% davon leben in Einelternfamilien und 38% leben mit beiden Elternteilen zusammen. Somit würden Heranwachsende zu den Hauptbetroffenen der vorgeschlagenen Neuregelung gehören. Kinder, die unter dem sozialen Existenzminimum leben, leiden unter weitreichenden und langfristigen Folgen auf ihre physische und psychische Gesundheit, Entwicklung, Bildung und Ausbildung. Zudem kann eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration gefährdet werden, wenn Jugendliche und junge Erwachsene aus finanziellen Gründen keine Berufslehre oder keine Ausbildung auf Tertiärstufe absolvieren und stattdessen direkt als Ungelernte in ein (prekäres) Arbeitsverhältnis eintreten.

Es ist davon auszugehen, dass die anvisierte Kürzung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe durch die Kantone unterschiedlich umgesetzt würde, wie dies bereits heute bei den unterschiedlichen Ansätzen für Asylsuchende sowie vorläufig Aufgenommene zu beobachten ist. Dies läuft den Anstrengungen des Bundes zuwider, im Migrationsbereich eine einheitlichere kantonale Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen zu erreichen.

Auch Personen aus Drittstaaten sind zu integrieren und sie können verpflichtet werden, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen (Art. 6 VIntA). Bereits mit dem aktuellen Grundbedarf in der Sozialhilfe ist es anspruchsvoll, die notwendigen täglichen Aufwendungen zu tätigen. Eine weitere Kürzung sendet ein widersprüchliches Signal aus und sie würde die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration verschlechtern. Es ist fraglich, ob die Kantone und Gemeinden damit langfristig Kosten einsparen können.

Aus den im Erläuternden Bericht zitierten Zusatzauswertungen zum Bericht «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten» des Büro BASS (2018) ist abzuleiten, dass es sich bei der betroffenen Zielgruppe um durchschnittlich 1'500 Personen pro Jahr handelt. Bei einem pessimistisch kalkulierten Sozialhilfebezug von durchschnittlich 18 Monaten in drei Jahren ergeben sich bei einer Reduktion der Sozialhilfe um 20% Einsparungen von zirka CHF 5'400'000. Das Auslösen der Gesetzgebungsprozesse auf Bundesebene und in 26 Kantonen erscheint vor diesem Hintergrund völlig disproportional.

Die Einführung der vorgeschlagenen Neuregelung wird zudem auf jeden Fall zu einem grossen Aufwand seitens der Vollzugsbehörden führen und ist – bemessen an den einschneidenden Folgen für die Betroffenen und den voraussichtlich sehr bescheidenen Finanzersparnissen für die Kantone und Gemeinden – nicht verhältnismässig.

Ein von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) in Auftrag gegebenes Gutachten³ kommt zum Schluss, dass der Bund mit Artikel 38a AIG unverhältnismässig in die Kantonshoheit eingreift und seine verfassungsmässigen Kompetenzen überschreitet. Zu beachten ist dabei, dass die diese im Ausländerrecht weniger weit reichen als im Asylrecht. Die SODK spricht sich denn auch klar gegen den geplanten Eingriff des Bundes aus; eine Haltung, welche die KoFI teilt.

² Quelle: BFS (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/medienmitteilungen.assetdetail.15001960.html>).

³ Kurzgutachten zuhanden Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten) erstellt von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Martin Wilhelm, MLaw, Zürich, 15. Oktober 2020.

Ergänzend sei festgehalten, dass Schweizerinnen und Schweizer mit einem Familiennachzug aus Drittstaaten (anders als im Erläuternden Bericht ausgeführt) sehr wohl gegenüber Angehörigen der EU/EFTA-Staaten benachteiligt wären, dies zumindest während den ersten sechs Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses beziehungsweise nach Ablauf der Bezugsdauer einer Arbeitslosentschädigung.

Des Weiteren würde mit dem neuen Gesetzesartikel eine Ungleichbehandlung unter der Schweizer Bevölkerung selbst entstehen, indem die Höhe der ausgerichteten Sozialhilfe bei gemischtnationalen Familien von der Herkunft der nicht-schweizerischen Familienmitglieder abhängig gemacht wird. Die unterschiedliche Berechnung der Sozialhilfe innerhalb gemischtnationaler Familien verkompliziert und verbürokratisiert zudem den Vollzug der Sozialhilfe ohne nennenswerten Nutzen, jedoch mit sehr spürbaren Folgen für die Betroffenen und die Ziele der Integration.

Die Effekte der in den letzten Jahren eingeführten Massnahmen sind durch den Bund im Rahmen eines schweizweiten Monitorings auszuwerten, welches Aussagen über die Vollzugspraxis der Kantone ermöglicht, die Daten analysiert und die Wirkung der Normen ausweist. In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch die Konsequenzen des von Fachpersonen beobachteten und in ersten qualitativen Studien⁴ beschriebenen Phänomens des Nichtbezugs von Sozialhilfe für die Individuen und die gesellschaftlichen (Kosten-)Folgen zu analysieren.

Die KoFI beziehungsweise ihre Mitglieder sind vom Bund und den Kantonen unter anderem mit dem Schutz vor Diskriminierung beauftragt. Die KoFI ist äusserst besorgt über die stete, mit dieser Vorlage erneut vorgesehener Ausweitung diskriminierender und rechtsungleicher Bestimmungen im Ausländerrecht und spricht sich deshalb dezidiert gegen weitere Verschärfungen aus. Die vorgeschlagene Neuregelung stellt eine nicht verhältnismässige Schlechterstellung für Personen aus Drittstaaten dar, einzig aufgrund des Unterscheidungsmerkmals ihrer Staatsangehörigkeit und des damit verbundenen migrationsrechtlichen Status. Die Neuregelung setzt keine Integrationsanreize, sondern erschwert vielmehr die sprachliche, berufliche und soziale Integration der Betroffenen. Sie trägt der besonderen Situation von Working Poor, Familien und Einelternfamilien keine Rechnung und missachtet die Grundsätze der Rechtsgleichheit, der Nicht-Diskriminierung und der Verhältnismässigkeit.

Aus diesen Gründen lehnt die KoFI die geplanten Leistungskürzungen in der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten ab und beantragt, auf die Einführung des Artikels 38a AIG zu verzichten.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e: Ergänzung der Integrationskriterien

Gemäss dem vorgeschlagenen ergänzenden Integrationskriterium sollen die Vollzugsbehörden bei Integrationsvereinbarungen sowie bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen – u. a. bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen von Härtefallregelungen –, bei der (Nicht-)Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen und bei der Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung für Drittstaatsangehörige überprüfen, ob die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ihre oder seine Familienangehörigen (Partnerin oder Partner, minderjährige Kinder) bei der Integration fördert und unterstützt.

Der Erläuternde Bericht bleibt sehr offen bezüglich der Frage, in welcher Form und in welchem Umfang diese Unterstützung und Förderung erwartet wird, weist allerdings darauf hin, dass dies im Einzelfall bis hin zu einer finanziellen Beteiligung an den Integrationsmassnahmen gehen kann (S. 14). Der Hinweis auf eine in Aussicht gestellte Konkretisierung in der VZAE analog der Konkretisierung in Artikel 9 BÜV ist dabei wenig hilfreich, weil in Artikel 9 BÜV nicht ausgeführt wird, welche konkreten positiven Aktivitäten erwartet werden. Rückmeldungen zu ersten Erfahrungen mit Artikel 12 BÜG (Art. 9 BÜV) legen den Schluss nahe, dass die

⁴ Hümbelin, Oliver: Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen. Bern: University of Bern, Departement of Social Sciences, 2016; Meier, Gisela, et al.: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Zürich: ZHAW, 2021; Büro BASS im Auftrag von Charta Sozialhilfe Schweiz und Eidg. Migrationskommission: «[Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz](#)», 2022.

Prüfung der Förderung und Unterstützung des Integrationsprozesses von Familienmitgliedern im Bürgerrechtsverfahren für die Vollzugsbehörden einerseits aufwendig ist und dass letztere andererseits die Kriterien unterschiedlich auslegen.

Der Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ist auf alle Fälle aufgrund der vagen Formulierung gross und steht einer einheitlichen Rechtspraxis bei der Einzelfallbeurteilung der Integrationskriterien, wie sie der Bund beispielsweise mit der Meldepflicht der Kantone an das SEM bei Härtefallgenehmigungen anstrebt, diametral entgegen.

Insbesondere die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen eines Härtefallgesuchs von vorläufig Aufgenommenen und die Verweigerung einer Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung haben für die Gesuchstellenden und ihre davon betroffenen Familienmitglieder inklusive Kinder einschneidende Konsequenzen.

Zu beachten sind des Weiteren Fragen des Datenschutzes und der Auskunftspflicht sowie Fragen, wie z. B. mit Problemen von armutsbetroffenen oder -gefährdeten Personen und Familien umzugehen ist, wenn die Teilnahme an Sprachkursen, Freizeitangeboten oder kulturellen, sportlichen und sozialen Veranstaltungen aus finanziellen Gründen eingeschränkt oder gar nicht möglich ist.

Der Erläuternde Bericht legt die Vermutung nahe, dass es dem Gesetzgeber wie bereits in der Bürgerrechtsgesetzgebung vor allem um eine negative Auslegung dieses ergänzenden Integrationskriteriums geht, nämlich darum, dass die Vollzugsbehörden Gesuchstellende sanktionieren zu können, wenn sie die Integration ihrer Familienmitglieder behindern, indem sie beispielsweise ihrer Partnerin oder ihrem Partner den Besuch eines Sprachkurses oder ihren Kindern den Besuch eines Klassenlagers oder des Schwimmunterrichts untersagen.

Ein solches Verhalten kann bereits gemäss den heutigen Integrationskriterien überprüft und sanktioniert werden. Insofern sind die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a Absatz 1 umfassend und ausreichend, um die Prüfung der Integration zu beurteilen. Das neu vorgeschlagene Integrationskriterium erzeugt jedoch einen enormen Mehraufwand für die Vollzugsbehörden und hätte entgegen der Aussage im Erläuternden Bericht (S. 16) durchaus Auswirkungen auf die Verfahren und Kosten der Kantone und Gemeinden.

Anders als bei der Kürzung der Sozialhilfe sind Schweizerinnen und Schweizer trotz erhöhtem Sozialhilferisiko beim zusätzlichen Integrationskriterium zu Recht nicht betroffen, da sich die Massnahme nicht auf die nachgezogenen, sondern auf die nachziehenden Familienmitglieder bezieht. Damit wird jedoch die Zielgruppe dieser Neuregelung weiter verengt und zugleich willkürlich unter ein diskriminierendes Sonderüberwachungs- und Sanktionierungssystem gestellt, was dem freiheitlichen Staatsverständnis der Schweiz zu tiefst widerspricht. Zudem werden die nachgezogenen Familienmitglieder zum Objekt und geraten bezüglich ihrer ausländerrechtlichen Situation in noch höheren Mass in die Abhängigkeit des nachziehenden Teils.

Aus diesen Gründen lehnt die KoFI die geplante generelle Ergänzung der Integrationskriterien ab und beantragen auf die Ergänzung des Artikels 58a Abs. 1 Bst. e zu verzichten.

Art. 84 Abs. 5: Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallbewilligungen

Der Verweis auf die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a AIG ändert grundsätzlich nichts an der Rechtslage, kann jedoch zu einer Präzisierung beitragen.

Gemäss Erläuterndem Bericht wird damit die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Teilhabe am Wirtschaftsleben betont (gemäss Art. 58 Abs. 1 Bst. d). Diese Gleichstellung von Bildungserwerb bei der Härtefallprüfung ist zu begrüssen und entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel einer nachhaltigen Erwerbsintegration dank Bildung in der IAS.

Der Verweis auf die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a AIG bezieht sich jedoch nicht einzig auf dieses Integrationskriterium, sondern umfasst auch alle anderen sowie allenfalls neue Integrationskriterien. Bereits heute sind die Hürden für die Genehmigung eines Härtefallgesuchs von vorläufig Aufgenommenen hoch, auch wenn deren Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Deshalb sollten diese nicht weiter verschärft werden (siehe auch Kommentar zu Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG).

Verschiedene Berichte bestätigen, dass der Status der vorläufigen Aufnahme die soziale, aber auch die wirtschaftliche Integration erschweren kann. Zudem sind Ausnahmen sowohl bezüglich der Teilnahme an Bildung als auch am Wirtschaftsleben zu konkretisieren (Art. 58a Abs. 2 AIG). Die Situation von Personen mit Betreuungspflichten (insbesondere Alleinerziehende), von sogenannten Working Poor und von älteren Personen sollten als gewichtige persönliche Umstände genauer definiert und bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung angemessen berücksichtigt werden.

Die KoFI begrüsst die geplante Präzisierung der Integrationsvoraussetzung bei Härtefallbewilligungen. Für vulnerable beziehungsweise gesundheitlich belastete oder ältere Personen sind klare Ausnahmeregelungen zu definieren.

Freundliche Grüsse

Die Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration



Felix Baumgartner
Präsident der KoFI

Die Schweizerische Konferenz der
Fachstellen für Integration



La Conférence suisse des Services
spécialisés dans l'intégration

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Par courrier électronique à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 2 mai 2022

Interlocuteurs : Felix Baumgartner, président CoSI
052 267 36 92 / felix.baumgartner@win.ch

Charlotte Frey, responsable bureau CoSI
077 524 64 41 / charlotte.frey@kofi-cosi.ch

Modification de la loi sur les étrangers et l'intégration : restriction de l'aide sociale octroyée aux ressortissants d'États tiers

Prise de position de la CoSI

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous prononcer sur le projet mis en consultation par le DFJP. Après la consultation de ses membre et l'échange avec le Secrétariat de la CDI, la CoSI se rallie entièrement aux arguments de la CDI.

Remarques générales

Dans son communiqué de presse du 26 janvier 2022, le Conseil fédéral indique que les ressortissants d'États tiers sont nettement plus exposés au risque de dépendance à l'aide sociale que les Suisses ou les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE. Il est donc prévu d'instaurer une série de mesures incitatives pour renforcer l'emploi dans ce groupe cible et contenir quelque peu, dans la mesure du possible, la hausse des dépenses d'aide sociale des communes et des cantons. En outre, le projet vise à réduire l'attrait de la Suisse comme pays d'immigration aux yeux des personnes incapables de subvenir durablement à leurs besoins.

Le projet législatif se propose d'apporter les modifications suivantes :

- Réduire l'aide sociale pendant les trois années qui suivent l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour pour les ressortissants d'États tiers.
- Inscrire dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) un critère d'intégration supplémentaire qui oblige un étranger à encourager et à soutenir l'intégration des membres de sa famille.
- Préciser les conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur.

La Conférence suisse des Services spécialisés dans l'intégration (CoSI) rejette les deux premiers articles du projet, parce que :

- Les mesures proposées sont pour l'essentiel de nature à établir une inégalité de traitement, ou à placer les ressortissants d'États tiers dans une position encore plus défavorable au regard du droit.
- La réduction proposée de l'aide sociale (besoins de première nécessité) n'apporte rien, car elle ne constitue pas une incitation pour une intégration sociale et professionnelle durable ; au contraire, elle en durcirait les conditions et engendrerait à la longue davantage de coûts que d'économies.
- L'objectif de réduire l'attrait de la Suisse comme pays d'immigration pour les ressortissants d'États tiers ne se réalisera pas. Les restrictions dans le secteur social n'ont pas d'influence sur la décision d'émigrer ou le choix du pays d'accueil.
- Il est prévu d'observer et d'évaluer les effets positifs des mesures prises dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Les mesures proposées vont à l'encontre de ces efforts.
- Cette révision battrait en brèche l'autonomie des cantons en matière d'organisation de l'aide sociale.
- La limitation proposée des prestations d'aide sociale déclencherait un processus législatif à l'échelon fédéral qui aurait aussi lieu 26 fois à l'échelon des cantons, et ce pour un groupe-cible très restreint. Les frais prétendument économisés sont sans commune mesure avec la charge de travail engendrée, sans compter les autres répercussions négatives.
- Les critères d'intégration existants suffisent pour mesurer l'intégration selon la procédure relevant du droit des étrangers.

Remarques sur différents articles :

Art. 38a : Limitation des prestations d'aide sociale

La nouvelle réglementation proposée prévoit d'accorder aux titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour, pendant les trois ans qui suivent la délivrance de cette autorisation, une aide sociale (besoins de première nécessité) inférieure à celle versée aux personnes résidant en Suisse. Les moyens dévolus aux mesures relevant des politiques familiales, de santé ou d'intégration ne seront pas réduits. Déterminer le montant exact de la réduction relève de la compétence des cantons.

Une disposition comparable s'applique depuis 2008 aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire (art. 82, al. 3, LAsi et art. 86, al. 1, LEI). Le rapport du Conseil fédéral précise que le montant de l'aide accordée (besoins de première nécessité) est généralement inférieur de 20 % à ceux qui s'appliquent à la population résidente (p. 13).

Avec cette révision, la Confédération souhaite faire baisser les dépenses consenties par les cantons et les communes dans le secteur de l'aide sociale et augmenter l'incitation à exercer une activité lucrative. En outre, elle vise à « réduire l'attrait de la Suisse comme pays d'immigration aux yeux des personnes incapables de subvenir durablement à leurs besoins, ce qui est un objectif de politique étrangère important » (rapport explicatif, p. 17).

L'immigration de ressortissants d'États tiers relevant du domaine des étrangers est déjà strictement réglementée aujourd'hui. Ainsi, la Confédération gère la migration en provenance d'États tiers en limitant le

nombre d'autorisations de courte durée ou de séjour et en déterminant des plafonds conformément à l'article 20 LEI. En 2022, les plafonds étaient de 4 000 pour les autorisations de courte durée et de 4 500 pour les autorisations de séjour. Selon le droit en vigueur, les ressortissants d'États tiers obtiennent ces autorisations seulement s'ils exercent une activité lucrative en Suisse ou s'ils disposent des moyens financiers nécessaires à leur entretien. Des conditions que les cantons et le Secrétariat aux migrations vérifient systématiquement lorsqu'ils délivrent ou prolongent une autorisation de séjour. Comme l'indique le rapport explicatif, les ressortissants d'États tiers installés en Suisse pour y exercer une activité lucrative ou y acquérir une formation n'ont eu que rarement besoin de l'aide sociale.

Ces dernières années, plusieurs mesures ont été introduites dans les législations régissant l'asile et les étrangers afin de réduire les prestations de l'aide sociale octroyées aux étrangers et étrangères (rapport explicatif, p. 2 s.). En 2019, les conditions du regroupement familial, déjà restrictives, se durcissent encore. Il est expressément spécifié que la non-dépendance à l'aide sociale et la non-perception des prestations complémentaires sont des préalables pour les titulaires d'une autorisation d'établissement (art. 43, al. 1, let. c et e, LEI) ou de séjour (art. 44, al. 1, let. c et e, LEI) et les bénéficiaires d'une admission provisoire (art. 85, al. 7, let. c et e, LEI).

Comme l'indique le rapport explicatif, bon nombre de ressortissants d'États tiers percevant de l'aide sociale ont d'abord relevé du domaine de l'asile (parmi eux se trouvent aussi des personnes ayant rejoint la Suisse au titre du regroupement familial ou nées en Suisse). Les personnes arrivées par la voie de l'asile ne sont pas en Suisse en raison de son attrait comme pays d'immigration mais parce qu'ils y recherchent une protection contre la persécution, la guerre et les violations graves des droits de l'homme. Plusieurs études¹ mettent en avant que les restrictions d'accès aux prestations de l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile ont très peu d'influence, voire aucune, sur leur décision de fuir leur pays et le choix d'un pays d'accueil. Il est aussi avéré que ces personnes sont nettement plus exposées au risque de dépendance à l'aide sociale, en raison notamment de connaissances linguistiques insuffisantes, d'atteintes dans leur santé, de diplômes non reconnus, mais aussi de discrimination structurelle. Il ne suffit pas qu'une personne passe du domaine de l'asile au domaine des étrangers pour que ces enjeux individuels et structurels disparaissent.

En adoptant l' AIS, la Confédération, les cantons et les communes étaient convenus que les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés nécessitaient un encouragement plus poussé pendant les premières années suivant leur arrivée et donc un investissement supplémentaire.

Au 1^{er} mai 2019 est entrée en vigueur la nouvelle réglementation applicable à l'utilisation des forfaits d'intégration augmentés, assortie d'objectifs de résultats et d'efficacité. La performance effective de ces objectifs ne pourra être mesurée que ces prochaines années dans le cadre du monitoring prévu par la Confédération.

Les autres travaux de suivi de l' AIS (phase II) portent sur les mesures visant à promouvoir l'aptitude des adolescents et des jeunes adultes en provenance d'États tiers et arrivés tardivement en Suisse, relevant du domaine des étrangers, à suivre une formation professionnelle. Sont aussi prévues d'autres mesures, cofinancées par la Confédération, afin d'assurer une insertion professionnelle durable, avec à la clé une baisse du risque de dépendance à l'aide sociale. Il est à déplorer que les résultats concrets se fassent attendre concernant ce champ d'action primordial.

La CoSI estime que les investissements consentis dans le cadre de l' AIS et des programmes d'intégration cantonaux répondent au but visé : l'insertion sociale et professionnelle durable des migrants et migrantes. Elle craint que les sanctions proposées et la précarisation qu'elles impliquent pour les personnes et leurs familles ne contrecarrent ces efforts.

Pour les personnes admises par le passé à titre provisoire et les membres de leur famille, dont le statut de séjour s'améliore à la faveur du dispositif pour les cas de rigueur au bout de cinq ans au minimum, mais en réalité plutôt au bout de huit à dix ans, la nouvelle réglementation ferait à nouveau baisser les prestations de

¹ Efonayi-Mäder, Denise: «*Sozialhilfe für Asylsuchende im internationalen Vergleich*», in: ASYL 3/1999, p. 16-22; Efonayi-Mäder, Denise, et al.: «*Asyldestination Europa*», Seismo, 2001 ; Neumayer, Eric: *Asylum destination choice: What makes some West European countries more attractive than others?*, in: European Union Politics, 5/2004.

soutien pendant les trois premières années qui suivent l'octroi d'une autorisation de séjour, dès lors qu'elles se trouvent dans une situation de détresse et doivent recourir à l'aide sociale. Ceci aurait pour effet de frapper durement une seconde fois un groupe de population déjà pénalisé des années durant par son statut de personne admise à titre provisoire, tant sur le plan structurel que sur le marché de l'emploi, lors de la recherche de logement ou concernant leurs droits à la participation culturelle.

Instaurer une inégalité de traitement des personnes dans le besoin en raison de leur nationalité va à l'encontre de la finalité du droit régissant l'aide sociale. En opérant des coupes dans les besoins de première nécessité, les effets se font sentir sur l'intégration sociale, dès lors par exemple que les transports publics ou les dépenses de formation ne peuvent plus être financés. Cette inégalité ne frappe pas que les personnes directement sanctionnées, mais aussi leur environnement – et en premier lieu les membres de leur famille. Les écoles, par ex., sont indirectement concernées, puisqu'elles sont contraintes de demander des financements auprès d'ONG ou de trouver des crédits spéciaux à l'interne afin de permettre aux écolières et écoliers issus de familles aux ressources limitées de participer aux sorties et aux voyages scolaires.

Particulièrement graves, et surtout dommageables à long terme, sont les conséquences pour les enfants et les adolescents, groupe qui présente le taux le plus élevé d'aide sociale (2019 : 5.2 %)². 55 % d'entre eux vivent dans une famille monoparentale et 38 % avec leurs deux parents. Ils seraient ainsi les plus touchés par la nouvelle réglementation. Les enfants contraints de vivre en dessous du minimum vital sont impactés durablement et gravement dans leur santé physique et psychique, leur développement et leur formation. De plus, l'insertion durable sur le marché de l'emploi n'est pas garantie, dès lors que les adolescents et les jeunes adultes n'ont pas pu bénéficier d'une formation professionnelle ou de niveau tertiaire pour des raisons matérielles et connaissent par conséquent des conditions de travail précaires.

Il faut partir de l'idée que la mise en œuvre de la réduction prévue de l'aide sociale pour les besoins de première nécessité serait différente d'un canton à l'autre, comme on peut l'observer aujourd'hui déjà concernant les critères appliqués pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire. Une tendance qui va à l'encontre des efforts de la Confédération pour parvenir à une mise en œuvre plus uniforme des bases légales par les cantons.

Le devoir d'intégration s'applique aussi aux ressortissants d'États tiers et ceux-ci sont tenus de participer aux mesures idoines (art. 6 OIE). Avec l'aide allouée aujourd'hui pour couvrir les besoins de première nécessité, il est difficile de subvenir au strict nécessaire quotidien. Opérer une nouvelle coupe, c'est envoyer un signal contradictoire et saper les bases propices à une intégration réussie. Il y a lieu de se demander si les cantons et les communes pourront ainsi réaliser des économies à long terme.

Citée dans le rapport explicatif, l'analyse supplémentaire au rapport BASS « *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen* » (Perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers : analyses statistiques) de 2018, fait ressortir que le groupe cible concerné comprend en moyenne 1 500 personnes par an. En appliquant une projection pessimiste de perception de l'aide sociale pour une période moyenne de 18 mois sur trois ans, les économies réalisées avoisinent CHF 5 400 000 pour une réduction de l'aide sociale de l'ordre de 20 %. Lancer un processus législatif à l'échelon fédéral et dans 26 cantons apparaît donc disproportionné au regard de ces éléments.

L'introduction de la réglementation proposée signifiera indéniablement une charge importante pour les autorités d'exécution, charge sans commune mesure avec les conséquences draconiennes pour les personnes concernées et les économies probablement très minimes pour les caisses publiques des cantons et des communes.

Un avis de droit³ rédigé pour le compte de la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) conclut qu'avec l'article 38a LEI, la Confédération empiète de façon disproportionnée sur la sou-

² Source : OFS (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/medienmitteilungen.assetdetail.15001962.html>).

³ « *Kurzgutachten zuhanden Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten)* », établi par le professeur Felix Uhlmann et par Martin Wilhelm, MLaw, Zurich, 15 octobre 2020.

veraineté des cantons et outrepassé les compétences que lui octroie la Constitution. À noter que ces dernières sont moins étendues qu'en matière de droit d'asile. La CDAS rejette donc résolument cette atteinte, une position que partage la CoSI.

Il convient aussi de relever que, contrairement à ce qu'affirme le rapport explicatif, les conditions du regroupement familial seraient plus défavorables pour les ressortissants d'États tiers que pour ceux des États membres de l'UE/AELE, ce tout au moins pendant les six mois après la fin des rapports de travail ou à l'échéance de la période d'indemnisation pour les personnes sans emploi.

Le nouvel article de loi signifierait par ailleurs une inégalité de traitement au sein même de la population suisse puisque le montant de l'aide sociale versée aux familles mixtes dépendrait de l'origine des membres qui ne sont pas suisses. Ce mode de procéder ne fait que compliquer la mise en œuvre de l'aide sociale et est synonyme d'une bureaucratisation accrue ; il ne présente aucun intérêt notable, mais il peut avoir des conséquences non négligeables pour les personnes directement concernées et les objectifs de l'intégration.

La Confédération s'est engagée à évaluer les effets des mesures introduites ces dernières années à la faveur d'un monitoring national, destiné à rendre compte de l'exécution par les cantons, à analyser les données et à montrer l'impact des normes. Il s'agira aussi d'analyser les répercussions que le non-recours à l'aide sociale peut avoir sur les individus, un phénomène observé par les experts et décrit dans de premières études qualitatives⁴, ainsi que ses conséquences (coûts) pour la société.

La mission confiée à la CoSI, en l'occurrence à ses membres, par la Confédération et les cantons est la protection contre la discrimination. La CoSI est extrêmement préoccupée par l'extension constante, manifeste aussi dans le présent projet, des dispositions discriminatoires et inégalitaires au regard du droit des étrangers, et s'oppose fermement à tout nouveau durcissement. La nouvelle réglementation constitue une fragilisation disproportionnée des ressortissants d'États tiers, fondée uniquement sur les critères distinctifs de la nationalité et du statut au regard du droit des migrations. On ne peut pas parler d'incitation à l'intégration ; bien au contraire, cette réglementation rend plus difficile l'intégration linguistique, professionnelle et sociale des personnes concernées. Elle ne tient absolument pas compte de la situation particulière des travailleurs pauvres, des familles et des familles monoparentales, et ne respecte pas les principes de l'égalité de droit, de la non-discrimination et de la proportionnalité.

Pour toutes ces raisons, la CoSI rejette les réductions des prestations de l'aide sociale prévues pour les ressortissants d'États tiers et demande que l'art. 38a LEI ne soit pas introduit.

Art. 58a, al. 1, let. e : Complément apporté aux critères d'intégration

L'ajout du critère d'intégration proposé vise à permettre aux autorités d'exécution de vérifier si l'intéressé encourage ou soutient l'intégration des membres de sa famille (conjoint ou conjointe, partenaire, enfants mineurs) et d'en tenir compte pour les conventions d'intégration, l'octroi d'une autorisation de séjour – en particulier l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur –, la (non-) prolongation de l'autorisation et la rétrogradation de l'autorisation d'établissement en autorisation de séjour.

Le rapport explicatif reste très vague quant à la forme de ce soutien et de cet encouragement, et à leur étendue ; cependant, il précise que cela peut aller jusqu'à une participation financière aux mesures d'intégration (p. 14). Il est mentionné que la réglementation proposée devra être précisée dans l'OASA, et se calquerait sur l'art. 9 OLN ; or cette remarque présente peu d'intérêt car ledit article ne précise aucunement les activités qui pourraient avoir un impact positif sur la procédure. Les retours d'information sur les premières expériences réalisées avec l'art. 12 LN (art. 9 OLN) montrent que vérifier dans le cadre de la pro-

⁴ Hümbelin, Oliver: *Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen*. Berne : Université de Berne, Departement of Social Sciences, 2016 ; Meier, Gisela, et al.: *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung*. Zürich: ZHAW, 2021 ; Büro BASS, un mandat de la Charte Aide Sociale Suisse et de la Commission fédérale des migrations CFM : «[Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz](#)», 2022.

cédure de naturalisation si l'intéressé encourage ou soutient l'intégration des membres de sa famille implique une charge de travail considérable pour les autorités d'exécution, qui au demeurant n'interprètent pas toutes les critères de la même manière.

Compte tenu de ce manque de précision, la marge d'interprétation des autorités d'exécution est à n'en pas douter vaste et diamétralement opposée à une évaluation juridique homogène des critères d'intégration, telle que souhaitée par la Confédération à travers, par exemple, l'obligation faite aux cantons d'annoncer au SEM les autorisations pour cas de rigueur.

Refuser aux personnes admises à titre provisoire une autorisation de séjour dans le cas d'une demande de cas de rigueur ou refuser la prolongation d'une autorisation de séjour peuvent être des décisions très lourdes de conséquences pour les intéressés et les membres de leur famille, enfants compris.

À cela s'ajoutent des questions liées à la protection des données, à l'obligation de renseigner et à la manière de gérer les problèmes des personnes et des familles touchées ou menacées de pauvreté dès lors qu'il leur est difficile ou impossible, pour des raisons financières, de suivre des cours de langue, de profiter d'offres de loisir ou de participer à des manifestations culturelles, sportives ou sociales.

À la lecture du rapport explicatif, on pourrait penser que l'enjeu pour le législateur, comme dans le cas de la législation sur la nationalité, est avant tout de formuler un énoncé négatif habilitant les autorités d'exécution à sanctionner les demandeurs qui entravent l'intégration d'un membre de leur famille, en empêchant par exemple leur partenaire de suivre un cours de langue ou leurs enfants de participer à un camp organisé par l'école ou à un cours de natation.

Or, les critères d'intégration définis aujourd'hui permettent déjà de vérifier et de sanctionner ce type d'agissement. Les critères énoncés à l'article 58a, alinéa 1, sont suffisamment exhaustifs pour juger du degré d'intégration. Le nouveau critère tel que proposé implique par ailleurs un surcroît de travail considérable pour les autorités d'exécution et aurait, à l'inverse de ce que dit le rapport explicatif (p. 16), des conséquences sur les procédures et les coûts des cantons et des communes.

À la différence de la réduction de l'aide sociale, les Suissesses et les Suisses ne sont, à raison, pas concernés par ce nouveau critère, malgré le risque accru d'être exposés au risque de dépendance à l'aide sociale, car cette mesure s'applique aux bénéficiaires du regroupement familial, et non aux membres de la famille autorisés à les rejoindre. Cela restreint encore plus le groupe cible et le soumet à un dispositif spécial de surveillance et de sanction discriminatoire, ce qui est en totale contradiction avec la conception libérale de l'État en Suisse. Concernant leur situation au regard du droit des étrangers, les bénéficiaires du regroupement familial risquent de dépendre encore plus de ceux qu'ils rejoignent.

Pour toutes ces raisons, la CoSI rejette le complément qu'il est prévu d'apporter aux critères d'intégration et demande qu'il soit renoncé à l'ajout de l'art. 58a, al. 1, let. e.

Art. 84, al. 5 : Précision des conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour dans des cas de rigueur

Le renvoi aux critères d'intégration au sens de l'article 58a LEI ne change en principe rien à la situation juridique, mais il peut contribuer à la préciser.

Selon le rapport explicatif, cette précision permettrait d'établir l'égalité des deux critères d'intégration que sont l'acquisition d'une formation (professionnelle) et le démarrage d'une activité lucrative (art. 58a, al. 1, let. d). Considérer l'acquisition d'une formation comme un critère d'intégration à retenir dans l'examen des cas de rigueur est une proposition louable, qui correspond d'ailleurs à l'objectif commun visé par la Confédération et les cantons dans l' AIS, à savoir une insertion professionnelle durable.

Le renvoi aux critères d'intégration énoncés par l'art. 58a LEI ne porte cependant pas uniquement sur ce critère, mais comprend aussi tous les autres critères d'intégration, et de nouveaux éventuellement. Aujourd'hui déjà, les obstacles à l'approbation d'une demande de cas de rigueur pour les personnes admises à titre provisoire sont légion, même si l'exécution du renvoi n'est ni possible, ni admissible, ni applicable. Il convient donc d'éviter tout durcissement (voir commentaire de l'art. 58a, al. 1, let. e). Comme le

confirment plusieurs rapports, l'admission provisoire peut être un obstacle à l'intégration sociale et économique. Des exceptions doivent être prévues tant pour la participation à la formation que pour la participation à la vie économique (art. 58a, al. 2, LEI). Au moment d'octroyer une autorisation pour cas de rigueur, il faudrait tenir compte de la situation spécifique des personnes qui ont des obligations de prise en charge (en particulier les familles monoparentales), des travailleurs pauvres et des personnes âgées et la considérer comme une circonstance personnelle déterminante.

La CoSI se félicite de la précision qu'il est prévu d'apporter aux conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour dans des cas de rigueur. Des règles d'exception claires devront être définies pour les personnes vulnérables, les personnes atteintes dans leur santé ou les personnes âgées.

En vous remerciant d'ores et déjà de l'attention que vous accorderez à la présente prise de position, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, notre considération distinguée.

La Conférence suisse des Services spécialisés dans l'intégration



Felix Baumgartner
Président de la CoSI



Frau Seraina Nufer
Co-Abteilungsleiterin Protection
Rechtliche Grundlagen und Rückberatung
031 370 75 34
seraina.nufer@fluechtlingshilfe.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 2. Mai 2022

Änderung des AIG: Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Sehr geehrte Damen und Herren

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Vernehmlassung. In der Beilage lassen wir Ihnen unsere Vernehmlassungsantwort zukommen.

Die SFH stellt fest, dass die geplanten Einschränkungen in der Sozialhilfe auf politische Vorstösse zur Kostensenkung im Sozialhilfebereich zurückzuführen sind. Die Verknüpfung von Sozialhilferecht und Migrationsrecht als Instrument zur Migrationskontrolle erachtet die SFH jedoch als inakzeptabel und lehnt daher insbesondere die tieferen Ansätze in der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung ab. Die Massnahme übersteigt die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe und ist weder zielführend noch verhältnismässig. Auch die Erweiterung der Integrationskriterien lehnt die SFH ab, da diese zu Benachteiligungen von Familien und aufgrund der fehlenden Konkretisierung zu mehr Ungleichbehandlung führen würde. Explizit begrüsst wird hingegen die Intention des Bundes, bei der Prüfung von Härtefallgesuchen die berufliche Bildung der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gleichzustellen.

Unsere detaillierte Stellungnahme finden Sie im Anhang. Für Fragen steht Ihnen Frau Seraina Nufer, Co-Abteilungsleiterin Protection, gerne zur Verfügung (Tel. 031 370 75 34).

Freundliche Grüsse

Miriam Behrens
Direktorin

Seraina Nufer
Co-Abteilungsleiterin Protection



Änderung des AIG: Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe

Bern, 29. April 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Art. 38a nAIG)	4
3.1	Überschreitung der Kompetenzen des Bundes	4
3.2	Sozialhilferechtliche Gründe	5
3.2.1	Soziales Existenzminimum	5
3.2.2	Missachtung des Finalprinzips	6
3.3	Förderung der Prekarität	7
3.4	Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit	9
3.5	Unklare Formulierung des Gesetzestexts	10
4	Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen (Art. 58a Abs.1 Bst. e nAIG)	11
5	Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallgesuchen (Art. 84 Abs. 5 nAIG)	12
6	Grundrechtliche Einschätzung	12
6.1	Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK, Art. 2 Abs. 2 UNO- Pakt I)	12
6.2	Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II)	13
7	Übergangsbestimmung (Art. 126e nAIG)	14

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die SFH stellt fest, dass die geplanten Einschränkungen in der Sozialhilfe auf politische Vorstösse zur Kostensenkung im Sozialhilfebereich zurückzuführen sind. Die Vorstösse sind von der Debatte um vermeintlichen Sozialhilfemissbrauch sowie von einer Kosten-Nutzen-Logik geprägt, nach welcher sozialhilfebeziehenden Menschen mit zunehmender Höhe des Bezugs die Legitimation zum Aufenthalt in der Schweiz abgesprochen wird.

In den letzten Jahren wurde dieses Prinzip durch Verschärfungen der Ausländergesetzgebung mit Bezug auf die Integrationskriterien und den Sozialhilfebezug auch gesetzlich verankert.¹ Mit der Möglichkeit zur Rückstufung der Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund des fortgesetzten und erheblichen Sozialhilfebezugs besteht seit 2019 ein entsprechendes Instrument, dessen Auswirkungen erst noch analysiert werden müssen. Erste Studien legen den Schluss nahe, dass die ausländerrechtlichen Verschärfungen dazu führen, dass anspruchsberechtigte Personen aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen vermehrt auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten.² So werden prekäre Lebenssituationen geschaffen oder gefördert und den Ausländer*innen in der Schweiz faktisch der gleichberechtigte Zugang zu den Leistungen des Sozialstaates verwehrt.

Die SFH erachtet diese Instrumentalisierung der Sozialhilfe und der Integrationspolitik zur Kontrolle von Zuwanderung und Aufenthalt als inakzeptabel. Sie entspricht in keiner Weise dem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz, sich für das Wohl der Schwächeren einzusetzen.³ Im Gegensatz dazu steht die SFH für eine Integrationspolitik, die einen menschenwürdigen Aufenthalt sowie die gleichberechtigte Teilhabe am sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Leben in der Schweiz ermöglicht. Sie setzt sich deshalb klar für eine Entflechtung von Integrations- und Migrationspolitik ein.

Die SFH anerkennt dabei die bereits geleistete Arbeit des Bundes durch die Prüfung von ursprünglich rund 20 Massnahmen unterschiedlichen Charakters zur Reduktion der Sozialhilfekosten im Ausländerbereich. Im Rahmen dieser Prüfung wurden die meisten davon – zu Recht – als ungeeignet eingestuft, um die geforderten Ziele zu erreichen. Auch die vorliegenden Massnahmen scheinen aber für eine effektive Reduktion der Kosten nicht zielführend.

¹ Teilrevision des AIG, in Kraft seit 1. Januar 2019.

² Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Hg.) 2021: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/23044/3/2021_Meier-et-al_Nichtbezug-von-Sozialhilfe.pdf; Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2022: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf.

³ Bundesverfassung, Präambel.

2 Das Wichtigste in Kürze

- Die SFH lehnt die zunehmende Verknüpfung von Sozialhilferecht und Migrationsrecht als Instrument zur Migrationskontrolle ab.
- Die SFH lehnt die tieferen Ansätze in der Sozialhilfe für Aufenthaltler*innen und Kurzaufenthalter*innen in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung entschieden ab. Die Massnahme übersteigt die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe. Sie ist zudem weder zielführend noch verhältnismässig und widerspricht grundlegenden Prinzipien der Sozialhilfe. Gleichzeitig würden prekäre Verhältnisse weiter gefördert und ein kantonales Willkürsystem für die Betroffenen geschaffen.
- Auch die Erweiterung der Integrationskriterien in Art. 58a AIG mit einem neuen Absatz zur Förderung und Unterstützung der Integration der Kernfamilie lehnt die SFH ab. Die Anforderungen an die Integration zur Erteilung einer Härtefallbewilligung sind bereits jetzt hoch. Die Förderung und Unterstützung aller Familienmitglieder ist zwar ein wichtiges integrationspolitisches Ziel, die Verantwortung hierzu kann aber nicht alleine auf die Betroffenen abgewälzt werden. Ausserdem würden Familien dadurch gegenüber Einzelpersonen weiter benachteiligt.
- Die SFH begrüsst hingegen die Intention des Bundes, bei der Prüfung von Härtefallbewilligungen für vorläufig aufgenommene Personen nach Art. 85 Abs. 4 AIG die berufliche Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichzustellen.

3 Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Art. 38a nAIG)

Der Bundesrat will mit der Revision von Art. 38a AIG die Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung senken. Gekürzt werden soll dabei ausschliesslich der Grundbedarf, weitere Leistungen der Sozialhilfe wie situationsbedingte Leistungen, Wohnkosten oder Kosten der medizinischen Grundversorgung wären von der Reduktion ausgeschlossen. Hingegen wird in der Vorlage nicht geregelt, in welchem Ausmass der Grundbedarf für die betroffenen Personen gekürzt werden soll. Dies wäre in jedem Kanton einzeln zu regeln, wobei im erläuternden Bericht auf die ebenfalls kantonal unterschiedliche Ausrichtung der Sozialhilfe im Asylbereich verwiesen wird. Durch die Senkung des Grundbedarfs sollen einerseits Kosten eingespart und andererseits der Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöht werden. Die SFH lehnt den Vorschlag aus verschiedenen Überlegungen entschieden ab.

3.1 Überschreitung der Kompetenzen des Bundes

Im Bereich der Sozialhilfe sind gemäss Art. 115 Satz 1 BV grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Bund regelt gestützt auf Art. 115 Satz 2 BV die Ausnahmen und Zuständigkeiten, was als reine koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes zu verstehen ist und nicht als weitergehende Gesetzgebungskompetenz. Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die

Gewährung von Asyl ist laut Art. 121 Abs. 1 BV Sache des Bundes. Weitergehende Kompetenzen besitzt der Bundesrat insbesondere im Bereich der Sozialhilfe für Auslandschweizer. Aus der Tatsache, dass dem Bund bei der Regelung des Aufenthalts, die die Voraussetzung für die Gewährung von Sozialhilfe durch die Kantone ist, Kompetenz zusteht, schliesst das EJPD, dass dem Bund auch bei der eigentlichen Bezugsregelung von Sozialhilfe Kompetenzen zustünden.⁴ Dieser Schlussfolgerung kann nicht gefolgt werden. Bei der Einschränkung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz handelt es sich nicht um eine Regelung, die unmittelbar eine ausländerrechtliche Fragestellung betrifft, sondern um eine Regelung, welche direkt den Sozialhilfebezug zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen macht. Denn hier versucht der Bund in einen der Kernbereiche der kantonalen Sozialhilfekompetenz, die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bzw. die Festsetzung der Beiträge ohne Not einzugreifen. Er ist aufgrund einer ausländerpolitischen Zielsetzung bereit, die klare Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen zu verwässern. Diesen Eingriff erachtet die SFH als verfassungswidrig.⁵

3.2 Sozialhilferechtliche Gründe

Nebst den verfassungsrechtlichen Bedenken ist die Vorlage auch aus sozialhilferechtlicher Sicht klar abzulehnen. Sie widerspricht mehreren zentralen Prinzipien der Sozialhilfe und führt in ihrer Umsetzung zu einem kantonalen Willkürsystem, da die Höhe der Leistungsreduktion nicht definiert wird.

3.2.1 Soziales Existenzminimum

Aktuell stellt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) einheitliche Richtlinien zur Umsetzung der Sozialhilfe auf kantonaler Ebene zur Verfügung. Diese werden durch die Kantone mit kleinen Abweichungen akzeptiert und umgesetzt. Die Höhe des durch die SKOS festgelegten Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) orientiert sich dabei an den einkommensschwächsten 10 Prozent der Bevölkerung. Der GBL setzt sich ausserdem aus verschiedenen gewichteten Planpositionen zusammen. Das sozialhilferechtliche Existenzminimum wird somit auf einer wissenschaftlichen Basis eruiert. Es ist für alle Personen gleich hoch, unabhängig von ihrer Herkunft oder ihres Aufenthaltsstatus. Auch die kantonalen Unterschiede in der Preisgestaltung für alltägliche Lebenskosten reichen nicht aus, um einen massiven Unterschied in den Kosten zur Deckung des Lebensunterhaltes zu begründen.

Es ist somit nicht nachvollziehbar, weshalb einer bestimmten Personengruppe, die über ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügt, ein tieferer Ansatz zur Deckung ihres Lebensunterhaltes ausbezahlt werden soll. Eine Reduktion des Grundbedarfes ist lediglich legitim, wenn effektiv ein tieferer Bedarf vorhanden ist. So wird der Grundbedarf beispielsweise nach Haushaltsgrösse degressiv ausgerichtet. Auch Asylsuchende oder vorläufig aufgenommene Personen, welche in einer Kollektivunterkunft leben, haben durch die vorhandene Infrastruktur

⁴ EJPD 2022: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 9 (im Folgenden: Erläuternder Bericht).

⁵ So auch Prof. Dr. Felix Uhlmann in seinem Kurzgutachten vom 15.10.2020 zuhanden der SODK betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten). https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/1888d215/21b9/4950/bca7/6bb5be926d91/2020.10.15_Gutachten_Prof._Uhlmann_def.pdf, S. 13ff.

einen nachgewiesenen tieferen Bedarf. Befinden sie sich allerdings in einer Individualunterbringung, lassen sich diese Unterschiede bereits nicht mehr rechtfertigen. Noch 2015 hielt der Bundesrat zur Ausgestaltung der Sozialhilfe im Rahmen der Debatte um ein nationales Rahmengesetz ausdrücklich fest: «*Unterschiede lassen sich rechtsstaatlich nur soweit rechtfertigen, als sie **Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln.***»⁶

Um die Kompetenzen der Kantone nicht zu stark zu beschneiden, hat der Bundesrat explizit auf die Festlegung der Höhe der Leistungskürzung verzichtet. Das zeigt, dass Zweifel bestehen, wie weit die Kompetenzen des Bundes in dieser Sache effektiv reichen. Zusätzlich heizt es den gefährlichen Mechanismus der kantonalen Ungleichbehandlung weiter an. So verweist der Bundesrat im erläuternden Bericht als Referenzwert auf die im Asylsozialhilfebereich bereits jetzt kantonal unterschiedlichen Bedarfsbemessungen. Genau diese unterschiedliche Höhe der Asylsozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer*innen wird aber in Fachkreisen seit Jahren stark kritisiert. So bewegt sich die Spannbreite der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe im Asylbereich für eine Einzelperson zwischen rund 300 Franken (Kantone AG und NW) bis zu fast 800 Franken (Kantone BS und SO). Diese massiven Unterschiede sind in keiner Weise begründbar oder zu rechtfertigen. So dürfte es für eine Aufenthaltlerin im Westen von Erlinsbach (AG) schwer nachvollziehbar sein, weshalb ihr Nachbar einige Meter weiter östlich in Erlinsbach (SO) monatlich rund 500 Franken mehr Asylsozialhilfe erhält als sie.

Im Gegensatz zur Berechnung der SKOS fehlen in vielen Kantonen öffentlich einsehbare Angaben zu den Berechnungsgrundlagen, anhand welcher die Asylsozialhilfe festgelegt wird. Der Bundesrat nimmt mit der geplanten Neuregelung bewusst in Kauf, dass derselbe intransparente Mechanismus künftig auch auf Personen mit rechtsgültiger Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz angewendet wird. Während bei Asylsuchenden noch darauf verwiesen werden kann, dass der Bedarf tiefer sei, weil die Integrationsförderung kein Ziel der Asylsozialhilfe darstelle, soll nun bei Aufenthaltler*innen und Kurzaufenthalter*innen im Gegenteil dazu die Leistungskürzung gar eine verbesserte Integration bewirken. Mit einem monatlich ausbezahlten Grundbedarf von 400 Franken können definitiv keine integrativen Massnahmen mehr finanziert werden. Die Argumentation des Bundes, dass durch die Kürzung ausschliesslich der Grundbedarf für den Lebensunterhalt und nicht die situationsbedingten Leistungen betroffen seien, zielt an der Realität vorbei. Obwohl direkte Kosten von Integrationsmassnahmen teilweise durch situationsbedingte Leistungen gedeckt werden, sind auch im Grundbedarf für den Lebensunterhalt bestimmte Anteile zur Unterstützung der Integration und Teilhabe an der Gesellschaft vorgesehen, beispielsweise die Nutzung des Nahverkehrs oder die Pflege von sozialen Kontakten im Rahmen von Freizeit-, Sport- und Kulturaktivitäten.

3.2.2 Missachtung des Finalprinzips

Die Sozialhilfe wird grundsätzlich nach dem Finalprinzip ausbezahlt. Die Gründe für den Sozialhilfebezug sind somit nicht massgebend für den Anspruch auf Sozialhilfe, sondern das effektive Vorhandensein einer finanziellen Notlage. Ziel der Sozialhilfe ist es, die Existenzsicherung zu gewährleisten und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Eine Kürzung des hierzu notwendigen Grundbedarfs aus migrations- und finanzpolitischen Gründen ist so-

⁶ Bericht des Bundesrates vom 25.2.2015 in Erfüllung des Postulats 13.4010 «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 6. November 2013, S.59, <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20134010/Bericht%20BR%20D.pdf>.

mit sachfremd und verstösst gegen das Finalprinzip der Sozialhilfe. Die vorgesehenen Leistungskürzungen entstammen der Idee, dass der Sozialhilfebezug grundsätzlich selbstverschuldet sei und deshalb sanktioniert werden müsse.

Die Sozialhilfe kennt jedoch bereits ein umfassendes und gut abgestuftes Instrumentarium zur Leistungskürzung. Es gelten sowohl eine Mitwirkungspflicht wie auch eine Schadensminderungspflicht. Wird beispielsweise eine zumutbare Arbeit grundlos abgelehnt oder die Teilnahme an Massnahmen zur Verbesserung der eigenen Situation verweigert, kann die zuständige Behörde die Leistungen kürzen. Die Kürzung ist dabei aber immer zeitlich zu befristen, kann nur auf die fehlbare Person und nicht auf die gesamte Familie angewendet werden, und es muss bei der Höhe der Sanktion der Verhältnismässigkeit hinsichtlich des Schweregrades der Pflichtverletzung Rechnung getragen werden. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt darf zudem um maximal 30 Prozent reduziert werden, um das Existenzminimum nicht zu gefährden.

Mit der Einführung einer generellen Leistungskürzung ohne Berücksichtigung all dieser Umstände wird die Zielsetzung der Sozialhilfe, nämlich die Existenzsicherung für Personen in einer finanziellen Notlage, unterlaufen. Ausserdem ist ohne eine klar definierte Untergrenze zu befürchten, dass die Minimalansätze für ein menschenwürdiges Leben durch einige Kantone unterschritten werden.

3.3 Förderung der Prekarität

Leistungskürzungen sind in der Regel kein probates Mittel, um die Integration der Betroffenen zu fördern. Die Annahme, dass der Sozialhilfebezug auf Unwille zur Integration beruhe und deshalb mit tieferen Ansätzen oder Sanktionen der Anreiz zur Integration erhöht werden könne, lässt sich empirisch nicht belegen. Im Gegenteil, AvenirSocial betont, dass Sanktionen den langfristigen Erfolg von Integrationsbemühungen erschweren können.⁷ Auch die Stadt Zürich hat mit ihrem Paradigmenwechsel weg vom Integrationszwang hin zur Freiwilligkeit der Teilnahme an Integrationsprogrammen Erfolg und betont, die Motivation der Sozialhilfebeziehenden sei nicht das Problem.⁸

Es ist zudem belegt, dass Personen im Asylbereich ein deutlich höheres Sozialhilferisiko als andere Bevölkerungsgruppen aufweisen, unter anderem wegen mangelnder Kenntnis der Lokalsprache, gesundheitlicher Beeinträchtigungen, nicht anerkannter Bildungsabschlüsse, aber auch wegen struktureller Diskriminierung. Diese Hürden verschwinden mit einem Wechsel vom Asylbereich in den Ausländerbereich nicht einfach.

Seit einiger Zeit ist zudem eine beunruhigende Zunahme des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen zu beobachten. Massgeblicher Faktor dürften dabei die Verschärfungen des AIG in Bezug auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung sein, die seit 2019 in Kraft sind. Eine aktuelle Studie im Auftrag der Sozialhilfecharta Schweiz und der Eidgenössischen Migrationskommission untersucht das Phänomen des Nichtbezugs und zeigt auf, dass der Rückgang beim Sozialhilfebezug bei Personen mit Migrationsstatus höher ist als der allgemein festgestellte Rückgang der Anzahl Sozialhilfe beziehender Personen in

⁷ AvenirSocial 2014: Sanktionen in der Sozialhilfe. Die Position von AvenirSocial. https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf

⁸ Medienmitteilung des Sozialdepartements der Stadt Zürich vom 20. September 2021: Berufliche Integration für Sozialhilfebeziehende: Motivation ist nicht das Problem – Zwang nicht die Lösung. https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2021/september/210920a.html, besucht am 8.4.2022.

der Schweiz.⁹ Fachpersonen aus der Praxis bestätigen, dass viele Ausländer*innen aus Angst vor den migrationsrechtlichen Konsequenzen auf den Bezug von Sozialhilfe trotz Anspruch verzichten. Die verfügbaren Daten und die Beobachtungen von Fachpersonen weisen darauf hin, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer wegen befürchteten ausländerrechtlichen Konsequenzen ein wachsendes sozialpolitisches Problem darstellt.

Besonders gravierend wirkt sich dabei der Umstand aus, dass sich unter den von den geplanten Leistungskürzungen Betroffenen zu einem grossen Teil Frauen, Familien, Alleinerziehende und Kinder befinden, wie der durch das Staatssekretariat für Migration in Auftrag gegebenen Studie mit statistischen Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten zu entnehmen ist (BASS-Studie).¹⁰ Es handelt sich somit um bereits strukturell benachteiligte Gruppen, deren Leistungen weiter gekürzt werden sollen. Kinder und Jugendliche weisen gegenüber allen anderen Altersgruppen die höchste Sozialhilfequote auf – und über 50 Prozent der Sozialhilfe beziehenden Kinder leben in Einelternfamilien. Heranwachsende würden gemäss der BASS-Studie zu den Hauptbetroffenen der vorgeschlagenen Neuregelung gehören. Kinder, die unter dem sozialen Existenzminimum leben, leiden unter weitreichenden und langfristigen Folgen für ihre physische und psychische Gesundheit, Entwicklung, Bildung und Ausbildung.

Gleichzeitig wirkt sich die Reduktion des Grundbedarfs für Familien stärker aus als für Einzelpersonen, da die Fixkosten einer Familie tendenziell höher sind. Die Kürzung wirkt sich also stärker auf die variablen Anteile des Grundbedarfs aus (Ernährung, Kleidung, Hygiene u.a.). Einsparungen in diesen Bereichen können zur Verschärfung der sozialen Stigmatisierung oder Isolation führen sowie gesundheitliche Folgeprobleme nach sich ziehen.

Durch die Kürzungen wird auch eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen gefährdet. Denn es wird der Anreiz verstärkt, möglichst rasch als Ungelernte einen vollen Lohn zu erhalten statt eine zwei- bis vierjährige berufliche Grundbildung zu absolvieren. Als Ungelernte sind sie in der Folge besonders anfällig für volatile und prekäre Arbeitsverhältnisse.

Besonders prekär gestaltet sich die Situation für vorläufig Aufgenommene, welche eine Härtefallbewilligung trotz Sozialhilfeabhängigkeit erhalten haben. In der Regel wird für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung als schwerwiegender persönlicher Härtefall die finanzielle Selbstständigkeit vorausgesetzt. Wird trotz Sozialhilfebezug eine Härtefallbewilligung erteilt, so ist dies meist auf spezifische, gut begründbare Umstände zurückzuführen wie beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen bei sehr guter Erfüllung der übrigen Integrationskriterien und ein langjähriger Aufenthalt in der Schweiz. Werden nun also die Leistungen nach Erhalt der Härtefallbewilligung gekürzt, hat dies eine weitere Prekarisierung der Betroffenen zur Folge. Auch Personen mit Härtefallbewilligung, welche zuvor finanziell unabhängig waren und aus unerwarteten Gründen wieder Sozialhilfe beziehen müssen, trifft die Neuregelung hart – sie haben oft bereits einen jahre- oder gar jahrzehntelangen Weg mit massiven strukturellen Benachteiligungen bei der Wohnungs- und Arbeitssuche oder der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben hinter sich.

⁹ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2022: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf, S. III.

¹⁰ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2018: Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Statistische Auswertungen. Schlussbericht. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/news/2019/2019-06-07/ber-bass-d.pdf.download.pdf/ber-bass-d.pdf>, S. 33ff.

3.4 Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit

Die vorgeschlagene Massnahme ist weder gerechtfertigt noch verhältnismässig. Bereits in der Medienmitteilung des Bundes werden die zu erwartenden Kosteneinsparungen relativiert, indem formuliert wird, dass der Anstieg der Sozialhilfekosten «wenn möglich etwas gebremst werden» solle.¹¹ Das EJPD bestätigt im erläuternden Bericht, dass durch die Neuregelung zwar der Bezug von Sozialhilfeleistungen eingeschränkt werde, ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe daraus allerdings nicht abgeleitet werden könne.¹² Gemäss der vorbereitenden Studie des Statistikbüros BASS beziehen lediglich rund 1'500 Personen aus Drittstaaten in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung überhaupt Sozialhilfe.¹³ Dabei ist noch nicht geklärt, ob sie vollumfänglich oder lediglich ergänzend zur Erwerbstätigkeit unterstützt werden (working poor). Geht man von einer durchschnittlichen Reduktion der Sozialhilfeleistungen für diese Personen um rund CHF 300 aus, liessen sich so jährlich knapp 5 Millionen Franken einsparen. In Anbetracht der jährlichen Ausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinn von rund 2,8 Milliarden Franken¹⁴ scheint diese für die Betroffenen äusserst einschneidende Massnahme (vgl. oben) bei gleichzeitig minimalem Effekt hinsichtlich des angestrebten Zieles erst recht unverhältnismässig.

Weiter ist auch die Wirksamkeit zu bezweifeln. Wie bereits erwähnt, ist der Anreiz, nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden zu müssen, bei der ausländischen Wohnbevölkerung aufgrund der Verknüpfung des Sozialhilferechts mit dem Migrationsstatus bereits ausserordentlich hoch und führt wie oben beschrieben eher zu einer Zunahme prekärer Lebenssituationen denn zu einer verbesserten Erwerbsintegration. Es gibt keinerlei Evidenz dafür, dass generelle Leistungskürzungen, die nicht auf das Verhalten einer individuellen Person zugeschnitten sind, eine Verbesserung in der Arbeitsmarktbeteiligung bewirken können. Das Gegenteil dürfte der Fall sein: Durch den tieferen Grundbedarf werden nicht-existentielle Ausgaben durch die Betroffenen rückgestellt, so dass beispielsweise weniger Geld für Kleidung, Hygiene (Haarschnitt etc.) oder auch zur Erstellung ansprechender Bewerbungsunterlagen zur Verfügung steht. Weiter reduzieren die Einschränkungen die Möglichkeiten zur gesellschaftliche Teilhabe, was sich negativ auf das persönliche Netzwerk auswirken kann. Die persönlichen Netzwerke sind aber nach wie vor ein äusserst relevanter Integrationsfaktor, namentlich bei der Suche nach einer Erwerbstätigkeit. Gemäss aktuellen Studien werden bis zu 50 Prozent der Anstellungen dank des Einbezugs des persönlichen Netzwerkes gefunden.¹⁵ Leistungskürzungen wirken sich also in mehrfacher Hinsicht negativ auf die Chancen für eine berufliche Integration aus.

11 Bundesrat, Medienmitteilung vom 26. Januar 2022: Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Eröffnung der Vernehmlassung; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86909.html>, besucht am 8.4.2022.

12 EJPD, erläuternder Bericht, S. 16.

13 Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2018: Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Statistische Auswertungen. Schlussbericht. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/news/2019/2019-06-07/ber-bass-d.pdf.download.pdf/ber-bass-d.pdf>, S. 50ff.

14 Bundesamt für Statistik 2020: Jährliche Nettoausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn pro Einwohner/in nach Kanton. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/ausgaben-sozialhilfe-weiteren-sinn.assetdetail.21264070.html>, besucht am 8.4.2022.

15 Oesch, Daniel und Anna von Ow (2017), Social Networks and Job Access for the Unemployed: Work Ties for the Upper-Middle Class, Communal Ties for the Working Class. In: European Sociological Review 33: 275–291

Von den Kürzungen sind ausserdem überdurchschnittlich viele Personen im Familiennachzug betroffen. Im Gegensatz zu vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen bezahlt der Bund für diese Personengruppe keine Integrationspauschale an die Kantone aus. Die Betroffenen können deshalb in vielen Fällen nicht von staatlicher Unterstützung für Integrationsangebote profitieren, da für die Finanzierung derartiger Massnahmen über Integrationsförderkredite für den Ausländer*innenbereich massiv weniger Finanzen zur Verfügung stehen. Die fehlende Finanzierung von Integrationsangeboten zu Beginn ihres Aufenthaltes in der Schweiz wirkt sich negativ auf die zukünftigen Vermittlungschancen in den Arbeitsmarkt aus. Hier ist eine frühe Investition zur Förderung der Erstintegration lohnend. Auch im Rahmen der Integrationsagenda wird aufgezeigt, dass sich Investitionen lohnen: So wird auf der Grundlage einer ausführlichen Kosten-Nutzen-Rechnung davon ausgegangen, dass bei optimaler Umsetzung der Integrationsagenda jeder investierte Franken langfristig um das Vierfache an den Bund und die Kantone in Form von Einsparungen und Steuererträgen rückfliessen wird.¹⁶

Diese Lücke bei der Erstintegration von Personen im Familiennachzug hat auch der Bund mittlerweile erkannt. Diese Zielgruppe soll denn auch in den nächsten Jahren in den kantonalen Integrationsprogrammen stärker berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zu den vorgeschlagenen Leistungskürzungen hat die Stadt Winterthur kürzlich erfolgreich aufgezeigt, wie effektiv mittel- und langfristig Kosten in der Sozialhilfe eingespart werden können: Durch die Reduktion der Fallbelastung der einzelnen Sozialarbeitenden konnte eine deutlich höhere Ablösungsquote durch passendere Angebote sowie ein besseres Resultat beim Erschliessen von vorgelagerten Leistungen erreicht und die Sozialhilfe spürbar entlastet werden. Die monatlichen Fallkosten konnten um 3,6 Prozent reduziert und die Ablösungsrate um 27% erhöht werden. Insgesamt führte die Falllastsenkung zu höherer Betreuungsqualität und besseren Integrationsperspektiven für die Betroffenen sowie zu substantiellen Einsparungen. Gemäss Hochrechnung in der begleitenden Analyse konnten so im Jahr 2019 alleine in der Stadt Winterthur rund 2,7 Millionen Franken eingespart werden.¹⁷ Derartige Massnahmen sind somit um ein Vielfaches effektiver zur Kostensenkung in der Sozialhilfe als die geplante Reduktion des Unterstützungsansatzes für Personen aus Drittstaaten und bedeuten gleichzeitig einen Gewinn für alle Beteiligten. .

3.5 Unklare Formulierung des Gesetzestexts

Gemäss erläuterndem Bericht des Bundes zielt die Massnahme explizit auf neu zugewanderte Aufenthalter*innen und Kurzaufenthalter*innen in den ersten drei Jahren ihres Aufenthaltes ab (inkl. hier geborene Kinder).

Die aktuelle Formulierung des neuen Artikels 38a nAIG nimmt diese zeitliche Komponente aber ungenügend auf. So wird im Gesetzestext ausschliesslich auf die «ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts –oder einer Aufenthaltsbewilligung» Bezug genommen, unabhängig davon, wie lange sich die Betroffenen zuvor bereits in der Schweiz aufgehalten haben. Die Formulierung öffnet Interpretationsspielraum, und es ist zu befürchten,

¹⁶ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF 2018: Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018. <https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf>, S. 11.

¹⁷ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2021: Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht. im Auftrag der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur, Bern, Mai 2021

dass eine uneinheitliche Handhabung in den Kantonen die Folge wäre. So bleibt es dem Kanton überlassen, ob auch die Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung und in der Folge die (Wieder-)Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu den reduzierten Ansätzen in der Sozialhilfe führt. Wäre dies der Fall, würden Niedergelassene bei einer Rückstufung doppelt bestraft, indem nebst den ausländerrechtlichen Konsequenzen, die oft auf Sozialhilfebezug beruhen dürften, auch sozialhilferechtliche Konsequenzen in Kauf genommen werden müssen. Eine erfolgreiche Reintegration in den Arbeitsmarkt wird in dieser Abwärtsspirale des Sozialhilfebezugs immer unwahrscheinlicher.

4 Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen (Art. 58a Abs.1 Bst. e nAIG)

Die SFH lehnt die Erweiterung der Integrationskriterien in Art. 58a AIG mit einer Ergänzung zur Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen, namentlich den Ehepartner*innen, eingetragenen Partner*innen und minderjährigen Kindern ab. Die Anforderungen an die Integration zur Erteilung einer Härtefallbewilligung sind bereits jetzt hoch genug. Zudem führt die Regelung zu einer strukturellen Benachteiligung und Ungleichbehandlung von verheirateten Personen (mit und ohne Kinder) und Alleinerziehenden gegenüber Konkubinatspaaren oder Einzelpersonen. Erstere müssten faktisch mehr Integrationskriterien erfüllen als Letztere. Es ist nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage diese Ungleichbehandlung erfolgt.

Obwohl die SFH den Grundgedanken stützt, dass alle Familienmitglieder bei der Integrationsförderung gleichberechtigt behandelt werden sollen, kann die Verantwortung hierfür nicht alleine den Ehepartner*innen übertragen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, wie die Migrationsbehörden zweifelsfrei die Ursachen für eine scheinbar mangelnde Integration von weiteren Mitgliedern der Kernfamilie klären sollen. Die antragstellende Person wird somit analog der Sippenhaft für unerwünschtes Verhalten eines Familienmitgliedes bestraft. Man stelle sich beispielsweise einen Jugendlichen vor, der den Schwimmunterricht verweigert und dessen Verhalten dazu führt, dass die alleinerziehende Mutter trotz guter Integration und Erwerbstätigkeit keine Aufenthaltsbewilligung erhält. Auch müssten Ausnahmen geregelt werden, um der Situation von Personen, welche das Kriterium aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen oder anderer gewichtiger, persönlicher Umstände nicht erfüllen können, Rechnung zu tragen.

Der formulierte Artikel lässt weiter sehr viel Auslegungsspielraum offen. Im erläuternden Bericht wird zwar darauf verwiesen, dass die Auslegung in einer Verwaltungsänderung konkretisiert werden müsse, analog zur Bürgerrechtsgesetzgebung, welche einen ähnlichen Passus bereits seit 2015 kennt (Art. 12 BÜG, Art. 8 BÜV). Über die Anwendung dieses Passus in der Bürgerrechtsgesetzgebung ist allerdings bis heute wenig bekannt, er eignet sich also nicht als Referenzwert. Mit der Einführung dieser Regelung bei der Erteilung von Härtefallbewilligungen würde der Bundesrat ausserdem eine Kehrtwende vom eigens formulierten Stufenmodell vornehmen, welches postuliert, dass die Anforderungen an die Integration umso höher sein dürfen, je mehr Rechte mit dem angestrebten Status verliehen werden.

Aufgrund der fehlenden Konkretisierung ist gar zu befürchten, dass der Artikel mangels Messbarkeit zu einem Sammelbecken für anderweitig nicht begründbare Ablehnungen von Härtefallgesuchen werden könnte. Die kantonale Praxis der Behandlung von Härtefallgesuchen ist

bereits jetzt unterschiedlich, was mit dieser Regelung weiter gefördert wird. Dies würde dem Ziel der Vereinheitlichung der Anwendung der Integrationskriterien zuwiderlaufen.

5 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallgesuchen (Art. 84 Abs. 5 nAIG)

Die SFH nimmt die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallgesuchen zur Kenntnis und begrüsst die Absicht des Bundes, die berufliche Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichzustellen. Effektiv liess sich in der Vergangenheit je nach kantonalen Behörden eine unterschiedliche Praxis feststellen, was die Erteilung von Härtefallbewilligungen an Jugendliche und junge Erwachsene während der beruflichen Grundbildung angeht. Durch die explizite Verankerung der Gleichstellung einer beruflichen Grundbildung mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit werden ein klarer Bezugsrahmen und mehr Verlässlichkeit geschaffen sowie mehr Rechtsgleichheit hergestellt. Die Regelung entspricht auch den Zielen der Integrationsagenda Schweiz.

Ob die Präzisierung in der Praxis eine Änderung zu bewirken vermag, bleibt abzuwarten und soll mit geeigneten Mitteln überprüft werden. Bereits bis anhin galten die Integrationskriterien nach Art. 58a sowie Art. 77a ff. AIG als Grundlage für die Beurteilung von Härtefallgesuchen von vorläufig Aufgenommenen, auch wenn der wortwörtliche Hinweis im entsprechenden Artikel noch fehlte.

Um eine effektive Gleichstellung von beruflicher Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung auch gesetzlich zu verankern, müsste der entsprechende Art. 33 Abs. 3 AIG angepasst werden. Dieser setzt voraus, dass für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung keine Widerrufsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG vorliegen dürfen. Während einer beruflichen Grundbildung sind jedoch die meisten Personen weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen, was einen Widerrufsgrund nach Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG darstellt. Somit müsste eine Ausnahmeregelung zu Art. 33 Abs. 3 AIG in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG formuliert werden, dass der Bezug von Sozialhilfeleistungen während einer beruflichen Grundbildung nicht als Widerrufsgrund zu werten sei, damit diese Problematik zweifelsfrei ausgeräumt werden kann.

6 Grundrechtliche Einschätzung

6.1 Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK, Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I)

Von der vorgeschlagenen Kürzung der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre ab Erteilung der Aufenthaltsbewilligung sind ausschliesslich Personen aus Drittstaaten betroffen. Nicht anwendbar ist die Kürzung auf anerkannte Flüchtlinge mit Asyl sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Ebenso sind Personen aus EU/EFTA-Staaten von der Kürzung ausgenommen. Die Herkunft der Betroffenen würde somit zum entscheidenden Faktor für die Bemessung der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren des Aufenthalts oder Kurzaufenthalts.

Aus völkerrechtlicher Sicht können gewisse Ungleichbehandlungen bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe aufgrund der Staatsangehörigkeit und des migrationsrechtlichen Status grundsätzlich zulässig sein. Dafür braucht es aber eine objektive Rechtfertigung. Bei sensiblen Anknüpfungsmerkmalen wie der Staatsangehörigkeit gelten zudem höhere Rechtfertigungsanforderungen. Auch erhöhen sich die Anforderungen, je stärker die Betroffenen durch die Ungleichbehandlung in ihren Grundrechten oder anderen Aspekten ihrer Persönlichkeit betroffen sind. Dies gilt auch bei der Gewährung sozialer Leistungen, sofern der betroffenen Person dabei existenzielle Bedürfnisse vorenthalten werden.¹⁸

Vor diesem Hintergrund ist zumindest fraglich, ob die vorgeschlagenen Änderungen mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und dem Diskriminierungsverbot vereinbar sind. Wie unter Ziff. 3.4 ausgeführt, ist die Massnahme nicht geeignet, die Integration zu verbessern. Auf der anderen Seite bedeutet sie einen einschneidenden Eingriff in die existenzielle Grundsicherung der Betroffenen, basierend auf ihrer Herkunft (Drittstaatsangehörigkeit). Das EJPD sieht objektive Rechtfertigungsgründe darin, dass die Betroffenen (anders als Personen mit Niederlassungsbewilligung) einen befristeten Aufenthaltsstatus haben und dass vier bis fünf Prozent der Drittstaatsangehörigen im Ausländerbereich in den ersten drei Jahren nach ihrer Einreise in die Schweiz Sozialhilfe beziehen und damit deutlich häufiger als andere Personengruppen.¹⁹ Dieser Argumentation kann aus Sicht der SFH nicht gefolgt werden, da der Aufenthalt von Personen mit Aufenthaltsbewilligung nicht per se begrenzt ist; gerade mit Blick auf die Integration sollte eine längerfristige Perspektive eingenommen werden. Und gerade zur rascheren Integration trägt die vorgeschlagene Kürzung nicht bei, sondern ist vielmehr kontraproduktiv. Zudem ist eine pauschale Schlechterstellung sämtlicher Drittstaatsangehörigen basierend auf der gesamten Sozialhilfe-Bezugsquote nicht haltbar, insbesondere weil dabei in keiner Weise die bestehenden höheren praktischen Hürden für Drittstaatsangehörige, insb. Personen aus dem Asylbereich, berücksichtigt werden (Sprache, gesundheitliche Beeinträchtigungen, nicht anerkannter Bildungsabschlüsse, siehe dazu Ziff. 3.3).

6.2 Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II)

Das EJPD kommt im erläuternden Bericht zum Schluss, die Änderungen seien konform mit den einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben.²⁰ Die SFH schätzt dies anders ein. Die Einführung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder als zusätzliches Integrationskriterium (Art. 58a Abs. 1 Bst. e nAIG) erhöht die Hürden für Familien bei der Beurteilung der Integration sowohl im Rahmen der ursprünglichen Aufenthaltsregelung als auch im Rahmen des Familiennachzugs. Wie oben unter Ziff. 4 ausgeführt ist unklar, wie die Ursachen für eine scheinbar mangelhafte Integration eines Familienmitglieds sowie die scheinbare Verantwortung eines anderen Familienmitglieds dafür beurteilt und gemessen werden soll. Die Eignung der Massnahme ist deshalb fraglich. Aufgrund der offenen Formulierung besteht zudem das Risiko, dass auch Familien betroffen sein werden in Konstellationen, welche dies nicht rechtfertigen, z.B. wenn aufgrund des Verhaltens eines Kindes auch die gut integrierten Eltern keine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Die vorgeschlagene Bestimmung scheint deshalb nicht verhältnismässig mit Blick auf das angestrebte Ziel, die Integra-

¹⁸ Teresa Gordzielik, Sozialhilfe im Asylbereich, Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung, Zürich 2020, S. 113f und 584f.

¹⁹ EJPD, erläuternder Bericht, S. 17.

²⁰ EJPD, erläuternder Bericht, S. 18.

tion sämtlicher Familienmitglieder gleichberechtigt zu berücksichtigen. Aus menschenrechtlicher Sicht liegt somit keine ausreichende Rechtfertigung für die Einschränkung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens vor (Art. 14 i.V.m. Art. 36 BV, Art. 8 Ziff. 2 EMRK).

7 Übergangsbestimmung (Art. 126e nAIG)

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass für bereits Sozialhilfe beziehende Personen der tiefere Ansatz nach Art. 38a nAIG bereits ab dem Folgemonat nach Inkrafttreten dieser Änderung gelten soll. Wie dies umgesetzt werden soll, ist unklar, zumal die Kantone zuerst ihre Gesetze noch anpassen müssten, wobei lange Prozesse zu erwarten sind. Dies ist zu berücksichtigen, um eine Situation der Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) setzt sich dafür ein, dass die Schweiz das in der Genfer Flüchtlingskonvention festgehaltene Recht auf Schutz vor Verfolgung einhält. Die SFH ist der parteipolitisch und konfessionell unabhängige nationale Dachverband der Flüchtlingshilfe-Organisationen. Ihre Arbeit finanziert sie durch Mandate des Bundes sowie über freiwillige Unterstützungen durch Privatpersonen, Stiftungen, Kantone und Gemeinden.

Der SFH-Newsletter informiert Sie über aktuelle Publikationen. Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter-abonnieren

Réponse des Centres sociaux protestants à la consultation sur la modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) : Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers.

Préambule

L'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP.CH) regroupe les quatre CSP de Genève (depuis 1954), Vaud (1961), Neuchâtel (1964) et Berne-Jura (1966). Elle permet de fédérer l'action sociale des CSP constitués indépendamment les uns des autres, avec des statuts juridiques et des modalités d'organisation et de fonctionnement différents, mais une mission, des objectifs et un état d'esprit similaires.

Issus de l'action sociale des Églises protestantes romandes, les Centres sociaux protestants (ci-après les CSP) sont des institutions privées d'action sociale à but non lucratif qui développent des prestations professionnelles avec des collaboratrices et collaborateurs salariés. Ils sont indépendants des services sociaux cantonaux et communaux.

Leur objectif est de tout mettre en œuvre pour atténuer les difficultés des personnes qui s'adressent à eux en offrant écoute, soutien, conseils et aide dans leurs démarches, prodigués par des professionnel-le-s (travailleuses et travailleurs sociaux, juristes, conseillères et conseillers conjugaux).

Les CSP prennent régulièrement position face aux problèmes de notre société, dans le souci d'une plus grande justice sociale. Ils fondent leurs positions sur leur expérience des situations concrètes rencontrées par les personnes s'adressant à leurs services.

Cette expérience s'est développée notamment sur une variété de questions en lien avec les différentes législations touchant aux problématiques de la migration, dans le domaine de l'asile comme dans celui du droit des étrangers, et de l'intégration. Outre les consultations individuelles offertes à leurs usagères et usagers dans ces domaines, les CSP contribuent également à la production des connaissances liées à ce champ par des informations vulgarisées diffusées dans l'espace public, des guides juridiques, des résultats de recherches, ainsi qu'en conseillant et/ou formant d'autres professionnel-le-s.

C'est donc sur la base d'une expérience solide et en connaissance de cause que les Centres sociaux protestants se prononcent aujourd'hui sur l'objet soumis à consultation.

Commentaire général

Les CSP ont pris connaissance du projet de révision de la LEI soumis à consultation, dont les grandes lignes avaient déjà été annoncées en janvier 2020¹.

La limitation de l'accès de certaines personnes à l'aide sociale et les diminutions proposées s'inscrivent dans la continuité d'un mouvement de durcissement et de dissuasion entamé avec d'autres dispositions dans des révisions précédentes. Les mesures mises aujourd'hui en consultation ciblent finalement les seules personnes pour lesquelles de nouvelles restrictions pourraient être encore envisagées, puisque les personnes relevant du domaine de l'asile et les personnes européennes relevant de l'ALCP ne peuvent que difficilement faire l'objet d'autres restrictions. Nous sommes déjà très critiques vis-à-vis des mesures de restriction en matière de prestations sociales adoptées et mises en œuvre lors des dernières révisions. En effet, ces dernières ont pour conséquences d'accroître la complexité du dispositif, d'augmenter sensiblement le climat d'insécurité vécu par les personnes visées, et de produire du non-recours en matière de prestations sociales, comme nous pouvons le constater dans nos consultations et ainsi que l'étude de Charte Aide Sociale Suisse l'a démontré récemment².

Ce mouvement de durcissement a donc un lourd impact en termes de non-recours et d'augmentation de la précarité, déjà perceptible à l'heure actuelle : les menaces pesant sur les titres de séjour des personnes les dissuadent de demander des prestations sociales même lorsqu'elles se trouvent en situation problématique.

Nous estimons que l'objectif annoncé de réduire les coûts de l'aide sociale par cette mesure ne sera pas atteint. Le rapport explicatif se contredit lui-même sur ce point en notant au chapitre 4.3 que cette révision « n'aura pas nécessairement de conséquences économiques sur les dépenses d'aide sociale » (p.16). De plus, l'augmentation des coûts de l'aide sociale qui s'est produite jusqu'en 2017 est imputable aux différents transferts de charge qui ont eu lieu (des assurances sociales vers l'aide sociale, mais aussi entre dispositifs dans certains cantons) et à la croissance démographique. Depuis 2018, le nombre de personnes à l'aide sociale diminue, et celui des ressortissant·e·s d'États tiers à l'aide sociale nettement davantage que la moyenne.

Les indicateurs statistiques ne démontrent donc pas que l'ampleur du recours à l'aide sociale des ressortissantes et ressortissants d'États tiers est problématique. Ils et elles sont fort peu nombreux à recourir à l'aide sociale, comme le relèvent d'ailleurs les commentaires au projet, puisque déjà aujourd'hui, le fait de bénéficier de prestations sociales leur fait courir un risque quant à leur autorisation de séjour.

En plus de rater leur cible, ces mesures de restriction risquent même d'être parfaitement contreproductives. Dissuader les personnes ressortissantes d'États tiers d'accéder à des aides prévues pour à la fois limiter les risques de paupérisation et encourager leur intégration au marché du travail n'est pas un calcul raisonnable.

Les intentions sont totalement contradictoires avec les buts de l'aide sociale, ces derniers étant de garantir les conditions d'existence des personnes dans le besoin, de favoriser leur indépendance

¹ Communiqué du Conseil fédéral du 15 janvier 2020, « Changement en matière d'aide sociale aux ressortissants de pays tiers ».

² Bureau BASS 2022 : Étude du non-recours à l'aide sociale des étrangers avec autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse, sur mandat de Charte Aide Sociale Suisse et de la Commission fédérale des migrations.

économique et personnelle et d'assurer à long terme leur intégration sociale. Précariser les personnes n'a jamais favorisé une intégration sociale.

De façon globale, nous nous inscrivons en faux contre toutes les mesures qui visent à précariser encore davantage les personnes de nationalité étrangère en les discriminant en matière d'aide sociale ou en matière d'accès à des prestations sociales. Nous estimons que le renforcement des mesures visant à limiter l'accès des personnes de nationalité étrangère aux prestations sociales n'atteindra pas les objectifs annoncés, s'avère dangereux pour la cohésion sociale et va à l'encontre de dispositions constitutionnelles fondamentales.

Nous nous opposons également à l'idée de créer une nouvelle norme d'aide sociale, inférieure à celle préconisée. Cela s'oppose à la visée de base de l'aide sociale qui est d'assurer un niveau de vie minimal aux personnes en difficulté. Cela est contradictoire avec la visée d'indépendance, et ne constitue en aucun cas une incitation à davantage d'intégration. Enfin, cela ne fera que complexifier le système, générant ainsi d'important coûts administratifs et d'importants coûts législatifs puisque chaque canton devra établir sa propre loi d'application, alors que le gain économique sera nul, comme déjà vu.

Cette révision renforce encore l'instrumentalisation de l'aide sociale pour des buts exogènes de politique migratoire, ce que CSP.ch ne peut pas soutenir. La Suisse se doit de traiter les personnes admises à vivre sur son territoire de façon non discriminatoire. Imposer à des personnes et leurs familles des minima vitaux réduits à seule fin de limiter la présence étrangère en Suisse n'est pas digne et met en danger la cohésion sociale. La réduction des prestations d'aide sociale aux personnes ressortissantes d'États tiers qui sont dans le besoin ne peut dès lors qu'accroître leur précarité, ainsi que celle de leur famille et de leurs enfants, et ainsi augmenter l'insécurité sociale ambiante. Pousser davantage de personnes qu'aujourd'hui à vivre en-dessous des seuils de pauvreté est un objectif que nous ne pouvons pas accepter.

Constitutionnalité des propositions : transfert de compétence

L'art. 3 CST prévoit que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. Cette dernière ne peut agir que dans des domaines qui lui sont explicitement attribués par la Constitution (art. 42 CST) et elle respecte l'autonomie des cantons (art. 47 CST). Dit autrement, la Constitution fédérale régleme comme suit la séparation des compétences entre la Confédération et les cantons : elle attribue une liste de tâches à la Confédération ; toutes les tâches qui ne sont pas confiées à cette dernière relèvent de la compétence des cantons. Comme le relevait le Conseil fédéral (CF) lui-même dans son rapport du 28 septembre 2018 concernant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons³, « Le principe de subsidiarité appliqué à un État fédéral signifie qu'une collectivité territoriale d'un échelon supérieur ne doit assumer que les tâches excédant les possibilités d'une collectivité d'un échelon inférieur ou nécessitant une réglementation uniforme (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.) (...). **Le transfert des compétences à un échelon étatique supérieur passe toutefois par un renforcement des motifs ou des justifications.** En sa qualité de précepte institutionnel, ce principe vaut tant pour les constituants que pour les législateurs et concerne en premier lieu les rapports entre la Confédération et les cantons ».

Or, la légalité ainsi que la justification du transfert de compétence du projet qui nous est soumis pour consultation est pour le moins problématique. En effet, en matière d'aide sociale l'art. 115 CST précise

³ Rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018, en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN, 12 avril 2013, page 9

que les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile. Cette disposition n'octroie aucune compétence à la Confédération pour édicter des normes de fond en matière d'aide sociale, compétence qui par défaut appartient aux cantons (art. 3 CST). La Loi fédérale en matière d'assistance précise en son article 20 que les étrangers sont assistés dans leur canton de domicile.

En vertu de l'art. 115 CST, l'assistance des personnes dans le besoin ressortit donc aux cantons, et l'aide sociale publique est par conséquent réglée par les lois cantonales. Lors des débats sur l'instauration d'une loi-cadre sur l'aide sociale en 2012, le Parlement a refusé d'accorder à la Confédération une compétence réglementaire dans ce domaine (motion CSSS-N 12.3013, Loi-cadre sur l'aide sociale"). Dans le cadre des discussions, le Conseiller fédéral Alain Berset a expressément indiqué : "l'aide sociale est bel et bien du ressort des cantons. La répartition des compétences en matière de protection sociale est justifiée et l'harmonisation des normes de l'aide sociale, dans la mesure où les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale n'y suffisent pas, dépend donc avant tout de la volonté des cantons. Elle ne nécessite pas forcément une intervention de la Confédération, tout en sachant qu'une telle intervention devrait s'appuyer sur une nouvelle base constitutionnelle".

Avec cette mesure, la Confédération s'arroge ainsi une compétence réglementaire qui, selon la Constitution fédérale, appartient aux cantons. Contrairement au domaine de l'asile, où la Confédération cofinance l'aide sociale, cette procédure est problématique dans le domaine des étrangers du point de vue du fédéralisme.

Dans le rapport du CF de juin 2019 « Compétence de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissantes de pays tiers » (rapport en réponse au postulat 17.3260), on peut lire (page 5), que « les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant la détermination et le versement des prestations de l'aide sociale dans le domaine des étrangers sont très limitées ». Raison pour laquelle les « options discutées portent en premier lieu sur le durcissement des législations existantes en matière de droit des étrangers et de la nationalité. Des possibilités d'amélioration de l'intégration des groupes de risque ont également été présentées afin de prévenir la dépendance à l'aide sociale ».

Or, voilà que deux ans et demi plus tard, sans que la Constitution n'ait été modifiée, le Conseil Fédéral estime tout à coup dans le projet qui est proposé (exposé des motifs page 9 et page 16) que la Confédération peut tirer une compétence générale pour légiférer sur l'objet soumis à consultation sur l'art. 121 CST.

L'art. 121 CST prévoit que la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération. Or, les modifications proposées dans la présente consultation ne concernent ni l'entrée ni le séjour mais la prise en charge sociale des personnes pendant leur séjour. Le fait que ces modifications soient intégrées dans la Loi sur les étrangers ne change rien au fait qu'il s'agit bien de règle d'aide sociale et non de règle de police des étrangers. À suivre le raisonnement du CF, on pourrait imaginer que la Confédération puisse fixer des règles spécifiques aux personnes de nationalité étrangère en matière d'école, de bourses ou de prise en charge des frais dans les homes, en les insérant simplement dans la LEI. Contrairement à ce qu'affirme l'exposé en page 9, les propositions exposées par le CF portent bien en premier lieu sur l'octroi de l'aide sociale et non sur la question de l'entrée ou du titre de séjour ou encore le renvoi. L'art. 38a LEI, dont l'intitulé est sans équivoque (*limitation des prestations d'aide sociale*), traite bien de l'accès et des montants de l'aide sociale et non de la question de l'entrée en Suisse ou du séjour.

Nous estimons donc que sous couvert d'une question de politique migratoire il s'agit bien d'un transfert de compétence supplémentaire (un premier pas a été franchi avec l'art 61a LEI) qui ne respecte pas la Constitution.

Statistique de l'aide sociale comme justificatif aux mesures de restriction proposées

Globalement tout le projet fonde sa justification sur la nécessité de limiter l'augmentation des coûts de l'aide sociale, posée comme une évidence. Or, ce fondement est déjà sujet à caution.

En effet, il ressort des statistiques que si les coûts de l'aide sociale ont connu un pic en 2017⁴, les montants ont depuis diminué. Le nombre de personnes soutenues par l'aide sociale a diminué de 7% entre 2017 et 2020. Le nombre de personnes ressortissantes d'États tiers a, quant à lui, même diminué de 14%, donc nettement davantage que la moyenne.

De plus, les augmentations des coûts de l'aide sociale qui ont eu lieu jusqu'en 2017 sont en bonne partie à imputer à différents transferts de charges, qui étaient attendus. D'abord celui de certaines assurances sociales : transferts de charges de l'assurance-chômage vers l'aide sociale en lien avec les restrictions mises en œuvre lors de révisions ; et de l'assurance-invalidité vers l'aide sociale, découlant des économies drastiques opérées par l'AI en plusieurs temps dans les années précédentes, limitant l'octroi de rentes. Transferts de charges également dans certains cantons, en lien avec des réformes touchant des dispositifs sociaux. Enfin, l'évolution démographique, soit l'augmentation globale de la population, ne peut rester sans conséquence sur les dépenses d'aide sociale.

La révision, selon le rapport explicatif, semble motivée par le fait que le taux d'aide sociale des ressortissant·e·s d'États tiers est supérieur à la moyenne.

C'est un fait que les personnes de nationalité étrangère sont plus exposées que les personnes suisses au risque de pauvreté, mais cela n'est qu'indirectement en lien avec leur origine, sauf à confondre causalité et corrélation. En effet, elles occupent généralement, et c'est encore plus vrai pour les personnes ressortissantes d'États tiers avec un niveau de formation peu élevé, des emplois moins qualifiés, moins stables, moins rémunérés, plus dangereux et physiquement plus exigeants que ceux des Suisses·es. Celles qui disposent d'une formation sont en peine de faire valoir des équivalences et de faire valider leurs compétences en Suisse. Ces personnes courent donc davantage de risques de devoir faire recours à l'aide sociale lorsque leurs revenus ne leur permettent pas de vivre dignement, et ce pour des raisons structurelles.

Par ailleurs, il est démontré que les personnes qui ont obtenu un titre de séjour pour prise d'emploi comme spécialistes ou pour des raisons de formation ne recourent pratiquement jamais à l'aide sociale. Plutôt que de précariser encore davantage ces personnes, ce sont au contraire des mesures ciblées d'intégration, de reconnaissance des diplômes, et de couverture d'assurances qui devraient être prises.

Dans la LEI, seul·e·s les spécialistes peuvent obtenir une autorisation de travail. Les personnes rentières et étudiantes doivent quant à elles avoir les moyens financiers suffisants pour pouvoir obtenir une autorisation de séjour. Pour qu'un regroupement familial avec un·e étranger·ère installé·e en Suisse soit accepté, la famille ne doit pas émarger à l'aide sociale (ni d'ailleurs avoir de prestations complémentaires). Pour la famille d'un·e ressortissant·e suisse, l'aide sociale peut entraîner la révocation du permis. Quoi qu'il en soit, pour tous les types de permis de séjour, le fait d'émarger à l'aide sociale est un motif de révocation.

Depuis le 1er janvier 2021, la prolongation des autorisations de séjour de ressortissant·e·s d'États tiers occasionnant des coûts substantiels en matière d'aide sociale est soumise à l'approbation du SEM, ce qui renforce encore le contrôle.

⁴ OFS, Statistique de l'aide sociale 2020

Actuellement, le fait d'émigrer à l'aide sociale entraîne donc déjà le plus souvent le refus ou la révocation du permis de séjour.

Le rapport précise encore que les personnes ressortissantes d'États tiers qui ont recours à l'aide sociale ont le plus souvent obtenu un titre de séjour par regroupement familial, et particulièrement pour rejoindre un ou une conjointe suisse. Un cas de figure est sans doute celui de personnes venues rejoindre leur partenaire en Suisse, et dont la situation financière du ménage se dégrade dans les premières années du séjour, alors même que les personnes arrivées par regroupement familial ne maîtrisent pas encore (assez) la langue, que leurs compétences professionnelles ne sont pas reconnues ou (directement) transposables sur le marché du travail. Les mesures d'intégration prévues dans l'aide sociale peuvent justement favoriser leur entrée sur le marché du travail, et le risque de les en priver serait absolument contre-productif.

Mais le cas le plus fréquent est celui de femmes seules élevant leurs enfants. Il s'agit donc là de situations financières fragilisées par des événements personnels, comme la séparation, le divorce ou le deuil, mais aussi impactées par la discrimination salariale structurelle que subissent les femmes migrantes sur le marché du travail.

On peut également penser que parmi les personnes fragilisées qui ont recours à l'aide sociale figurent des personnes ayant subi des atteintes à la santé, empêchées de travailler mais qui n'ont pas forcément droit aux Prestations complémentaires qui exigent dix ans de séjour.

Pour ces dernières catégories d'ayant-droit à l'aide sociale, mères seules, enfants et personnes invalides, une réduction des prestations financières sous couvert d'incitation à rejoindre le marché du travail et à s'intégrer est d'évidence particulièrement malvenue, voire même choquante.

Tenant compte des considérations posées plus haut sur les risques encourus par ces personnes, leur part dans l'aide sociale est plutôt faible. Le rapport précise encore que l'estimation faite à 6.9% est sans doute trop élevée (p. 6). Nous nous étonnons de trouver malgré cela encore des affirmations qui reposent sur le raisonnement initial alors que les indicateurs statistiques ont plutôt tendance à l'infirmier.

Réduction du montant de l'aide sociale durant les trois années qui suivent l'octroi d'une autorisation de séjour ou de courte durée (art. 38 a) : un nouveau minimum vital

Cette disposition constitue l'élément central de la révision. La réduction de l'aide sociale proposée n'est pas chiffrée. Elle est laissée à la libre appréciation des cantons, mais le rapport précise que ces derniers pourraient s'inspirer des montants du régime d'exception touchant les personnes requérantes d'asile, cités à tort comme « inférieurs de 20% aux montants qui s'appliquent à la population résidante. »

Nous tenons à rectifier que les montants d'assistance en vigueur dans le domaine de l'asile (pour une personne seule : 440 francs environ dans le canton de Vaud) sont actuellement inférieurs de plus de moitié à ceux de l'aide sociale ordinaire (pour une personne seule : 1006 francs selon la CSIAS).

Rappelons qu'en Suisse les montants d'aide sociale, en l'absence de dispositions imposant une norme unitaire, peuvent déjà être différents d'un canton à l'autre. Les recommandations en la matière de la CSIAS ont bien valeur de référence, mais les cantons disposent de leur pouvoir dans ce domaine. Dans la situation actuelle, plusieurs d'entre eux appliquent des montants différents de ceux préconisés. Le projet soumis, s'il était accepté, accentuerait encore les problèmes (notamment d'inégalités de

traitement) découlant de cette situation, en créant potentiellement une norme encore différente pour le groupe de population visé.

Les CSP, qui préconisent une harmonisation des minima vitaux en Suisse, s'y opposent avec vigueur.

L'introduction d'un nouveau régime d'aide sociale pour les seules personnes ressortissantes d'États tiers et seulement pendant trois ans, non seulement n'est pas souhaitable, mais serait en outre susceptible de complexifier largement la pratique des services sociaux. Et cela en particulier concernant les ménages dont les membres disposent de statuts différents (Suisse, Européens, étrangères et étrangers ressortissants d'États tiers, étrangères et étrangers avec d'autres statuts de séjour). Dans le cas où le ménage doit recourir à l'aide sociale, deux à trois régimes différents seraient à appliquer ! L'étude statistique du bureau BASS démontre que ce cas de figure apparaît dans presque 20% des cas dans l'aide sociale. Cela entraîne une insécurité juridique supplémentaire dans l'application de l'aide sociale, retombant sur les services responsables de l'administrer. Les coûts de cette complexification devraient aussi être chiffrés pour être mis en regard des très hypothétiques bénéfices des mesures proposées.

Par ailleurs, nous pensons que la distinction des statuts pourrait constituer un levier supplémentaire de domination dans les cas de violence conjugale, en accentuant certaines dissymétries dans le couple.

Enfin, aucune mesure d'exception ne semble avoir été prévue, ce qui soulève d'autres préoccupations, notamment concernant les enfants, les personnes ne pouvant pas travailler pour des raisons de santé, etc. qui se trouveraient également touchées par les réductions envisagées. Or, si les mesures de réduction visent à mettre en place une incitation supplémentaire à ce que les personnes s'intègrent davantage dans le marché du travail, on peut bien évidemment se douter que cet objectif ne peut pas être atteint chez les personnes vulnérables, les enfants, les jeunes, les personnes malades, handicapées, etc. Cela rend le projet encore plus inapproprié et inefficace.

Les personnes qui vivent en dessous du minimum vital et qui n'ont pas les ressources suffisantes pour réussir leur intégration s'isolent de la société, ce qui est précisément contraire au but d'intégration des familles voulue dans le cadre du regroupement familial. Les personnes ressortissantes d'États tiers qui doivent s'adresser temporairement à l'aide sociale pour faire face aux aléas de la vie risquent de perdre leur permis de séjour et craignent déjà fortement pour le maintien de leur séjour en Suisse. Il est donc contre-productif de limiter encore le minimum vital de cette population fragilisée qui a besoin d'aide pour rebondir. Cette mesure va donc à l'encontre du but de l'aide sociale, à savoir la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

CSP.ch ne peut souscrire à la proposition de réduction de l'aide sociale pour tous les arguments développés plus haut. La réduction des forfaits d'aide sociale ne peut que détériorer la situation des personnes et familles se trouvant dans l'obligation de demander un soutien. Limiter l'accès aux prestations sociales va à l'encontre des principes fondamentaux de la solidarité sociale organisée, ne favorise pas la participation au marché du travail et ne peut qu'accroître les risques de non-recours et de précarisation de la population concernée. Enfin, une telle mesure ne peut qu'entraver objectivement l'intégration des personnes et de leurs familles.

Non-discrimination, proportionnalité et respect de la vie privée

Pour rappel, l'art. 8 CST prévoit que « nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique ».

Selon le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS SA cité dans le rapport explicatif du SEM du 26 janvier 2022 relatif au projet de modification, le risque de dépendance à l'aide sociale dépend fortement des raisons pour lesquelles une autorisation de séjour ou d'établissement a été octroyée. En 2016, les ressortissant-e-s d'États tiers installé-e-s en Suisse depuis 2008 pour y exercer une activité lucrative ou y acquérir une formation n'avaient pratiquement jamais eu besoin du soutien de l'aide sociale (0,1 %). Par contre, le risque de dépendance à l'aide sociale était supérieur à la moyenne pour les ressortissant-e-s d'États tiers arrivé-e-s en Suisse, pendant cette période, au titre du regroupement familial. Cette étude précise encore que la majorité (58 %) des unités d'assistance touchant plus de 80 000 francs correspondent à des **familles avec enfants, dont plus de la moitié (53 %) sont monoparentales**.

Fait notable, le bureau BASS arrive à la conclusion que ce risque de dépendance à l'aide sociale est plus élevé pour les ressortissant-e-s d'États tiers qui rejoignent un ou une partenaire suisse (6,8 %) que pour celles et ceux qui viennent retrouver une personne étrangère (y compris un-e ressortissant-e d'un État membre de l'UE ou de l'AELE).

Dans le cadre de l'ALCP, un regroupement familial est prévu de manière élargie pour le ou la conjoint-e et les enfants jusqu'à 21 ans même si le travailleur ou la travailleuse ressortissant de l'UE bénéficie de l'aide sociale (non-réduite).

En acceptant la nouvelle mesure, il y aurait donc une nouvelle inégalité de traitement entre, d'une part, les conjoint-e-s de ressortissant-e-s suisses qui, en cas de besoin, bénéficieraient pendant trois ans d'une aide sociale réduite et, d'autre part, les conjoint-e-s de travailleurs ou travailleuses de l'UE qui bénéficieraient quant à elles et eux d'une aide sociale non réduite.

En page 11 de l'exposé des motifs, le Département, examinant les options écartées, précise, s'agissant de la naturalisation des enfants dont les parents sont à l'aide sociale, que « les enfants ne sont pas responsables de la situation financière de leurs parents, et leur refuser la naturalisation compliquerait leur intégration dans la société sans faute de leur part ». Le raisonnement semble pouvoir s'appliquer, mutatis mutandis, à l'accès à l'aide sociale. En effet, réduire l'aide sociale des familles monoparentales implique nécessairement que l'on touche à l'aide sociale d'enfants. On ne voit pas là non plus en quoi ils devraient être pénalisés du fait des difficultés économiques de leur parent.

Ensuite, il s'agit fréquemment, selon les évaluations du CF lui-même, de femmes élevant seules leurs enfants. Comme il a été développé plus haut, les raisons de la perception de l'aide sont structurelles (formations non reconnues, salaire des femmes inférieurs à celui des hommes, garde des enfants, impossibilité pour les invalides toucher des PC avant 10 ans de séjour etc.) et non lien avec une absence de volonté d'intégration.

On peut donc s'interroger si réduire l'aide sociale de personnes migrantes qui ne sont pas responsables de leur dépendance à l'aide sociale respecte les principes de non-discrimination (art. 8 CST) et de proportionnalité. En effet, les personnes qui verront leurs ressources réduites le subiront, de fait, en lien avec leur origine migrante, leur sexe (puisque ce sont les femmes avec petits revenus et charge d'enfants qui sont visées) et/ou leur déficience corporelle ou psychique.

De manière générale, la proportionnalité exige que les moyens employés par un pouvoir étatique se trouvent dans un rapport raisonnable avec le but visé. C'est ce que garantit l'art. 5 al. 2 CST, qui prévoit que l'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé. Ce principe s'applique à l'ensemble de l'activité étatique donc aussi au législateur. Comme le relève la doctrine⁵,

⁵ Daniela Ivanov, La proportionnalité des actes normatifs, in : Jusletter 24 octobre 2016

« en matière de législation, le principe de la proportionnalité exige d'abord de se poser la question de la nécessité de la norme elle-même. Il va de soi que cette analyse doit intervenir avant le début du processus législatif, dans le but d'éviter l'adoption précipitée de nouvelles règles sous l'influence de l'opinion publique, de certains groupes de pression ou encore par activisme politique (...) On peut également constater que le législateur a parfois tendance à légiférer dans le but de montrer sa détermination à régler certains problèmes qui semblent préoccuper l'opinion publique. Paradoxalement, dans le contexte politique, l'adoption de nouvelles règles, sans égard à leur nécessité, paraît souvent plus facile que le fait de ne pas agir du tout ». Or, la modification proposée, qui touche un très petit groupe de personnes, semble être le fruit d'une agitation politique, alors qu'existent déjà des mesures dans le champ de compétence de la Confédération, permettant d'éviter tout risque de perception abusive de prestations sociales, via le retrait du permis de séjour (art. 62 /63LEI).

De plus, dans son communiqué, le CF précise qu'il entend mettre en place *des incitations pour améliorer l'intégration des étrangers sur le marché du travail*, le but étant de diminuer les prestations d'aide sociale octroyées. La mesure proposée (dont on peine à voir le caractère incitatif), à savoir une aide sociale réduite pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour depuis moins de 3 ans, n'est pas propre à atteindre le but visé, puisqu'il n'est pas démontré que la précarisation des personnes qui ne sont majoritairement pas en capacité d'être autonomes financièrement leur permette une meilleure intégration économique. On peut même supposer que ces mesures auront l'effet inverse. Dans l'examen de la constitutionnalité des mesures, le CF (page 17 de l'exposé) considère que la mesure, « vise, d'une part, à augmenter *l'incitation* à commencer une activité lucrative et à subvenir à ses propres besoins et, d'autre part, à réduire *l'attrait* de la Suisse comme pays d'immigration aux yeux des personnes incapables de subvenir durablement à leurs besoins de l'autre ». Or, l'incitation à avoir une activité est déjà présente via l'art. 62 LEI dans le sens où le permis risque simplement d'être révoqué en cas de dépendance à l'aide sociale.

La question de l'attractivité de la Suisse dans ce contexte est purement rhétorique, puisque pour bénéficier de l'aide sociale il faut un titre de séjour et qu'aucun titre de séjour n'est accordé « pour bénéficier d'une prestation sociale ». Si les personnes ressortissantes d'États tiers ont pu venir en Suisse et y obtenir un titre de séjour, c'est soit parce qu'elles ont été admises comme spécialistes, soit parce qu'elles y ont rejoint un membre de la famille, soit encore parce que passées par une admission provisoire elles ont pu ensuite - du fait de leur bonne intégration - obtenir un permis de séjour.

De plus, pour que la proportionnalité soit respectée, il faut qu'il existe un rapport raisonnable entre la gravité des effets d'une mesure sur la situation des personnes et le résultat escompté quant à l'intérêt public visé. Or, les atteintes importantes que cette mesure prévoit en particulier sur des femmes, des enfants ou des personnes atteintes dans leur santé, n'est pas proportionnelle au sens étroit puisque l'ampleur de l'atteinte est sans rapport avec les économies hypothétiques pour la collectivité. Une législation qui exclut toute une catégorie de personne, sans tenir compte de la particularité des cas via des systèmes d'exception, ne peut, en tout état de cause, être proportionnelle. Or, la législation proposée ne tient aucun compte des raisons qui font qu'une personne doit demander un soutien public. Si on prend par exemple la situation des personnes admises provisoirement, elles vivent souvent en Suisse depuis de très nombreuses années, certaines obtiennent ensuite un permis B sur la base d'une bonne intégration. Comme le nouvel article 38a LEI prévoit une limitation pendant les trois années qui suivent l'autorisation de séjour (et non l'entrée en Suisse !) cela signifie que des personnes reconnues comme parfaitement intégrées professionnellement, et qui auraient, par exemple suite à l'arrivée d'un enfant, un salaire insuffisant pour faire vivre leur famille, seraient exclues d'aide ordinaire. De l'autre des personnes souffrant de problèmes médicaux invalidant seraient, en cas

d'obtention d'une autorisation de séjour malgré leur absence d'autonomie financière, maintenues trois années supplémentaires dans des normes d'aides sociales inférieures alors qu'elles sont reconnues comme incapables de gagner leur vie.

Critère d'intégration supplémentaire : encouragement et soutien à l'intégration des membres de la famille (art. 58a al. 1, let. e)

Alors qu'elle constitue selon le rapport explicatif un enjeu important pour l'octroi ou la prolongation de tout titre de séjour, cette disposition est particulièrement floue.

Il est indiqué (p. 14) qu'il s'agit par exemple d'aider les membres de la famille à « participer à la vie économique ou à acquérir une formation, ou encore à participer à la vie sociale et culturelle de la population suisse. D'autres activités entrent aussi en ligne de compte, par exemple dans le cadre de l'école ou des loisirs : participation au cours de natation ou à des sorties scolaires, implication dans des manifestations culturelles, sportives ou sociales. »

Enfin, on peut lire que « La question de la participation financière des étrangers concernés à des mesures d'intégration peut se poser dans le cadre d'une convention d'intégration. »

Or ce type de participation est bien entendu conditionné au fait de détenir des moyens financiers suffisants pour participer à la vie sociale et culturelle. Il semble paradoxal de vouloir d'une part diminuer les moyens financiers à destination des personnes concernées tout en leur demandant d'investir davantage dans leur propre intégration et celle des membres de leur famille.

Aucun critère n'est formulé sur la façon dont la promotion intrafamiliale de l'intégration devrait être prise en compte, ni comment elle peut être mesurée. Il n'y a pas non plus d'indications qui permettraient aux personnes concernées de savoir ce que l'on attend d'elles, ce qui est même contradictoire avec le but d'intégration recherché.

Il existe donc un risque important de décisions arbitraires.

L'indication comme quoi cette disposition devra être précisée dans l'ordonnance d'application est tout à fait insuffisante pour pouvoir se positionner à ce stade.

Clarification des conditions d'intégration pour l'octroi d'autorisations de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur (art. 84 al. 5)

Selon le rapport explicatif, cette disposition vise à garantir que la participation à une formation professionnelle initiale ou continue soit considérée à l'instar du début d'une activité lucrative (sur pied d'égalité). Elle renforce ainsi l'incitation à acquérir une qualification professionnelle, et reconnaît enfin le statut de la formation professionnelle dans le cadre des critères d'intégration pris en compte, ce qui est à saluer.

Le projet devrait d'ailleurs aller au-delà en incitant par exemple les cantons à garantir à toute personne les moyens de se former par un accès non discriminatoire aux bourses d'étude, ce qui n'est actuellement pas le cas dans de nombreux cantons qui connaissent des restrictions en fonction du type de permis de séjour et de la durée du séjour.

Conclusion

La nouvelle mesure phare proposée instrumentalise l'aide sociale pour contrôler la migration et fragilise encore davantage une population qui, précisément, a besoin d'aide pour pouvoir s'intégrer et rebondir.

En sanctionnant toutes et tous les ressortissant-e-s d'États tiers indistinctement, cette proposition aura en réalité pour effet de pénaliser très majoritairement des familles monoparentales peinant à joindre les deux bouts, réduisant par la même occasion leurs chances de pouvoir s'intégrer durablement.

En sus de l'inefficacité et de l'inéquité de la mesure, et des difficultés soulevées plus haut, on peut regretter que le projet n'ait pas saisi l'occasion (qui répondrait d'ailleurs à l'initiative parlementaire *La pauvreté n'est pas un crime*) de réintroduire la version antérieure de l'art. 63 LEI qui prévoyait, avant 2019, que les autorisations d'établissement ne pouvaient plus être révoquées au seul motif de l'aide sociale si le séjour avait duré plus de 15 ans. En effet, seule cette limite permet de respecter le principe de proportionnalité ainsi que l'art. 8 CEDH en ce que cette disposition protège la vie privée. Dans l'arrêt CEDH *Hasanbasic c. Suisse* (11.06.2013), la dette d'aide sociale, pourtant élevée, n'a pas été suffisante pour justifier une atteinte à la vie privée et familiale au regard des autres éléments et en particulier la durée du séjour. Il est en effet indispensable de considérer que, passé un certain nombre d'années et une bonne intégration sociale et professionnelle (nécessaires à l'obtention du permis C), les aléas de la vie qui font perdre son emploi sont de la responsabilité collective du pays dans lequel la personne s'est intégrée.

Stadtkanzlei

Stadthaus, Dornacherstrasse 1, Postfach, 4601 Olten
Telefon 062 206 13 25
stadtkanzlei@olten.ch / www.olten.ch



Olten
Direktion
Präsidium

VernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Olten, 2. Mai 2022

Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Art. 38a, Art. 58 Abs. 1 Bst. e, Art. 84 Abs. 5, Art. 126 Sachüberschrift Abs. 1 und 3-6 sowie Art. 126 e

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir übermitteln Ihnen innerhalb der gesetzten Frist bis zum 03.05.2022 die Vernehmlassung zur obigen geplanten Gesetzesrevision. Die Stadt Olten ist Mitglied der Charta Sozialhilfe Schweiz.

Der Bundesrat will mit einer Revision von Art. 38a AIG die Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten kürzen. Der Gesetzesartikel soll neu wie folgt gefasst werden:

«Während der ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder einer Aufenthaltsbewilligung liegt der Ansatz für die Sozialhilfe für deren Inhaberinnen und Inhaber unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung. Vorbehalten bleiben die Ansprüche von anerkannten Flüchtlingen nach Artikel 23 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.»

Hintergrund der geplanten Neuregelung ist die überdurchschnittliche Sozialhilfequote von Personen aus Drittstaaten. Vor allem Drittstaatenangehörige, welche über ein Asylverfahren in die Schweiz gekommen sind, tragen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko.

Wer von der geplanten Gesetzesrevision betroffen ist, ergibt sich nicht direkt aus dem Gesetzesartikel. Klar ist zunächst nur, dass wegen den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz die anerkannten Flüchtlinge von der geplanten Kürzung der Sozialhilfeleistungen nicht tangiert werden. Sie sollen auch weiterhin zu den gleichen Ansätzen wie die «einheimische Bevölkerung» unterstützt werden, also gemäss der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung, welche sich auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) abstützen.

Von der geplanten Gesetzesrevision nicht betroffen wären auch Personen aus den EU/EFTA-Staaten, welche aufgrund von staatsvertraglichen Regelungen «grundsätzlich den gleichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben wie Schweizerinnen und Schweizer». Die Gesetzesvorlage richtet sich somit gegen «Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten». Von der Vorlage ebenfalls nicht erfasst würden Personen aus dem Asylbereich, welche unter die Asylgesetzgebung fallen, also beispielsweise alle Personen in einem laufenden Asylverfahren.

Von der Gesetzesrevision wären somit vor allem folgende Gruppen von Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten betroffen:

- Personen ohne «Asylhintergrund» mit einer Aufenthaltsbewilligung B (also Personen, welche nicht aufgrund eines Asylverfahrens in der Schweiz leben)
- vorläufig Aufgenommene nach frühestens 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz, die als Härtefall anerkannt sind
- Personen, welche im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind
- Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung L.

Die von der geplanten Massnahme betroffenen Personen sollen während 3 Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen erhalten als die «einheimische Bevölkerung». Gekürzt werden soll der Grundbedarf, alle anderen Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie, situationsbedingte Leistungen usw.) würden jedoch ohne Reduktion ausgerichtet.

Die Revisionsvorlage regelt nicht, in welchem Ausmass der Grundbedarf für die betroffenen Personen gekürzt werden soll. Diese Festlegung will der Bund den Kantonen überlassen. Die Vernehmlassungsvorlage verweist jedoch auf den Asylbereich, wo der Grundbedarf für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene «in der Regel 20 Prozent unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegt.

Die Revisionsvorlage nimmt bewusst in Kauf, dass die Kürzung in den Kantonen sehr unterschiedlich ausfallen würde. Damit wird ausgeblendet, dass der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in allen Kantonen etwa gleich hoch ist. Kantonal unterschiedliche Festlegungen des Grundbedarfs sind wegen den schweizweit weitgehend einheitlichen Kosten für die Güter des täglichen Bedarfs aber sachlich nicht zu rechtfertigen. Aus diesem Grund bemessen alle Kantone den Grundbedarf gestützt auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS bzw. gestalten diese aus. Das führt zu einer sachgerechten interkantonalen Harmonisierung der Leistungen. Die geplante Regelung stellt diese Harmonisierung nun aber für Drittstaatenangehörige in Frage.

Von der Kürzung der Sozialhilfe betroffen wären nicht nur arbeitsfähige Erwachsene, sondern auch Kinder, ihre Betreuungspersonen und Menschen welche aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können. Dies ist aus der gesetzlichen Formulierung zu schliessen, welche eine generelle Kürzung der Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten und keine Ausnahmen für bestimmte Personengruppen vorsieht. Für Kinder ist dies sehr stossend.

Eine besondere Problematik stellen die sogenannten gemischten Dossiers dar. Das sind von der Sozialhilfe unterstützte Haushalte, in denen sowohl Personen aus Drittstaaten aus dem Ausländerbereich mit Schweizer/innen oder Ausländer/innen mit anderem Aufenthaltsstatus zusammenleben. Dies bedeutet einen enormen administrativen Aufwand.

Die Sozialhilfe ist knapp bemessen. So liegt der Grundbedarf in der Sozialhilfe ca. 40 Prozent unter dem Grundbedarf der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, welche ebenfalls die Existenzsicherung zum Ziel haben. Wenn Sozialhilfeleistungen gekürzt werden, besteht deshalb rasch die Gefahr, dass für die lebensnotwendigen Güter und Dienstleistungen nicht mehr genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Kürzungen bei der Sozialhilfe wirken desintegrierend, weil sich die Beziehenden bei einem reduzierten Grundbedarf selbst bescheidenste Ausgaben für die gesellschaftliche Teilhabe kaum mehr leisten können: ein Kaffee im Restaurant, der Besuch einer Kulturveranstaltung, das Abonnement für eine Tageszeitung, die Mitgliedschaft in einem Verein und weitere soziale Aktivitäten lassen sich mit einem gekürzten Grundbedarf praktisch nicht mehr finanzieren. Leistungskürzungen wirken somit für die Betroffenen integrationshemmend und sind aus gesellschaftlicher Sicht kontraproduktiv.

Kürzungen der Sozialhilfe sind bereits für Einpersonenhaushalte problematisch. Noch einschneidender wirken sich Kürzungen im Familienbudget aus, weil die Unterstützungsansätze pro Person degressiv ausgestaltet sind. Je grösser eine Familie ist, desto weniger Geld steht somit pro Person für den Grundbedarf zur Verfügung. Deshalb sind Kürzungen, welche Kinder und Jugendliche betreffen, besonders problematisch.

Weil die Sozialhilfe lediglich eine bescheidene Lebensführung (das Existenzminimum) gewährleistet, ist bei Leistungskürzungen generell Zurückhaltung geboten. Die Richtlinien der SKOS sehen Leistungskürzungen nur vor, wenn eine unterstützte Person Auflagen der Sozialhilfebehörden nicht beachtet und ihre Pflichten verletzt. Eine Kürzung setzt gemäss dem Sozialhilferecht eine Pflichtverletzung voraus und muss dem Fehlverhalten angepasst sein.

Das schweizerische System der Sozialhilfe kennt keine Leistungskürzungen für bestimmte Nationalitäten. Eine Reduktion der Sozialhilfe ist nur zulässig, wenn eine Person ihre Pflichten verletzt. Die Vernehmlassungsvorlage widerspricht diesem elementaren Grundsatz des Sozialhilferechts der Kantone fundamental. Sie sieht unabhängig von Pflichtverletzungen eine generelle Kürzung des Grundbedarfs für bestimmte Nationalitäten vor.

In der Sozialhilfe bemisst sich Höhe der Unterstützungsleistungen am Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz. In diesem Sinne erscheint die neue Vorgabe auch willkürlich. Die Tatsache, dass der Bund den Kantonen freilässt, wieviel tiefer der Ansatz in den ersten drei Jahre für Drittstaatsangehörige sein soll, ändert nichts an dieser Problematik. Die Vernehmlassungsvorlage geht davon aus, dass die Kantone «bei der Umsetzung Besonderheiten von Einzelfällen» berücksichtigen können, um die generellen Kürzungen bei Bedarf zu korrigieren. Diese Annahme ist unzutreffend: Der Grundbedarf in der Sozialhilfe wird in allen Kantonen als Pauschale festgelegt und kann im Einzelfall nicht angepasst werden.

Eine bessere Integration von bedürftigen Personen in den Arbeitsmarkt ist eine sinnvolle und anzustrebende Zielsetzung. Die Förderung der Erwerbstätigkeit muss durch zielgerichtete, auf die Erwerbsbeteiligung zugeschnittene Massnahmen und durch die Beratung und Betreuung und den Aufbau zusätzlicher arbeitsmarktlicher Kompetenzen im Einzelfall angestrebt und realisiert werden. Es gibt keine Evidenz dafür, dass generelle Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe die Arbeitsmarktintegration fördern würden. Die Sozialhilfe verfügt schon heute über bewährte und wirksame Anreiz und Sanktionsmechanismen, um die gesellschaftliche Integration und insbesondere die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu fördern bzw. durchzusetzen. Weitergehende Massnahmen, wie sie der Bund vorsieht, sind nicht nötig und widersprechen grundlegenden Prinzipien der Sozialhilfe.

Trotz gegenteiliger Erläuterungen des Bundes ist es äusserst fraglich, ob die neue Bestimmung zur besseren Integration der ausländischen Bevölkerung beitragen könnte. Im Gegenteil: Die Bestimmung kann die Wirkungsziele der von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Integrationsagenda unterminieren, da sie auch vorläufig Aufgenommene betrifft, die über ein Härtefallgesuch ihren Aufenthalt regulieren konnten. Diese Menschen werden seit Inkrafttreten der Integrationsagenda intensiv mit Bildungs- und Arbeitsintegrationsmassnahmen gefördert, damit sie sich nachhaltig und eben nicht nur kurzfristig in den Arbeitsmarkt integrieren und somit ein eigenständiges Leben führen können. Wenn sie nun während Bildungsmassnahmen, Vorlehren und Praktika jahrelang einen verminderten Grundbedarf erhalten (und diese Zeitspanne aufgrund der neuen Bestimmung noch ausgedehnt wird), könnte dies bewirken, dass sie sich lieber in einer wenig nachhaltigen, aber kurzfristig besser bezahlten Tätigkeit anstellen lassen, statt den Ausbildungsweg zu beschreiten.

Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit sind meist fehlende Sprachkenntnisse, ungenügende Bildung, fehlende berufliche Qualifikationen, gesundheitliche Probleme und als Folge davon Probleme bei der Stellensuche und nicht existenzsichernde Einkommen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Kostensteigerungen der letzten Jahre in der Sozialhilfe vor allem durch Umlagerungen aus den Sozialversicherungen (diverse IV-Revisionen, ALV-Revision) und das Bevölkerungswachstums entstanden sind. Diese Effekte haben zwar die Sozialhilfe belastet und verteuert, sie führten aber volkswirtschaftlich kaum zu Mehrkosten. Der Erläuternde Bericht des Bundes geht auf diese Umlagerungseffekte nicht ein.

Der Bund beziffert den Anteil von Sozialhilfe beziehenden Drittstaatenangehörigen am Kostenwachstum in der Sozialhilfe nicht. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Fallzahlen und der Sozialhilfekosten gibt es keine Indizien für einen Kausalzusammenhang zwischen der Kostensteigerung in der Sozialhilfe und der Sozialhilfequote bei Drittstaatenangehörigen aus dem Ausländerbereich.

Aus den im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Kürzung des Grundbedarfs werden nach Berechnungen der SKOS Einsparungen von rund 3 Millionen Franken resultieren. Das entspricht 0,1% der Gesamtausgaben der Sozialhilfe. Es ist davon auszugehen, dass die negativen Folgen der Gesetzesänderung in anderen Bereichen (Gesundheit, Kinderschutzmassnahmen etc.) zu deutlich höheren Kosten führen werden und so in der Summe sogar Mehrkosten in der Sozialhilfe entstehen. Mit Kostenargumenten lassen sich die in der Sache problematischen Kürzungen des Grundbedarfs deshalb nicht rechtfertigen.

Die mit der Vernehmlassungsvorlage angestrebte Kürzung von Sozialhilfeleistungen würde die bereits heute bestehende Inländerdiskriminierung noch zusätzlich verschärfen. Schweizer Bürgerinnen und Bürger würden gegenüber Personen aus der EU noch weiter benachteiligt. Bürgerinnen und Bürger aus der EU, welche ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten nachziehen, sind von der geplanten Neuerung nämlich nicht betroffen. Im erläuternden Bericht wird dies damit «gerechtfertigt», dass EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nur ein Aufenthaltsrecht hätten, wenn sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Personen aus der EU gelten aber in der Schweiz auch dann als aufenthaltsberechtigte Erwerbstätige (und haben eine Arbeitnehmereigenschaft), wenn sie nur eine Teilzeitarbeit ausüben und ergänzend Sozialhilfe beziehen.

Nach der für diese Problematik auch in der Schweiz massgeblichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) genügt für die Annahme der Arbeitnehmereigenschaft eine Arbeitstätigkeit von 12 Stunden pro Woche. Fazit: Personen aus der EU und ihre Familienangehörigen haben Anspruch auf uneingeschränkte Sozialhilfe-Leistungen, wenn die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Umfang von ca. 30% Teilzeit arbeiten. Übt ein Schweizer oder eine Schweizerin im gleichen Umfang eine Teilzeitarbeit aus, würden seine nachgezogenen Angehörigen nur einen reduzierten Unterstützungsansatz erhalten, womit Schweizerinnen und Schweizer und ihre Angehörigen benachteiligt werden. Die bereits heute bestehende Inländerdiskriminierung würde also durch die geplante Neuerung noch verschärft.

Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Wenn die Förderung und Unterstützung von Partnerinnen/Partnern und Kindern als zusätzliches Integrationskriterium für ausländerrechtliche Entscheide aufgenommen werden soll, ist es jedoch wichtig, dass das SEM und die kantonalen Migrationsämter ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet werden soll. Ansonsten besteht das Risiko von willkürlichen Entscheidungen, was einer glaubwürdigen Migrations- und Integrationspolitik schaden würde. Wichtig ist auch, dass die Direktbetroffenen wissen, welche konkreten Erwartungen an sie gestellt werden. Zudem sollte die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums praktikabel sein und nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen.

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung trägt diesen Kriterien nicht genügend Rechnung und ist deshalb abzulehnen. Die geplanten Regelungen sind insbesondere nicht konkret ge-

nug. Sie erhöhen zudem die Gefahr einer verpönten Sippenhaftung, wenn Personen für das Verhalten von nicht kooperativen Familienmitgliedern Nachteile erleiden.

Kritisch zu hinterfragen ist auch, ob es überhaupt zusätzliche Regelungen braucht. Schon heute verfügt die Sozialhilfe über ausreichende Anreiz- und Sanktionsmechanismen, um die unterstützten Personen zu geeigneten Integrationsmassnahmen zu verpflichten. Die bestehenden Möglichkeiten sind aus einer fachlichen Perspektive ausreichend. Die mit der Revisionsvorlage angestrebte Neuregelung weist gegenüber dem Ist-Zustand keine Vorteile auf, würde aber in der Praxis zu unklaren Situationen führen und die Vollzugsbehörden in hohem Masse zusätzlich belasten.

Zusammenfassend also:

Die geplante Revision des AIG soll zu einer weiteren Verschärfung der ausländerrechtlichen Bestimmungen führen. Die Revisionsvorlage richtet sich primär gegen Drittstaatenangehörige in der Sozialhilfe. Die geplante Neuregelung reiht sich ein in eine lange Reihe von bereits beschlossenen und umgesetzten Massnahmen, welche ähnliche Ziele verfolgen.

Auffallend ist, dass die nun vorgeschlagenen Massnahmen nicht auf aktuellen Grundlagen beruhen und statistisch wenig fundiert sind. So gibt es beispielsweise die vom Bund als Begründung für die Revisionsvorlage geltend gemachten Kostensteigerungen in der Sozialhilfe bereits seit einigen Jahren nicht mehr – die Kosten der Sozialhilfe sind stabil und in jüngster Zeit tendenziell sogar sinkend. Eine differenzierte Betrachtung der Kostensteigerungen bis 2017 zeigt zudem, dass die Mehrkosten primär auf Verlagerungseffekte und das Bevölkerungswachstum in der Schweiz zurückzuführen sind. Vor allem Kostenverlagerungen von den Sozialversicherungen zur Sozialhilfe haben zu einem Anstieg der Sozialhilfekosten geführt. Es zeigt sich jedoch kein relevanter Zusammenhang zwischen den vom Bund erwähnten Kostensteigerungen und der nun vorliegenden Revisionsvorlage.

Tatsache ist, dass Personen aus Drittstaaten ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko tragen. Dieses Risiko lässt sich jedoch gestützt auf die Erfahrungen der Sozialhilfepraxis nicht mit generellen Kürzungen beim Grundbedarf verringern. Ursache der Bedürftigkeit dieser Personen sind vor allem die ungenügende Bildung und als Folge davon ein ungenügendes Einkommen, welches nicht ausreicht, um die oft grossen Familien zu finanzieren. Die vom Bund vorgeschlagenen Massnahmen treffen in hohem Masse Kinder und Personen, welche kaum die Möglichkeit haben, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die geplanten Massnahmen verschlechtern deshalb die soziale Situation der sozial schwächsten Mitglieder unserer Gesellschaft. Sie erschweren oder verunmöglichen die soziale Integration der Betroffenen und ihrer Kinder und sind deshalb in vielen Fällen kontraproduktiv. Die geplante Kürzung von Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige würde dazu führen, dass die Betroffenen während mehrerer Jahre unter den in der Schweiz üblichen Ansätzen für das Existenzminimum leben müssten.

Die geplante Gesetzesrevision würde zu unterschiedlichen Leistungen in den verschiedenen Kantonen führen und das bisherige bewährte System der Harmonisierung des Grundbedarfs gestützt auf die SKOS-Richtlinien untergraben. Die geplante Regelung widerspricht zudem fundamentalen Grundsätzen des Sozialhilferechts, weil sie beispielsweise Kürzungen des Grundbedarfs vorsieht, auch wenn sich die unterstützten Personen in jeder Hinsicht korrekt verhalten. Die Vorlage geht zudem fälschlicherweise davon aus, dass die Kantone in Härtefällen den Grundbedarf individuell festlegen könnten, um Härtefälle zu verhindern. Das ist aber in keinem Kanton möglich, weil der Grundbedarf immer als Pauschale festgelegt wird und nicht dem sozialhilferechtlichen Individualisierungsgrundsatz unterliegt.

Die mit der AIG-Revision angestrebte Regelung würde zudem dazu führen, dass die bereits heute bestehende Inländerdiskriminierung im Vergleich zu EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern noch verschärft würde.

Mit der Revisionsvorlage beansprucht der Bund einen direkten Einfluss auf die Sozialhilfegesetzgebung und die Sozialhilfepraxis der Kantone. Diese sind gemäss der Bundesverfassung zuständig für die Sozialhilfe. Die Revisionsvorlage greift somit zu Unrecht in den Kompetenzbereich der Kantone ein, verletzt die Kompetenzregelung der Verfassung und ist schon aus diesem Grund abzulehnen. Die Neuregelung würde schwergewichtig Kinder und andere vulnerable Personen betreffen und sich integrationshemmend auswirken.

Der vom Bundesrat in Aussicht gestellte Spareffekt wird in der Vernehmlassungsvorlage nicht quantifiziert und muss angesichts der verfügbaren Daten als gering eingestuft werden. Die möglichen Einsparungen stehen jedenfalls in keinem vertretbaren Verhältnis zu den mit der Revisionsvorlage verbundenen schwerwiegenden sozialen und rechtsstaatlichen Nachteilen.

Die Stadt Olten lehnt deshalb die geplante Revision ab.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Stadtrates von Olten



Thomas Marbet, Stadtpräsident



Markus Dietler, Stadtschreiber

St. Gallen, den 03.05.2022

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus
Drittstaaten**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüssen wir die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen. **Durch die Kürzung von Sozialhilfebeiträgen finden sich Personen zudem in einer vulnerablen Situation auf dem Arbeitsmarkt wieder. Diese Vulnerabilität kann Personen dazu bringen, prekäre Jobs anzunehmen, die ihrer physischen und psychischen Integrität schaden. Als Gewerkschaft erachten wir es als unsolidarisch und einer demokratischen Gesellschaft unwürdig, Migrant:innen willentlich in diese Situation der Prekarität und Vulnerabilität zu manövrieren.**

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

Folglich fordert die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BüG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft, denn Rückstufungen verschlechtern auch die Position von Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt. So finden sich Arbeitnehmende in einer vulnerableren Position wieder, die Raum für Ausbeutung lässt. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL8 oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert die Unia Migrationsgruppe Region ____ den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden **begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur

jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden würde es deshalb begrüßen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten

und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordert Die Unia Migrationsgruppe Ostschweiz-Graubünden als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

i.A. Tobias Hollinger, verantwortlicher Gewerkschaftssekretär der IG Migration der Unia Ostschweiz-Graubünden

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Zürich, 3. Mai 2022

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus
Drittstaaten**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüssen wir die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen. Durch die Kürzung von Sozialhilfebeiträgen finden sich Personen zudem in einer vulnerablen Situation auf dem Arbeitsmarkt wieder. Diese Vulnerabilität kann Personen dazu bringen, prekäre Jobs anzunehmen, die ihrer physischen und psychischen Integrität schaden. Als Gewerkschaft erachten wir es als unsolidarisch und einer demokratischen Gesellschaft unwürdig, Migrant:innen willentlich in diese Situation der Prekarität und Vulnerabilität zu manövrieren.

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

Folglich fordert die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.**

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft, denn Rückstufungen verschlechtern auch die Position von Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt. So finden sich Arbeitnehmende in einer vulnerableren Position wieder, die Raum für Ausbeutung lässt. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL8 oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt.

Folglich fordert die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen **begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.**

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur

jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen würde es deshalb begrüssen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten

und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

Folglich fordert die Unia Migrationsgruppe Region Zürich-Schaffhausen als Mitglied der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Migrationsgruppe der Unia Region Zürich-Schaffhausen

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

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

Bern, 3. Mai 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

Generelle Bemerkungen

Die vorgeschlagene Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sieht drei Neuregelungen vor: die Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung, die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium, und die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen.

Kernpunkt der Vorlage ist die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Es ist statistisch erwiesen, dass diese Personengruppe in den ersten drei Jahren nach ihrer Einreise in die Schweiz deutlich häufiger Sozialhilfe bezieht als Angehörige der EU-EFTA-Staaten oder Schweizerinnen und Schweizer¹. Mit der Neuregelung soll den Anstieg der Sozialhilfeausgaben von Kantonen und Gemeinden reduziert werden. Eine Kürzung der Sozialhilfe soll zudem «die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit fördern und einen Anreiz schaffen, den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Damit einher geht auch das als gewichtig einzustufende ausländerpolitische Ziel der Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können.»²

Aus Gemeindesicht ist es wichtig, dass die Sozialhilfeausgaben in einem für die Gemeinden finanzierbaren Rahmen bleiben und die kommunale Sozialhilfe ihre Aufgabe als letztes, aber entscheidendes Netz auch in Zukunft wahrnehmen kann. Der SGV bezweifelt jedoch die Wirksamkeit der Vorlage im Hinblick auf die Erreichung der genannten Ziele. Aus Sicht des SGV schafft die Massnahme keinen Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit. Die Integration der

¹ Büro BASS (2019) im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM, Studie «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen», S. 53.

² Erläuternder Bericht, S. 17.



Betroffenen wird eher erschwert als gefördert. Starke Zweifel bestehen zudem an der Verfassungsmässigkeit der Massnahme sowie an den erwarteten Kosteneinsparungen für Kantone und Gemeinden. Der SGV lehnt deshalb die Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe für Drittstaatenangehörigen ab.

Der SGV lehnt ebenfalls die Einführung eines zusätzlichen Integrationskriteriums ab, begrüsst hingegen die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallbewilligungen.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 38a Einschränkung der Sozialhilfeleistungen

Mit der Neuregelung sollen die Kantone verpflichtet werden, einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung während der ersten drei Jahre nach Erteilung der Bewilligung festzulegen als bei der einheimischen Bevölkerung. Die Einschränkung soll nur den Grundbedarf betreffen, nicht die Mittel für integrations-, gesundheits- oder familienpolitische Massnahmen. Die Festlegung der exakten Höhe des tieferen Unterstützungsansatzes wird dabei den Kantonen überlassen. Die Vorlage verweist auf eine vergleichbare Regelung im Asylbereich, wonach der Ansatz der Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene ebenfalls unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt (in der Regel 20 Prozent tiefer).

Mit dieser Vorlage beabsichtigt der Bund eine Regelungskompetenz im Sozialhilfebereich, welche den Kantonen zusteht. Der Bericht «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» kommt zum Schluss, dass die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Gewährung von Sozialhilfe beschränkt sind. Der Bund könne dennoch für einzelne Kategorien von Drittstaatsangehörigen und für eine befristete Zeit eine sozialhilferechtliche Regelung treffen. Die Massnahme würde den Kantonen einen substanziellen Regelungsspielraum belassen. Ein von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) in Auftrag gegebenes Rechtgutachten³ kommt hingegen zum Schluss, dass der Bund mit der vorgeschlagenen Änderung der AIG seine verfassungsmässige Kompetenz überschreitet.

Der SGV teilt grundsätzlich die kritische Haltung der Kantone in Bezug auf die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung, stellt insbesondere aber auch den Inhalt und die Zielsetzung der neuen Bestimmung in Frage. Er teilt die Skepsis der SODK, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sowie der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID), dass die vorgeschlagene Kürzung der Sozialhilfeleistungen zu kontraproduktiven Wirkungen auf die berufliche und gesellschaftliche Integration der Betroffene führen würde. Gemäss der im erläuternden Bericht zitierten Studie BASS, ist das Sozialhilferisiko überdurchschnittlich hoch bei Drittstaatsangehörige, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind oder die einen Asylhintergrund aufweisen; Kinder bis 17 Jahre werden am häufigsten von der Sozialhilfe unterstützt.

Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz ziehen, sind hingegen nur äusserst selten auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen.

Die Gemeinden tragen einen grossen Teil der Ausgaben für die Sozialhilfe und spüren zugleich auch direkt die Folgen einer mangelnden Integration der Betroffenen. Aus Gemeindesicht ist es entscheidend, dass die Sozialhilfe auch in Zukunft ihre Aufgabe als letztes, aber entscheidendes Netz

³ Kurzugutachten zuhanden SODK betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten) erstellt von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Martin Wilhelm, MLaw, Zürich (2020).



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

der sozialen Sicherheit wahrnehmen kann. Allfällige Einsparungen müssen langfristig den Aufwänden, die durch eine mangelnde Integration entstehen können, gegenübergestellt werden. Der SGV bezweifelt, dass die vorgeschlagene Massnahme zielführend ist und zu erheblichen Kosteneinsparungen führen wird.

Aus diesen Gründen lehnt der SGV die vorgeschlagene Änderung der AIG ab.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e

Ein neues Integrationskriterium soll in Artikel 58a AIG aufgenommen werden, wonach ausländische Personen zur Förderung und Unterstützung der Integration ihrer Familienangehörigen verpflichtet werden sollen. Das neue Kriterium kann insbesondere bei Integrationsvereinbarungen im Zusammenhang mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F), bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) in eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) berücksichtigt werden.

Das Anliegen, dass sich Familienangehörige bei der Integration gegenseitig unterstützen sollen, ist aus Sicht des SGV nachvollziehbar. Der erläuternde Bericht geht jedoch nicht im Detail darauf ein, wie genau die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen konkretisiert bzw. wie das neue Kriterium in der Praxis umgesetzt werden soll. Der SGV sieht die Umsetzung der neuen Bestimmung kritisch, weil sie in der Praxis das Risiko willkürlicher Anwendungen mitsichbringt. Personen mit Familienangehörigen müssen mehr Integrationskriterien erfüllen, was zu ungleichen oder unklaren Situationen führt. Zudem dürfte für die Vollzugsbehörden ein unverhältnismässiger Mehraufwand entstehen.

Aus Sicht des SGV ist daher auf die Einführung des zusätzlichen Integrationskriteriums zu verzichten.

Art. 84 Abs. 5

Bei der Beurteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig Aufgenommenen in Härtefällen soll neu die Teilnahme am Erwerb von beruflicher Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden.

Aus Sicht des SGV ist die vorgeschlagene Gleichsetzung zu begrüssen. Damit wird die Zielsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) Rechnung getragen und der Anreiz für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe gestärkt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor

Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie: SODK, SKOS, Städteverband



Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK

Wabern, 3. Mai 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den wichtigsten Punkten zur obenstehenden Vorlage.

Hintergrund für die nachfolgenden Ausführungen bilden die zentralen Grundsätze der Rotkreuzbewegung. In diesem Zusammenhang relevant sind insbesondere die Respektierung der Menschenwürde und die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe von verletzlichen und benachteiligten Menschen. Im Rahmen unseres Engagements für die Charta Sozialhilfe setzen wir uns dafür ein, dass die Sozialhilfe auch in Zukunft ein Leben in Würde ermöglicht und gleichzeitig die Chance bietet, wieder in die finanzielle Selbständigkeit zurückzufinden.

Einleitende Bemerkungen

In den letzten Jahren beobachtet das SRK zunehmende Verschärfungen für Migrantinnen und Migranten im Bereich der Sozialhilfe. Insbesondere die Anfang 2019 in Kraft getretenen Anpassungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) haben den Zugang zur Sozialhilfe für die Betroffenen erschwert. So gilt seit dann, dass Ausländerinnen und Ausländern beim Bezug von Sozialhilfe die Niederlassungsbewilligung entzogen oder die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert werden kann, was die Schwelle für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe deutlich erhöht hat und dazu führt, dass Personen in Not auf staatliche Hilfe verzichten. Für die Betroffenen hat dies zum Teil verheerende Folgen, wenn sie sich beispielsweise verschulden oder wenn sich gesundheitliche Probleme aufgrund der prekären finanziellen Situation verschlechtern.¹ Darüber hinaus war die Sozialhilfe in den letzten Jahren generell mehrfach unter Druck. Die Leistungen wurden bereits sukzessive reduziert und sind heute somit sehr knapp bemessen.² Mit diesen Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfe als unterstem Netz im System der sozialen Sicherung geht eine tendenziell steigende Nachfrage bei Hilfswerken wie dem SRK einher³, welche jedoch nur subsidiäre Unterstützung bieten und die Sozialhilfe weder ersetzen können noch sollen. Die geplante Gesetzesrevision beinhaltet im Kern eine Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen

¹ Siehe dazu unter anderem Büro BASS, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, Februar 2022, abrufbar unter www.charta-sozialhilfe.ch/infos; ZHAW, Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung, August 2021, abrufbar unter <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23044>.

² Siehe unter anderem Heusser, Der Grundbedarf in der Sozialhilfe, Jusletter vom 11.12.2017, abrufbar unter https://www.vbbrb.ch/files/files_vbbrb/newsarchiv/jusletter_grundbedarf-in-der-sozialhilfe_de.pdf.

³ Siehe dazu unter anderem FHNW, Hilfswerke und öffentliche Sozialhilfe – von der Komplementarität zur Subsidiarität?, November 2016, abrufbar unter www.sozialhilfeberatung.ch/files/2016-11/2016-11-07-hilfswerke-und-ffentliche-sozialhilfe-studienbericht.pdf; Büro BASS, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, Februar 2022, abrufbar unter www.charta-sozialhilfe.ch/infos.



und Ausländer aus Drittstaaten. **Vor dem Hintergrund der obenstehenden Ausführungen wird dieses Vorhaben vom SRK entschieden abgelehnt.**

Positiv zur Kenntnis genommen wird hingegen, dass der Bundesrat auf eine weitere Verschärfung bezüglich der Regelung zu Rückstufung und Widerruf von ausländerrechtlichen Bewilligungen beim Bezug von Sozialhilfe verzichtet. Wie erwähnt hatte bereits die AIG-Revision von 2019 zur Folge, dass Personen in Not aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf Sozialhilfeleistungen verzichteten, mit zahlreichen negativen Auswirkungen für die Betroffenen. Eine weitere Verschärfung in diesem Bereich wäre deshalb höchst problematisch.

Reduktion der Sozialhilfeleistungen (Art. 38a)

Als Kern der Vorlage sollen Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten während drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen erhalten als die «einheimische Bevölkerung». Dazu soll der sogenannte «Grundbedarf für den Lebensunterhalt» gekürzt werden, wobei das genaue Ausmass der Kürzung von den Kantonen festzulegen wäre.

Das SRK beurteilt die vorgesehene Gesetzesänderung äusserst kritisch, insbesondere aufgrund der Verschlechterung der sozialen Situation für Personen aus Drittstaaten, die damit einhergehen würde. Ausserdem scheint es fraglich, ob die vorgeschlagene Anpassung tatsächlich zu verbesserten Anreizen für eine Arbeitsintegration der Betroffenen oder zu einer Reduktion der Sozialhilfekosten beitragen kann.

Untragbare Verschlechterung der sozialen Situation für Personen aus Drittstaaten

Die Sozialhilfe gewährleistet als unterstes Netz im System der sozialen Sicherung die Existenz von bedürftigen Personen und garantiert dabei auch ein Mindestmass an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Das menschenwürdige Dasein, das damit ermöglicht wird, beinhaltet, dass auch bedürftige Personen ihre sozialen Beziehungen pflegen und ein Leben ohne Ausgrenzung führen können. Mit dem sogenannten «Grundbedarf für den Lebensunterhalt» sind in der Sozialhilfe alle Kosten für den täglichen Bedarf abzudecken. Der Grundbedarf wird in den Kantonen als Pauschale festgelegt und ist bereits heute äusserst knapp bemessen: Er liegt rund 40 Prozent unter dem Grundbedarf der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, welche ebenfalls die Existenzsicherung zum Ziel haben.

Wenn für Personen aus Drittstaaten dieses ohnehin bescheidene Existenzminimum wie geplant während längerer Zeit pauschal gekürzt würde, würden den Betroffenen tendenziell nur noch die für das physische Überleben notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Die Betroffenen könnten sich selbst die bescheidensten Ausgaben für die soziale Teilhabe kaum mehr leisten und würden de facto vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen. Für Personen aus Drittstaaten würden die vielseitigen Bemühungen zur Integrationsförderung im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme damit untergraben. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die mit einer Leistungskürzung einhergehende erhöhte Prekarisierung negativ auf die Gesundheit der Betroffenen auswirkt. So ist eine eingeschränkte soziale Teilhabe mit erhöhten psychischen Belastungen verbunden, welche erfahrungsgemäss wiederum erhebliche soziale und gesundheitliche Folgekosten mit sich bringen.

Besonders stossend ist ausserdem, dass von den vorgesehenen Kürzungen auch in bedeutendem Umfang Personen betroffen sind, bei welchen die beabsichtigten Anreize zur wirtschaftlichen Selbständigkeit offensichtlich ins Leere laufen. So wird nicht Rücksicht genommen auf die besondere Situation von Kindern und Jugendlichen, und auch der Situation von Menschen, welche aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können, wird nicht Rechnung getragen.

Aufgrund der beschriebenen negativen Auswirkungen auf die Betroffenen ist eine Reduktion der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatsangehörige aus humanitärer Perspektive abzulehnen. Zudem stellt sich die Frage, ob die generelle Reduktion der Sozialhilfe für eine Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern alleine aufgrund deren Herkunft aus Drittstaaten mit dem Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung zu vereinbaren ist. Eine solche Schlechterstellung von Personen einzig aufgrund der Herkunft aus bestimmten Staaten ist für das SRK basierend auf den Rotkreuzgrundsätzen nicht akzeptabel.

Fragliche Auswirkungen auf die berufliche Integration und die Sozialhilfeausgaben

Als Ziel der Vorlage wird die Reduktion der Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden und die Stärkung der Anreize für eine bessere Arbeitsintegration der betroffenen Personen genannt.⁴ Eine bessere berufliche Integration von bedürftigen Personen ist auch für das SRK eine sinnvolle und anzustrebende Zielsetzung. Es lässt sich jedoch bezweifeln, ob die Reduktion der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatsangehörige ein taugliches Mittel für die Erreichung dieses Ziels darstellt.

Im Rahmen der Sozialhilfe muss die Förderung der Erwerbstätigkeit durch zielgerichtete, auf die Erwerbsbeteiligung zugeschnittene Massnahmen im Einzelfall angestrebt und realisiert werden. Die Sozialhilfe verfügt dazu bereits heute über ausreichende Anreiz- und Sanktionsmechanismen, es braucht hierzu gemäss verschiedenen Einschätzungen aus der Praxis keine weiteren Massnahmen.⁵ Zudem gibt es keine Evidenz dafür, dass generelle Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe die Arbeitsmarktintegration fördern würden. Im Gegenteil behindert ein noch knapperes Budget die sozialen Kontakte und damit auch die Vernetzungsmöglichkeiten für die Stellensuche. Wenn Betroffene unter erhöhtem Druck doch eine Stelle finden, besteht die Gefahr, dass diese nicht nachhaltig ist. Gerade bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen könnte eine Leistungskürzung bewirken, dass diese lieber möglichst rasch als Ungelernte etwas Geld verdienen, statt wenn möglich eine Ausbildung zu absolvieren. Eine temporäre Anstellung ohne Berufsabschluss ist jedoch längerfristig mit deutlichen Nachteilen behaftet, da eine fehlende berufliche Qualifizierung ein zentrales Armutsrisiko darstellt und damit zu rechnen ist, dass die Betroffenen in unsicheren und prekären Arbeitsverhältnissen verbleiben und immer wieder auf staatliche Hilfe angewiesen sein werden. Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass viele von der Sozialhilfe unterstützte Personen aus Drittstaaten als Working Poor zu bezeichnen sind.⁶ In Bezug auf diese Personengruppe scheint es besonders fraglich, wie mittels Leistungskürzungen Anreize für eine bessere Arbeitsintegration geschaffen werden können.

⁴ Siehe Erläuternder Bericht des EJPD zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Januar 2022, S. 2.

⁵ Siehe Grundlagendokument der Charta Sozialhilfe Schweiz, März 2022, S. 6, abrufbar unter www.charta-sozialhilfe.ch/infos.

⁶ Büro BASS, Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen, Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, November 2018, abrufbar unter <https://www.buero-bass.ch/kernbereiche/projekte/sozialhilfebezug-von-auslaenderinnen-und-auslaendern-aus-drittstaaten-statistische-auswertungen/project-view>.



Als weitere Zielsetzung für die Vorlage wird die Reduktion der Sozialhilfekosten genannt. Gemäss den Berechnungen der SKOS werden aus der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Kürzung des Grundbedarfs für Drittstaatsangehörige Einsparungen von rund 0,1% der Gesamtausgaben der Sozialhilfe hervorgehen. Gemäss einer Schätzung der Charta Sozialhilfe ist davon auszugehen, dass die negativen Folgen der Gesetzesänderung in anderen Bereichen zu deutlich höheren Kosten führen werden und so in der Summe sogar Mehrkosten in der Sozialhilfe entstehen.⁷ Selbst mit Kostenargumenten lässt sich die für die Betroffenen äusserst problematischen Kürzung des Grundbedarfs deshalb nicht rechtfertigen.

Weitere Bestimmungen

Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium (Art. 58a Abs. 1, Bst. e)

Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die Ursache für eine mangelnde Integration eines Familienangehörigen wird jedoch selten zweifelsfrei zu klären sein. Damit besteht mit der vorgesehenen Regelung die Gefahr, dass die Antragstellenden für ein unerwünschtes Verhalten eines Familienmitglieds bestraft werden, das sie nur sehr bedingt beeinflussen können. Ausserdem müssten Familien mit Kindern und verheiratete Paare mit der vorgesehenen Regelung mehr Integrationskriterien erfüllen als Konkubinatspaare oder Einzelpersonen, was einer strukturellen Benachteiligung gleichkäme. Sowohl die Sanktionierung für ein Verhalten Dritter als auch die unverhältnismässige Benachteiligung aufgrund des Zivilstandes widersprechen jedoch einer liberalen Gesellschaftsordnung. Um die Integration von ausländischen Personen zu fördern, braucht es einen weiteren Ausbau von sprachlichen und beruflichen Integrationsmassnahmen ab dem ersten Tag in der Schweiz. Entsprechende Bestrebungen wie die Öffnung der Integrationsvorlehre für Jugendliche und junge Erwachsene aus Drittstaaten sind zu begrüssen. Die Verantwortung für eine gelingende Integration kann jedoch nicht einfach auf die Partnerin bzw. den Partner oder auf die Eltern verschoben werden. Die vorgeschlagene Regelung für ein zusätzliches Integrationskriterium ist deshalb abzulehnen.

Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5)

Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig aufgenommene Personen in Härtefällen das Integrationskriterium der Teilnahme am Erwerb von Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird. Die vorgeschlagene Bestimmung ist zu begrüssen, da damit der zentralen Rolle von Bildungsmassnahmen für eine nachhaltige berufliche Integration stärker Rechnung getragen wird.

⁷ Siehe Grundlegendokument der Charta Sozialhilfe Schweiz, März 2022, S. 7-8; siehe auch Vernehmlassungsantwort der SKOS vom 31. März 2022.



Fazit

Aufgrund der obenstehenden Ausführungen lehnt das SRK die Reduktion der Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten entschieden ab. Dies würde zu einer höchst problematischen Verschlechterung der sozialen Situation der Betroffenen führen und diese de facto vom gesellschaftlichen Leben ausschliessen. Ausserdem spricht sich das SRK auch dagegen aus, die Unterstützung von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium festzulegen. Die vorgeschlagene Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen begrüsst das SRK hingegen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerisches Rotes Kreuz
Geschäftsstelle

Markus Mader
Direktor

Sarah Kopse
Leiterin Departement Gesundheit und Integration



VKM | ASM I

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
Association des services cantonaux de migration
Associazione dei servizi cantonali di migrazione

Geschäftsstelle
Amt für Bevölkerungsdienste
Corinne Karli
Ostermundigenstrasse 99B
CH-3006 Bern

Telefon direkt +41 31 633 42 99
Fax +41 31 633 55 86
info@vkm-asm.ch
www.vkm-asm.ch

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden,
Ostermundigenstrasse 99B, CH-3006 Bern

Per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
z.H. Martina Macri und Roman Blöchliger

(Per E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.ad-min.ch)

Bern, 3. Mai 2022

Ihr Zeichen
Ihre Mitteilung vom
Unser Zeichen
Zuständig

26. Januar 2022
MS/sigr
Corinne Karli

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Frau Macri
Sehr geehrter Herr Blöchliger

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) dankt Ihnen für die Möglichkeit zu der geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) bzw. den Einschränkungen der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten Stellung nehmen zu können.

Während sich einige VKM-Mitglieder dem Grundsatz nach vorbehaltlos für die Vorlage aussprechen, bekundet eine Mehrheit der Mitglieder ihre Bedenken sowie ihre Ablehnung in Bezug auf die Art und Weise der geplanten Umsetzung sowie deren Wirksamkeit hinsichtlich der geplanten Zielsetzung. Die geplante Neuregelung zwingt die Kantone den Ansatz für die Sozialhilfe zu senken. Nach Ansicht genannter Mehrheit der Mitglieder schränkt der Bund damit die Autonomie der Kantone ein. Zudem dürfte sich der daraus erwartete volkswirtschaftliche Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe in engen Grenzen halten. Diese Massnahme schießt zudem an den vom Bundesrat gesteckten Zielen bezüglich der besseren und schnelleren Integration, gerade bei Familien mit knappen finanziellen Mitteln, vorbei.

Die konkreten Ausführungen und Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen der geplanten Neuregelung finden Sie nachfolgend.

Ad Art. 38a AIG

Gemäss dieser neuen Bestimmung sollen betroffene Personen während drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen erhalten als die «einheimische Bevölkerung». Gekürzt werden soll der Grundbedarf, bei allen anderen Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie, situationsbedingte Leistungen usw.) werden keine Reduktionen vorgenommen. Die Revisionsvorlage regelt nicht, in welchem Ausmass der Grundbedarf für die betroffenen Personen gekürzt werden soll.

Die Mehrheit der Mitglieder vertritt die Auffassung, dass generelle Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe die mit der Revisionsvorlage gesteckten Ziele (insbes. Arbeitsmarktfähigkeit der betroffenen Personen) nicht verbessern. So stellt ein Sozialhilfebezug bei Kurzaufenthalts- (L) und Aufenthaltsbewilligung (B) bereits heute einen Widerrufsgrund dar. Wird die L- oder B-Bewilligung nicht widerrufen, ist ein Widerruf entweder nicht verhältnismässig (meist wegen längerem Aufenthalt) oder der Sozialhilfebezug ist unverschuldet (wegen einem Härtefall oder wegen einer speziellen Lebenssituation). Der erste Fall entfaltet mit der vorgeschlagenen 3 Jahres-Frist keine Wirkung. Beim zweiten Fall wurde der Grund für den Sozialhilfebezug bereits überprüft und die Nicht-Integration im Arbeitsmarkt entschuldigt. Bei diesen Fällen einen tieferen Unterstützungsansatz zu wählen, fördert die Arbeitsaufnahme nicht. Weniger Geld erscheint insbesondere im Zusammenspiel mit dem bereits vorhandenen Widerrufsgrund nicht zielführend. Zudem ist beachtlich, dass bei einem Familiennachzug mit knappen finanziellen Ressourcen bereits heute die Möglichkeit besteht, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B oder L an die Bedingung der Nichtsozialhilfeabhängigkeit zu knüpfen, woraufhin der Widerruf ausgesprochen wird, wenn doch Sozialhilfe bezogen wird. Zusätzlich gilt, dass solange EU/EFTA-Staatsangehörige die Arbeitnehmereigenschaft besitzen, kann – auch wenn aufgrund von zu tiefen Erwerbseinkommen Sozialhilfe bezogen wird – weder das Aufenthaltsrecht eingeschränkt noch die Sozialhilfe gekürzt werden. Dadurch werden Schweizer Staatsangehörige mit ihren Angehörigen aus einem Drittstaat gegenüber Familien mit Ansprüchen aus dem FZA diskriminiert.

Sodann ist die vorgeschlagene Reduktion der Sozialhilfe (Grundbedarf) auch aus Sicht der Integration kontraproduktiv, da sie eine nachhaltige soziale und berufliche Integration erschwert und langfristig wohl mehr Kosten verursacht als Einsparungen. Die Wirkung von tieferen Unterstützungsansätzen für Personen aus dem Migrationsbereich und deren Auswirkungen auf die Integration sind bekannt. Besonders gravierend und vor allem längerfristig bedeutsam sind die Folgen für Kinder und Jugendliche. Mit einem gekürzten Grundbedarf ist auch für Jugendliche und junge Erwachsene eine nachhaltige Integration stark gefährdet (zu beachten ist diesbezüglich Art. 11 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Es besteht die konkrete Gefahr, dass sie aus rein finanziellen Gründen keine Berufslehre machen und stattdessen den direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt suchen. Jugendliche und junge Erwachsene ohne Berufslehre arbeiten oft in prekären Arbeitsverhältnissen, die wiederum mit einem hohen Risiko für einen Sozialhilfebezug verbunden sind (Working-Poor). Anstatt den Unterstützungsansatz in den ersten drei Jahren nach Bewilligungserteilung zu kürzen, erscheint es deshalb zielführender, die bestehenden gesetzlichen Anforderungen an die finanziellen Mittel im Rahmen der Zulassung konsequenter anzuwenden und durch Anreize zusätzlich zu verstärken. So berichten auch Mitglieder der VKM von positiven Erfahrungen, die sie bspw. mit der Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit von Sozialhilfebezüglerinnen/Sozialhilfebezüglern gemacht haben. Demnach wirkt sich insbesondere die ausländerrechtliche "Nicht-Sanktionierung" von Ausbildungen regelmässig nachhaltiger auf die Integration und somit die Unterstützungsbedürftigkeit aus.

Ein weiteres Argument, das gegen die vorgeschlagene Gesetzesrevision spricht, sind die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten, welche die kantonale Gesetzgebung und die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorgeben. Damit können einzelne Personen gezielt sanktioniert werden, um so den nötigen Anreiz für eine Ablösung von der Sozialhilfe zu setzen. Wenn bestimmte Personengruppen systematisch tiefere

Unterstützungsansätze haben, reduziert dies den Spielraum für eine gezielte Sanktionierung dieser Personen bei einer Verletzung der Mitwirkungspflichten; zumal bereits mit den heute gewährten Zahlungen die Deckung des Grundbedarfs teilweise schwierig ist.

Da die Sozialhilfe weiter ausdifferenziert wird, dürfte die genannte Bestimmung schliesslich zu einem erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Vollzugsbehörden führen (unter anderem Wissensaufbau und Anpassungen in den EDV-Systemen). Unter Berücksichtigung dieser Tatsache ist das effektiv verbleibende Einsparungspotential fragwürdig.

Den Migrationsämtern stehen somit bereits heute effektivere und variabelere Möglichkeiten zur Verfügung. Ein tieferer Sozialhilfeansatz in den ersten drei Jahren wird daher kaum zu einer vermehrten Arbeitsaufnahme führen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die exakte Höhe des tieferen Unterstützungsansatzes für Drittstaatsangehörige mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung, welcher in dieser Vorlage nicht geregelt wird. Diese Regelung liegt in der Kompetenz der Kantone. In der Theorie sind die verfassungsmässigen Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen nachvollziehbar. Gefordert wären mit der Annahme der vorliegenden Teilrevision des AIG die Kantonsparlamente, die in ihren kantonalen Sozialhilfegesetzen den zeitlich befristeten, tieferen Unterstützungsansatz für den erwähnten Personenkreis festlegen müssten. Zu Problemen könnte dies insbesondere dann führen, wenn die kantonale gesetzliche Regelung zum tieferen Sozialhilfeansatz in einer Referendumsabstimmung scheitern würde. Die Revisionsvorlage nimmt damit in Kauf, dass die Kürzung in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt werden dürfte, was kritisch zu bewerten ist. Im Übrigen stellen sich Fragen hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit der Vorlage. Die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz stellt eine Regelung dar, die den Bezug von Sozialhilfe direkt zum Gegenstand föderaler Bestimmungen macht. Der Bund nimmt sich damit eine verfassungsgemässe Gesetzgebungskompetenz heraus, die den Kantonen zusteht und verstösst damit ohne Not gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Zusätzlich zu vorgenannten Argumenten bringen einzelne Mitglieder folgende Bemerkungen an:

- Ein Mitglied weist darauf hin, dass Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung teilweise ohnehin von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind und sie ihr Aufenthaltsrecht bei Sozialhilfebezug verlieren. Entsprechend sei es nicht notwendig, für Drittstaatsangehörige mit Kurzaufenthaltsbewilligung eine rechtliche Grundlage für die Kürzung des Unterstützungsansatzes einzuführen.
- Wie aus den Erläuterungen zur Vorlage ersichtlich ist, sind sehr viele Personen in der Schweiz nicht erfolgreich, wenn sie im Familiennachzug zu einem Schweizer oder einer Schweizerin nachziehen. Nach Einschätzung eines Mitgliedes dürfte dies in einem Grossteil der Fälle wohl an der Schweizerin bzw. dem Schweizer liegen, die/der bereits vor dem Familiennachzug Sozialhilfe bezogen hat. Aus diesem Grund sowie aufgrund der Tatsache, dass Schweizerinnen und Schweizer – ungeachtet einer Sozialhilfeabhängigkeit – ein Recht auf Familiennachzug haben, fordert genanntes Mitglied die Prüfung einer Kürzung der Sozialhilfe für die betreffenden Schweizerinnen und Schweizer. Die so eingesparten Mittel sollten anschliessend in

Massnahmen zu Themen, die als Defizit bei den Betroffenen festgestellt wurden, investiert werden.

- Ein Mitglied merkt an, dass gemäss den von der BASS AG aufgeführten Studien, die Gesetzesrevision nur eine zahlenmässig beschränkte Gruppe betreffen wird, da zwischen vier bis fünf Prozent der in den ausgewerteten Jahren 2010 – 2016 zugezogenen Drittstaatsangehörigen innert drei Jahren nach ihrer Einreise in die Schweiz Sozialhilfe bezogen hätten. Unter zusätzlichem Einbezug des Umstands, dass sich das Ergebnis der BASS-Studie auf die Gesetzeslage vor den im erläuternden Bericht aufgeführten AIG-Verschärfungen von 2018 und 2019 bezieht, sei davon auszugehen, dass sich die Zielgruppe und damit die effektive Wirksamkeit der vorgeschlagenen Revision nochmals verkleinert (vgl. hierzu die Studie "Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbeurteilung in der Schweiz" des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG). Der erläuternde Bericht des Bundes vermag nach Ansicht dieses Mitgliedes auch nicht konkret darzulegen, welche Wirkung die vorgeschlagene Bestimmung entfalten soll. Insbesondere würden keine Hochrechnungen oder Schätzungen betreffend die Zielerreichung einer Reduktion der Kosten abgebildet. In diesem Bereich sei der Bericht somit unvollständig und unklar.

Nach dem Gesagten lehnt eine Mehrheit der Mitglieder die geplanten generellen Leistungskürzungen ab und beantragt, auf die Einführung des geplanten Art. 38a AIG zu verzichten und weiterhin den Kantonen die Sozialhilfekompetenz zu belassen.

Demgegenüber sind die übrigen Mitglieder der Ansicht, dass mit der befristeten Reduktion der Sozialhilfeunterstützung zeitnah und einheitlich signalisiert wird, dass eine wirtschaftliche Integration erwartet wird, um die öffentliche Hand zu entlasten. Insofern sei der damit geschaffene zusätzliche Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit begrüssenswert und letztlich geeignet, die gesetzten Ziele – insbes. die Senkung Sozialhilfeausgaben – erreichen.

Ad Art 58a Abs. 1 Bst. e AIG

Mit vorliegendem Revisionsentwurf soll der Katalog der Integrationskriterien ergänzt werden. Eine knappe Mehrheit der Mitglieder lehnt diese Ergänzung aus nachfolgenden Gründen ab.

Der vorgeschlagene Buchstabe e von Art. 58a AIG hält fest, dass die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienmitgliedern bei behördlichen Entscheiden zu berücksichtigen sei. Dieses Kriterium kommt hauptsächlich im Fall aktiver Verhinderung von Integrationsleistungen der Familienmitglieder (Kinder aus dem Schulunterricht nehmen, Kindern den Besuch von schulischen Veranstaltungen verbieten, aktive Verhinderung der Erwerbstätigkeit des Ehepartners etc.) zum Tragen. Solche Tatbestände werden aber bereits gemäss den heutigen Integrationskriterien bei den migrationsrechtlichen Entscheiden berücksichtigt, verstossen solche Verhaltensweisen doch gegen die öffentliche Ordnung und gelten als mangelnder Respekt gegen die Werte der Bundesverfassung (Art. 58a Abs. 1 Bst. a und b AIG in Verbindung mit Art. 77a ff. der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; 142.201], in denen die Integrationskriterien konkretisiert und unter anderem das Grundrecht der Gleichberechtigung sowie die Schul-

pflicht explizit erwähnt werden). Insofern sind die geltenden Integrationskriterien umfassend und ausreichend, um den Integrationsstand zu beurteilen. Das vorgeschlagene neue Integrationskriterium hat somit keine eigenständige Bedeutung.

Zudem bleibt unklar, wie die kantonalen Migrationsbehörden die Erfüllung dieses Kriteriums künftig umfassender als heute überprüfen sollen. Aus der Vorlage geht nicht hervor, in welcher Form und in welchem Umfang Unterstützung und Förderung erwartet werden. Diesbezüglich wären klare Präzisierungen von Seiten des Gesetzgebers bzw. des SEM wünschenswert. Insbesondere muss genau aufgezeigt werden, wie diese Bestimmung konkret umzusetzen ist, damit auch eine möglichst rechtsgleiche und kohärente Rechtsanwendung sichergestellt werden kann.

In Anbetracht dieser fehlenden Genauigkeit steht der Auslegungsspielraum der Vollzugsbehörden ohne jeden Zweifel im völligen Gegensatz zu einer vom Bund gewünschten einheitlichen rechtlichen Bewertung der Integrationskriterien. Des Weiteren ist es wichtig, dass die direkt betroffenen Personen wissen, welche Erwartungen an sie gestellt werden.

Eine konsequente und vertiefte Prüfung dieses Integrationskriteriums wird zudem insgesamt einen erheblichen Mehraufwand für die Vollzugsbehörden erzeugen und entgegen dem erläuternden Bericht durchaus Auswirkungen auf die Verfahren und Kosten der Kantone haben.

Aus den erwähnten Gründen **lehnt eine knappe Mehrheit der VKM-Mitglieder die Ergänzung von Art. 58a Abs. 1 AIG ab**. Die übrigen Mitglieder begrüßen die vorgeschlagene Änderung.

Zusätzlich bringen einzelne Mitglieder folgende Bemerkungen an:

- Mehrere Mitglieder weisen darauf hin, dass die Kantone zu der geplanten Änderung der VZAE zwingend anzuhören seien, damit sie sich zur Umsetzung der Bestimmung äussern können.
- Zwei Mitglieder weisen darauf hin, dass sich Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz und Auskunftspflichten sowie der Informationsbeschaffung stellen. Die Behörden, welche nach Einschätzung eines der genannten Mitglieder am ehesten über entsprechende Informationen verfügen, seien die Sozialbehörden der Gemeinden. Aus diesem Grund beantragt es, dass im AIG "Zusammenarbeitsformen" aufgenommen werden, welche es den Behörden ohne grosse Hürden erlauben sollen, Massnahmen gemeinsam umzusetzen. Zudem sei die Informationsbestimmung in Art. 97 AIG entsprechend anzupassen, damit Informationen auch gegenseitig ausgetauscht werden können.
- Ein Mitglied stellt sich auf den Standpunkt, dass wenn an diesem Integrationskriterium festgehalten wird, müsste es derart umformuliert werden, sodass es nur dann berücksichtigt wird, wenn die Integration der Familienmitglieder aktiv verhindert oder behindert wird.
- Ein Mitglied merkt an, dass die nachziehenden Personen mit dem vorgeschlagenen Integrationskriterium der Gefahr einer noch grösseren Abhängigkeit von jenen Personen ausgesetzt sind, zu denen sie ziehen.

Ad Art. 84 Abs. 5 AIG

Im Vergleich zum bisherigen Wortlaut von Art. 84 Abs. 5 AIG wird die gesetzlich geforderte Berücksichtigung der Integration bei Gesuchen um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene (Härtefallregelung) dahingehend präzisiert, dass die Prüfung der Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG zu erfolgen hat. Im geltendem Recht wird Art. 84 Abs. 5 AIG in Art. 31 VZAE konkretisiert. Dieser Artikel erforderte bereits heute eine Prüfung der Integrationskriterien nach Art. 58a AIG. Mit der geplanten Gesetzesänderung wird nun lediglich der Verweis auf Art. 58a AIG auch auf Gesetzesstufe verankert.

Gemäss erläuterndem Bericht wird damit die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Teilhabe am Wirtschaftsleben betont (gemäss Art. 58 Abs. 1 Bst. D AIG). Diese Gleichstellung von Bildungserwerb bei der Härtefallprüfung begrüsst eine klare Mehrheit der Mitglieder; zumal sie auch dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel für eine nachhaltige Erwerbsintegration dank Bildung in der Integrationsagenda Schweiz entspricht.

Demgegenüber lehnt ein Mitglied die vorgeschlagene Änderung ab. Gemäss diesem könne auf den ersten Blick zwar der Eindruck entstehen, dass die Änderung keine materiellen Auswirkungen habe, sondern rein redaktioneller Natur sei. Dies werde denn auch so im erläuternden Bericht beschrieben (S. 14f. des erläuternden Berichts). Richtig sei, dass die Migrationsbehörden die Integration der Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Härtefallprüfung nach Art. 84 Abs. 5 AIG primär gemäss den in Art. 58a AIG aufgeführten Kriterien beurteilen. Dieser sei aber im Kontext von Art. 84 Abs. 5 AIG, d.h. zur Beurteilung des Härtefalles zu eng gefasst. In Art. 58a AIG fehle das Kriterium der sozialen Integration, d.h. die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, was im Rahmen der Härtefallprüfung gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein relevantes Kriterium sei (Urteil des Bundesgerichts 2C_175/2020 vom 24. November 2020 E. 5.3 ff.). Aus diesem Grund sei auf die Änderung zu verzichten.

Ad Art. 126 und Art. 126e AIG

Die neuen Bestimmungen führen zu Klarheit hinsichtlich der bis anhin unklaren Regelung über das anwendbare Recht im Fall von Gesuchs- und Massnahmenverfahren, welche zeitlich von einer Gesetzesänderung betroffen sind. Sie sind daher zu begrüessen.

Ein Mitglied ergänzt, dass Art. 126e AIG nur dann zu begrüessen sei, wenn an Art. 38a AIG festgehalten werde. Andernfalls sei diese Bestimmung zu streichen.

Weitere Bemerkungen

Im Bericht wird verschiedentlich auf die Zustimmung des SEM hingewiesen, die neu geschaffen wurde. So haben die Kantone Fälle dem SEM zu unterbreiten, wenn eine Einzelperson mehr als CHF 50'000.- oder Familien mehr als CHF 80'000.- Sozialhilfe bezogen haben.

In diesem Zusammenhang weist ein Mitglied darauf hin, dass dieses Zustimmungsverfahren für die Kantone mit einem enormen Aufwand verbunden ist. Nach Einschätzung desselben wäre es zu begrüessen, wenn das SEM an Stelle des Zustimmungsverfahrens die Kantone über die Möglichkeiten informieren würde, unter denen eine Bewilligung nicht

verlängert werden kann. So wäre es wohl sinnvoll, wenn eine Analyse der Entscheide auf Bundesstufe vorgenommen würde und die Kantone damit bedient würden. Dies könnte allenfalls auch im Rahmen einer jährlichen Weiterbildung für die Kantone geschehen.

Allenfalls wäre es auch möglich, aufgrund der Erfahrungen und der Durchsicht der Fälle einzelne Kantone für einzelne Bereiche von der Zustimmungspflicht zu entlasten.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Bemerkungen danken wir Ihnen im Voraus bestens. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Marcel Suter
Amtsleiter

Kopie

- Vorstandsmitglieder VKM
- Florian Düblin, GS KKJPD
- Philipp Sigron



Evangelische Frauen Schweiz (EFS)
Femmes Protestantes en Suisse (FPS)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 3. Mai 2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

Stellungnahme der Evangelischen Frauen Schweiz EFS

Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) danken für die Einladung zur Stellungnahme zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Sie nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die EFS vertreten die Haltung, dass alle Menschen gleichwertig sind, unabhängig davon, wo sie geboren wurden und dementsprechend auch die gleichen Rechte auf staatliche Unterstützung haben sollen. Bereits heute wird dieser Grundsatz nicht eingehalten, da die Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene tiefer sind als für die anderen Bezügerinnen und Bezüger. Für die EFS ist klar, dass nicht noch eine weitere Gruppe in diese schwierigen Lebensumstände gebracht werden soll.

1. Kürzung des Sozialhilfeanspruchs

Die Vorlage will den Sozialhilfeanspruch für Angehörige von Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren generell senken, um die Gemeinden und Kantone finanziell zu entlasten und Anreize für die Integration ins Erwerbsleben zu setzen. Tatsächlich sind die möglichen Minderausgaben in der Sozialhilfe auf die gesamte Schweiz gerechnet äusserst gering. Zudem ist offensichtlich, dass die Senkung der Sozialhilfe die berufliche Integration behindert. Die Voraussetzungen, um eine Anstellung zu erlangen, kosten Geld: persönliche Hygiene, pas-

sende und saubere Kleidung für ein Vorstellungsgespräch, Anreise mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, Zugang zum Internet, um sich über freie Stellen zu informieren etc. Alle diese Grundbedürfnisse sind mit einer Kürzung der Sozialleistungen schwerlich oder gar nicht mehr zu decken. Dies behindert die Integration generell sowie insbesondere die berufliche Integration und führt längerfristig zu höheren Kosten für den Staat.

Besonders möchten wir darauf aufmerksam machen, dass von dieser Kürzung in erster Linie Frauen und Familien betroffen sind. Rund 58% der sozialhilfebeziehenden Personen aus Drittstaaten sind Familien mit Kindern. Davon wiederum ist die Mehrheit alleinerziehend. Gerade Alleinerziehende haben oft keine Möglichkeit, neben den Kinderbetreuungspflichten Sprachkurse zu besuchen oder Ausbildungen zu absolvieren. Häufig arbeiten sie in besonders schlecht bezahlten und prekären Bereichen wie der Reinigung und sind auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen, weil sonst ihr Lohn nicht ausreicht. Diese Frauen werden mit der Kürzung der Sozialhilfe noch stärker prekariert und damit isoliert. Generell sind Alleinerziehende in der Schweiz mit am häufigsten betroffen von Armut. Die strukturellen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt von ausländischen Arbeitnehmenden führen dazu, dass Alleinerziehende aus Drittstaaten zu den besonders Betroffenen von Armut gehören. Aus Sicht der EFS ist es inakzeptabel diesen mehrfach benachteiligten Menschen die Sozialhilfe, die sie dringend nötig haben, zu kürzen. Sie lehnen deshalb diesen Punkt der Vorlage klar ab.

2. Förderung der Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium

Weiter sieht die Vorlage vor, dass bei der Beurteilung der Integration einer Person zusätzlich berücksichtigt wird, ob die Person die Integration ihres Ehepartners oder ihrer Ehepartnerin bzw. ihrer Kinder fördert. Dies ist nicht nur ein äusserst schwammiges Kriterium, das die Rechtsungleichheit befördert und Eingriffe in das Privatleben ermöglicht, sondern es benachteiligt Personen, die in einer Familie leben gegenüber Alleinstehenden und macht sie für etwas verantwortlich, das sie nicht beeinflussen können.

Besonders gravierend ist aus Sicht der EFS, dass diese Vorgabe die Abhängigkeiten innerhalb einer Familie verstärkt. Für Frauen bedeutet das in aller Regel, dass sie noch stärker von ihrem Partner abhängig sind, um einen sichereren Aufenthaltsstatus und damit mehr persönliche Freiheiten und grössere Unabhängigkeit zu erlangen. Aus strukturellen Gründen sind in der Schweiz die ökonomischen Möglichkeiten von Frauen und Männern in Paaren sehr ungleich verteilt. Oft sind Frauen von Männern ökonomisch abhängig, nicht zuletzt weil die familienexterne Kinderbetreuung in der Schweiz teuer und knapp ist. Diese einseitigen Abhängigkeiten sind bei einem Familiennachzug mit ungleichem Aufenthaltsstatus noch ausgeprägter. Die Vorlage verstärkt diese Abhängigkeiten und schwächt so die Position der Frauen noch zusätzlich. Die EFS lehnen deshalb diesen Punkt der Vorlage klar ab.

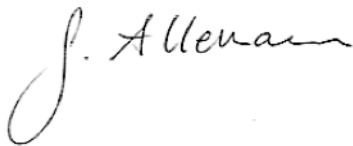
3. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen

Weiter sieht die Vorlage vor, dass bei den Integrationskriterien Bildung grundsätzlich der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird. Die EFS begrüßen diese Neuerung, weil sie dazu führen kann, dass die Betroffenen nicht zu Lasten von Ausbildungen unterqualifizierte Erwerbstätigkeiten aufnehmen müssen und sie sich so längerfristig ihren Begabungen entsprechend in die Gesellschaft eingeben können.

Die EFS bedanken sich für die Entgegennahme ihrer Stellungnahme und hoffen, dass die aufgeworfenen Punkte Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Evangelische Frauen Schweiz EFS



Gabriela Allemann
Präsidentin



Barbara Fankhauser
Vize-Präsidentin

Über die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS)

Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) vertreten als Dachverband von protestantischen und ökumenischen Frauenverbänden und Einzelmitgliedern die Interessen von rund 37'000 Frauen. Sie setzen sich in kirchlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen für gerechte Verhältnisse und gewaltfreie Lösungen von Konflikten ein. Sie orientieren sich an den befreienden Grundlagen des Evangeliums und stehen in Auseinandersetzung mit feministischen Theologien.

Die EFS engagieren sich für Frauen in allen Lebensbereichen und besonders für jene in schwierigen Verhältnissen. Sie treten in kirchlichen und weltlichen Organisationen für die Besserstellung der Frauen ein. Zu eidgenössischen Gesetzes- und Abstimmungsvorlagen und zu aktuellen Fragen nehmen die EFS aus Sicht evangelischer Frauen Stellung. Mit Publikationen und Weiterbildungsangeboten ermutigen sie Frauen, in Kirche und Gesellschaft aktiv mitzuwirken.



Evangelisch-reformierte Kirche
Schweiz

Vernehmlassungsantwort der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz EKS zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkungen der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

Bern, 3. Mai 2022

1. Vorbemerkung

Seit ihrer Gründung bringt sich die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz EKS bei Vernehmlassungen und Abstimmungen zu ethischen, sozialpolitischen, ökologischen, staats- und zivilrechtlichen Themen ein und nimmt aus reformierter Perspektive Stellung zu aktuellen Fragen. Die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz tritt für die Respektierung der Würde jedes Menschen ein, wie ihn Gott erschaffen hat, ungeachtet der Herkunft, des Geschlechts, der religiösen und Glaubensüberzeugungen und des Alters.

Die EKS bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Er äussert sich im Folgenden schwerpunktmässig zu den vorgesehenen Einschränkungen der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

2. Erwägungen

Mit der vorliegenden Revisionsvorlage wurde ursprünglich angestrebt, die Regelungen für die Rückstufung und den Widerruf von ausländerrechtlichen Bewilligungen beim Bezug von Sozialhilfe weiter zu verschärfen. In der Sozialhilfepraxis wird seit einiger Zeit beobachtet, dass Bedürftige bereits wegen den 2019 in Kraft getretenen Verschärfungen vermehrt auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen verzichten. Den zunehmenden Nichtbezug von Sozialhilfe wird von einer entsprechenden Studie des Büros BASS, die im Februar 2022 publiziert wurde, bestätigt. Vor diesem Hintergrund begrüsst die EKS den Verzicht auf weitere Verschärfungen in diesem Bereich.

Mit den in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Massnahmen will der Bund den Anstieg der Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden reduzieren und zugleich Anreize für die betroffenen Personen schaffen, sich besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

1. Art. 38a Einschränkung der Sozialhilfeleistung

Die geplante Neuregelung, die einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung vorsieht, lehnt die EKS aus folgenden Gründen ab:

- Die vorgeschlagenen Massnahmen sind statistisch wenig fundiert und tragen der Kostenentwicklung der letzten Jahre nicht ausreichend Rechnung. Die Kosten in der Sozialhilfe sind stabil und in jüngster Zeit tendenziell sogar sinkend.
- Der erwartete Spareffekt, der die Vorlage massgeblich begründet, wird vom Bund nicht quantifiziert und muss als gering eingestuft werden. Nach Berechnungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) können mit der Kürzung des Grundbedarfs rund 3 Millionen Franken eingespart werden, was 0,1% der Gesamtausgaben der Sozialhilfe entspricht.

- Es trifft zu, dass Personen aus Drittstaaten ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko tragen. Die Erfahrungen in der Sozialhilfepraxis weisen darauf hin, dass sich dieses Risiko mit globalen Kürzungen beim Grundbedarf aber nicht verringern lässt. Denn meist sind fehlende Bildung und ein entsprechend tiefes Einkommen für die Bedürftigkeit dieser Personen ursächlich.
- Die vom Bund vorgeschlagenen Massnahmen treffen in hohem Masse Kinder und Personen, welche kaum die Möglichkeit haben, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie verschlechtern die Situation der sozial schwächsten Mitglieder unserer Gesellschaft und erschweren deren soziale Integration mehr, als dass diese gefördert würde.
- Die geplante Kürzung würde bedeuten, dass die Betroffenen während mehreren Jahren unter den in der Schweiz üblichen Ansätzen für das Existenzminimum leben müssten. Das Risiko materieller Not und sozialer Isolation muss berücksichtigt werden.
- Der Bund überlässt es den Kantonen, die Absenkung der Sozialhilfeleistung selber festzulegen. Es wäre zu befürchten, dass dies zu unterschiedlichen Leistungen in den Kantonen führen würde. Das bewährte System der Harmonisierung des Grundbedarfs gestützt auf die SKOS-Richtlinien würde damit untergraben.
- Zudem würde diese Neuregelung eine Abkehr von fundamentalen Grundsätzen des Sozialhilferechts bedeuten, weil sie selbst dann eine Kürzung des Grundbedarfs vorsieht, wenn sich diese Person in jeder Hinsicht korrekt verhalten hat.
- Die geplante Gesetzesänderung benachteiligt Drittstaatenangehörige (etwa im Gegensatz zu Angehörigen der EU-/EFTA-Staaten) schematisch bzw. einzig wegen ihrer Herkunft. Sie ist hinsichtlich des Diskriminierungsverbots gemäss Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung prekär.
- Mit dieser Vorlage nimmt der Bund direkten Einfluss auf die Sozialhilfegesetzgebung und Praxis der Kantone. Im Blick auf die verfassungsmässige Kompetenzregelung zwischen Bund und Kantonen bewegt er sich damit auf unsicherem Terrain.

2. Art. 58a Abs. 1 Bst. e

Das mit dieser Gesetzesänderung verbundene Anliegen, dass man sich innerhalb der Familie im Integrationsprozess gegenseitig unterstützt, ist aus Sicht der EKS im Grundsatz nachvollziehbar. Im Blick auf eine allfällige Umsetzung und Konkretisierung dieser Neuregelung in der VZAE soll auf einige kritische Punkte hingewiesen werden:

- Die Einführung eines neuen Integrationskriteriums für ausländerrechtliche Entscheidungen erfordert ein gemeinsames Verständnis von Bund und Kantonen über seine Anwendung in der Praxis. Ansonsten besteht die Gefahr einer willkürlichen und kantonal unterschiedlichen Auslegepraxis.
- Unvorteilhaftes Verhalten nicht kooperativer Familienmitglieder darf nicht zum Nachteil der anderen Familienmitglieder werden.
- Wichtig ist, dass die Direktbetroffenen gut darüber informiert sind, welche konkreten Erwartungen seitens der Behörde an sie gestellt werden.

Die Sozialhilfe verfügt schon heute über Anreiz- und Sanktionsmechanismen, um die unterstützten Personen zu geeigneten Integrationsmassnahmen zu bewegen. Eine erfolgreiche weil zielführende Einführung eines neuen Integrationskriteriums hängt von seiner Anwendbarkeit auf Ebene der kantonalen Vollzugsbehörden ab. In Anbetracht der kritischen Umsetzungs- bzw. Anwendungsbedingungen sieht die EKS den Nutzen dieser Gesetzesänderung kritisch.

3. Art. 84 Abs. 5

Die Neuregelung stellt sicher, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer beruflichen (Aus-)Bildung gegenüber der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird. Der explizite Verweis auf Artikel 58a AIG sorgt für mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung der Vollzugsbehörden. Der Anreiz, sich beruflich zu qualifizieren, wird dadurch gestärkt. Die angestrebte Neuregelung ist zudem konsistent mit der Integrationsagenda von Bund und Kantonen. Aus diesen Gründen begrüsst die EKS diese Gesetzesänderung.

3. Fazit

Die geplante Neuregelung mit Art. 38a reiht sich ein in eine lange Reihe von bereits beschlossenen und umgesetzten Massnahmen, mit denen ähnliche Ziele verfolgt wurden. Aus den oben erwähnten Gründen ist die vorliegende Gesetzesänderung zur Erreichung der vorangestellten Reduktionsziele im Bereich der Sozialhilfeausgaben aus Sicht der EKS nicht geeignet. Die möglichen Einsparungen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu den mit der Revisionsvorlage verbundenen schwerwiegenden sozialen Risiken und rechtsstaatlichen Nachteilen.

28. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

Stellungnahme der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat hat am 26. Januar 2022 ein Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) eröffnet. Die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax nutzt die Gelegenheit gerne, um eine Einschätzung aus sozioethischer Perspektive zur Vorlage abzugeben.

1. Zusammenfassung:

Die geplante Revision des AIG führt zu einer **weiteren Verschärfung der ausländerrechtlichen Bestimmungen** in der Schweiz. Mit den vorgesehenen Massnahmen will der Bund den Anstieg der Sozialhilfeausgaben in den Kantonen und Gemeinden reduzieren und zugleich Anreize für die betroffenen Personen schaffen, sich besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren.¹

Die Revisionsvorlage richtet sich primär **gegen Drittstaatenangehörige**, die Sozialhilfe beziehen oder Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Sie benachteiligt damit eine bestimmte Personengruppe aufgrund ihrer Herkunft und ist somit als **Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot** der Bundesverfassung zu sehen. Der Massstab für die in Art. 7 BV gewährleistete **Menschenwürde** würde für die Betroffenen ein anderer sein. Die Neuregelung würde vor allem Familien, Kinder und andere vulnerable Personen betreffen und sich integrationshemmend auswirken. Die bereits heute bestehende **Inländerdiskriminierung** im Vergleich zu EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern wird weiter verschärft.

Durch die deutliche Kürzung des Grundbedarfs dieser Sozialhilfe berechtigten Personen würden auch andere **Grundrechte** der Betroffenen verletzt: Recht auf gesellschaftliche Teilhabe, Recht auf Bewegungsfreiheit, Pflege kultureller Interessen etc. Personen aus Drittstaaten tragen erwiesenermassen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko. Ursache der Bedürftigkeit dieser Personen sind vor allem ungenügende Bildung und mangelhafte Sprachkenntnisse und daraus resultierend ein ungenügendes Einkommen (sog. Working Poor). Eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme wird damit deutlich erschwert. Die vorgeschlagenen Massnahmen verschlechtern damit die **soziale Situation der sozial schwächsten Mitglieder** unserer Gesellschaft, sie erschweren oder verunmöglichen die **soziale Integration** der Betroffenen und insbesondere deren Kinder. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind somit nicht zielführend und in vielen Fällen kontraproduktiv, sie verhindern echte soziale und berufliche Integration.

Aus Sicht der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax sind die vorgeschlagenen Massnahmen ein weiterer **Beitrag zum Narrativ «Wir und die Anderen»**. Diese Sichtweise kann keine zukunftsweisende Antwort auf die Herausforderungen einer Migrationsgesellschaft, wie es die

¹ Vgl. Erläuternder Bericht des EJPD zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens v. 26. Januar 2022, S.2.



Justitia et Pax | Justice et Paix | Giustizia e Pace

Schweiz ist, sein. Sozialer Zusammenhalt und ein funktionierendes Gemeinwesen brauchen andere Antworten als eine auf Verdacht und Misstrauen gegenüber Migrant:innen basierende «Integrationspolitik» liefern kann. Aus unserer Sicht verstösst die Vorlage aus den genannten Gründen sowohl gegen Art. 7 BV (Menschenwürde) und Art. 8 BV (Diskriminierungsverbot) und missachtet die in der Präambel der BV festgehaltenen Grundsätze der Solidarität und des Wohls der Schwachen.

2. Erläuterungen

2.1. Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige

Die Vorlage sieht einen tieferen Unterstützungsansatz bei den Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige mit einer L- oder B-Bewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung vor. Verantwortlich für die Umsetzung sind die Kantone.

Die vorgeschlagene Regelung zielt auf Personen aus dem Ausländer-, nicht aus dem Asylbereich. Die Zuständigkeit für diese Personengruppe im Hinblick auf Zulassung, Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und Integration liegt in der Hand der Kantone. Der Bund schränkt mit diesem neuen Gesetzesartikel die Autonomie der Kantone ein. Dies läuft der bewährten föderalen und subsidiären Organisation unseres Staatswesens zuwider. Dies ist umso störender, als dass sich selbst für die Verfasser des erläuternden Berichts kein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe ableiten lässt.

Zu den Hauptbetroffenen der vorgeschlagenen Neuregelung gehören gemäss einer BASS-Studie² insbesondere Kinder und Jugendliche. Aus sozialemethischer Sicht ist eine Senkung der heute schon tiefen Beiträge für den Grundbedarf, der für Familien ohnehin degressiv ausgestaltet ist, für diese eine nicht zu rechtfertigende Belastung, weil eine soziale und schulische Integration damit erschwert wird. Dies ist umso schlimmer, als dass der Bund für Drittstaatenangehörige mit einer L- oder B-Bewilligung keine Integrationspauschale ausrichtet.

Aus sozialemethischer Sicht ist deshalb auf eine weitere Senkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige zu verzichten. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind nicht zielführend. Sie widersprechen nicht nur den Grundideen der Verfassung, sondern auch einer Ethik in christlicher Tradition. Die Höhe der Unterstützungsleistungen soll sich am Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz bemessen.

2.2. Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder

Gemäss der vorgeschlagenen Änderung des AIG sollen Vollzugsbehörden auch die Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder berücksichtigen. «Das neue Integrationskriterium kann insbesondere bei Integrationsvereinbarungen im Zusammenhang mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F), bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) in eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) berücksichtigt

² Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin; Legler, Victor; Dubach, Philipp (2019): Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen. Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM.



Justitia et Pax | Justice et Paix | Giustizia e Pace

werden.» Mit diesem neuen Kriterium will der Bundesrat der Erkenntnis Rechnung tragen, dass der Familiennachzug ein wichtiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe ist.

Aus sozialetischer Perspektive ist das Anliegen, dass sich Familienmitglieder gegenseitig unterstützen sollen, um sich in einer neuen Umgebung zurechtzufinden, Kontakte zu knüpfen und einen Platz im sozialen Gefüge zu finden, gut begründbar (Subsidiaritätsprinzip). Unklar ist indes, wie - auch in Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (Hilfe zur Selbsthilfe) - dieses neue Integrationskriterium in der Praxis gefördert und in behördlichen Verfahren gewürdigt werden kann: Wird die Unterstützung der Integration der Familienmitglieder in behördlichen Verfahren als Bonus oder als ein Malus betrachtet, wenn die Unterstützung von aussen nicht erkennbar ist? Und wie soll diese Kriterium gemessen werden? Die behördlichen Ermessensspielräume sind gross und erhöhen das Risiko für willkürliche und diskriminierende Entscheide. Zudem greift der Vorschlag in unverhältnismässiger Weise in das Recht auf Privat- und Familienleben der betroffenen Personen ein. Obwohl dieses Integrationskriterium bereits in den Rechtsgrundlagen (namentlich der Bürgerrechtsverordnung BÜG) enthalten ist, gibt es weder wissenschaftliche noch empirische Evidenz, dass die Verpflichtung zur Unterstützung der Integration anderer Familienmitglieder tatsächlich zur Verbesserung der Integration der Familienangehörigen führt. Insbesondere die Integration von Frauen auf den Arbeitsmarkt erfordert vielmehr strukturelle Massnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Verbesserung von Kinderbetreuungs- und Unterstützungsdiensten. Sie ist keinesfalls durch die Sanktionierung der Familienangehörigen zu erreichen.

Die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax empfiehlt deshalb, auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG zu verzichten.

2.3. Art. 84 Abs. 5 AIG: Prüfung der Härtefallgesuche von vorläufig aufgenommenen Personen (VA)

Gemäss dem vorgelegten Entwurf sollen nicht die Integration, sondern vielmehr die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a geprüft werden. Nach Art. 58 Abs. 1 Bst. e AIG berücksichtigt die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Integration, ob eine Person am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt. Durch den expliziten Verweis auf die Integrationskriterien will der Bundesrat sicherstellen, dass der Erwerb von Bildung einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist. In der Bürgerrechtsverordnung BÜV wird das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung wie folgt konkretisiert:

1. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.
2. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist.
3. Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.



Justitia et Pax | Justice et Paix | Giustizia e Pace

Aus sozioethischer Sicht ist die Gleichstellung der Teilnahme am Wirtschaftsleben und der Teilnahme am Erwerb von Bildung bei der Prüfung von Härtefallgesuchen als positiv zu bewerten. Viele vorläufig aufgenommene Personen sind jedoch auf Sozialhilfe angewiesen, obwohl sie am Wirtschaftsleben teilnehmen (sogenannte Working Poor). Es gibt zahlreiche gut dokumentierte Fälle, in denen das Recht auf Sozialhilfeunterstützung nicht in Anspruch genommen wird, weil die Anspruchsberechtigten ihren Aufenthaltsstatus nicht gefährden wollen.³

Auch während der beruflichen Grundbildung sind viele auf Sozialhilfe angewiesen. Der Bezug von Sozialhilfe kann von den Behörden als Hinweis gewertet werden, dass die Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. Personen, die ein Härtefallgesuch stellen wollen, werden sich gut überlegen, ob sie sich durch den Erwerb von Bildung nachhaltig ins Berufsleben integrieren wollen und dabei ihren Aufenthaltsstatus verlieren. Die Finanzierung der Ausbildung kann im Widerspruch zu ihrem Wunsch nach Aufenthaltssicherheit stehen.

Um diese Problematik auszuräumen, empfiehlt die Kommission Justitia et Pax dem Bundesrat, zur Vermeidung dieses Umstands im AIG eine Ausnahmeregelung vorzusehen und in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zu konkretisieren. Dies könnte wie folgt aussehen:

Art. 77 e VZAE

3 Das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben und am Erwerb von Bildung ist auch dann erfüllt, wenn vorläufig aufgenommene Personen Sozialhilfe beziehen.

Wir danken Ihnen bestens für Ihre Aufmerksamkeit und die Berücksichtigung unserer Anliegen. Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Thomas Wallimann
Präsident

Dr. Wolfgang Bürgstein
Generalsekretär

³ Vgl. Sozialcharta, S 2 sowie Guggisberg et al., „Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz“, 22. Februar 2022.

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
CH-3003 Berne
Par courriel à
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Paudex, le 3 mai 2022
BDM

Consultation fédérale
Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : restriction de l'aide sociale octroyée aux ressortissants d'États tiers

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions d'avoir associé notre organisation à la procédure de consultation mentionnée en titre. Par la présente, nous vous communiquons notre position.

La Suisse est un pays attractif pour l'immigration et son économie bénéficie de la présence de travailleurs étrangers. Dans son rapport explicatif du 26 janvier 2022, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) expose que le taux de recours à l'aide sociale est élevé pour les ressortissants d'Etats tiers. Il est ainsi estimé que ce taux avoisine 6,9% (hors personnes ayant relevé du domaine de l'Asile), alors qu'il n'est que de 2.3% pour les personnes de nationalité suisse et de 2,8% pour celles de l'UE/AELE ALCP.

Nous adhérons à l'objectif de limiter l'attractivité de la Suisse en tant que destination de tourisme social. Nous considérons également que la limitation des prestations d'aide sociale pendant les trois premières années qui suivent l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour touchera des personnes qui, par définition, ne sont pas établies en Suisse de longue date. Nous souhaitons néanmoins formuler les remarques suivantes sur la modification proposée de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Modification de l'art. 38a LEI :

- 1) Base Constitutionnelle et harmonisation fédérale
La base constitutionnelle des dispositions relative à l'aide sociale dans le cadre de la LEI n'est pas sans équivoque. Nous rappelons que l'aide sociale relève de la compétence cantonale et nous regrettons que la Confédération ne soit pas plus attentive au respect de la répartition constitutionnelle des compétences. Dès lors qu'il appartient à la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) de définir les normes de l'aide sociale, c'est également la CSIAS qui devrait, en bonne logique, définir les principes de réduction dont il est question ici. Cela étant, nous pouvons souscrire aux dispositions proposées pour autant qu'une large latitude d'application soit préservée en faveur des Cantons. L'aide en cas de détresse prévue par l'art. 12 Cst. doit dans tous les cas être garantie.

2) Pouvoir d'appréciation des Autorités cantonales

Les Autorités cantonales doivent disposer d'un pouvoir d'appréciation. Une application mesurée de cette nouvelle disposition ne doit pas conduire à une sévérité injustifiée dans le traitement de situations individuelles.

Modification de l'art. 58 al. 1 let. e LEI :

3) Intégration de la famille

Nous saluons ce nouveau critère pertinent pour l'évaluation de l'intégration.

Modification de l'art. 84 al. 5 LEI :

4) Obtention d'une autorisation de séjour

Le critère de l'intégration au marché du travail revêt à notre sens une importance majeure dans l'examen des demandes d'autorisations de séjour et doit être considéré avec minutie.

Dans notre pratique, nous constatons qu'un certain tourisme social existe non seulement en matière d'aide sociale, mais touche aussi les assurances sociales suisses, et plus particulièrement les prestations d'invalidité du premier et du deuxième pilier. A notre sens, des mesures visant à limiter aussi ce phénomène seraient bienvenues.

En vous remerciant pour l'attention accordée à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Brenda Duruz-McEvoy

Stellungnahme zum Entwurf des Bundesrates zur Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Einleitung

Auf der Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats¹ nimmt UNHCR im Rahmen der am 26. Januar 2022 eröffneten Vernehmlassung Stellung zum Entwurf des Bundesrates über die Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten.

Konkret schlägt der Bundesrat die folgenden Massnahmen vor:

- I. Senkung der Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige in den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz;
- II. Einführung eines zusätzlichen Massstabs in Artikel 58a AIG für die Integration vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltsbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AIG beantragen, nämlich die Förderung und Unterstützung der Integration ihrer Lebenspartner und minderjährigen Kinder;
- III. Konkretisierung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AIG durch den expliziten Verweis auf die Integrationskriterien von Art. 58a AIG. Damit soll sichergestellt werden, dass die von vorläufig aufgenommenen Ausländern und Ausländerinnen erfolgreich in die Ausbildung investierte Zeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist.

Mit diesen Massnahmen will der Bundesrat Anreize setzen, um Ausländerinnen und Ausländer besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die Sozialhilfeleistungen für diese Personengruppe zu senken. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist ein wichtiger Schritt zur Selbstständigkeit und erfolgreichen Integration von Flüchtlingen. UNHCR teilt daher das Anliegen des Bundesrates, die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu fördern und begrüsst die vorgeschlagene dritte Massnahme.

Im Hinblick auf die ersten beiden vorgeschlagenen Massnahmen hat UNHCR jedoch Bedenken. Diese sind mit den einschlägigen Bestimmungen des Völker- und Flüchtlingsrechts entweder nicht vereinbar oder der Erfüllung dieser Verpflichtungen zumindest nicht förderlich.

UNHCR würde es begrüssen, wenn die nachfolgenden Empfehlungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden können.

¹ Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950.

I. Der vom Gesetzesvorschlags betroffene Personenkreis und das UNHCR Mandat

Der Legislativvorschlag des Bundesrates betrifft Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Personen mit Flüchtlingsstatus in der Schweiz sind jedoch – unabhängig davon, ob sie Asyl oder lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten haben – explizit von diesen Einschränkungen ausgenommen. Die Einschränkungen gelten ebenfalls nicht für Personen, deren Asylverfahren mit der Gewährung einer vorläufigen Aufnahme abgeschlossen wurde, da eine gefahrlose Rückkehr in das Herkunftsland nicht möglich ist.

Vom Gesetzesvorschlag **betroffen sind hingegen Personen, die zunächst eine vorläufige Aufnahme erhielten und anschliessend, nach erfolgreicher Integration eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf die Härtefallregelung des Artikels 84 Abs. 5 AIG erhalten. Neben diesen Personen würde der Gesetzesvorschlag auch Staatenlose betreffen.** Staatenlose Personen erhalten nach ihrer Anerkennung eine Aufenthaltsbewilligung (B) gemäss Artikel 31 AIG. Beide zuletzt genannte Personenkreise fallen unter das Mandat von UNHCR.²

II. Zur Senkung der Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe

1. Nichtdiskriminierung im internationalen Recht

Die Kürzung der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B oder L, für o.g. Ausländergruppen würde dazu führen, dass diese niedrigere Sozialhilfe bezögen als Schweizer sowie nicht vom Gesetzesvorschlag betroffene Ausländergruppen. Das bedeutet, dass **Personen in vergleichbaren Situationen unterschiedliche Beträge an Sozialhilfe erhalten würden.** Dies widerspräche dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der in den einschlägigen Bestimmungen der internationalen Flüchtlings- und Menschenrechte verankert ist, wie im Folgenden näher erläutert wird.

a. Art. 23 und Art. 3 der Genfer Flüchtlingskonvention³

Artikel 23 der Genfer Flüchtlingskonvention sieht vor, dass „*die Vertragsstaaten den Flüchtlingen [...] die gleiche Behandlung in Bezug auf öffentliche Fürsorge und Unterstützung gewähren, wie sie ihren Staatsangehörigen gewährt wird*“. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass Flüchtlinge in gleicher Weise wie Staatsangehörige in den Genuss der nationalen Sozialhilfe kommen, auch wenn sie keine der Bedingungen für den örtlichen Wohnsitz oder die Zugehörigkeit erfüllen, die von Staatsangehörigen verlangt werden können.

Folglich erhalten sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl (Aufenthaltsbewilligung B) als auch anerkannte Flüchtlinge ohne Asyl, also die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge (F-Bewilligung), die gleichen Sozialhilfeleistungen wie Sozialhilfeempfänger mit Schweizer Pass.

² Für vorläufig Aufgenommene siehe u.a. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR-Stellungnahme zur Teilrevision der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA) und der Verordnung der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWA), August 2012, Para. 2, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b1f8d164.html>, und UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Persons in need of international protection, Juni 2017, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/596787734.html>.

Für Staatenlose siehe u.a. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note, März 2010, S. 4 f., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4b9e0c3d2.html>.

³ Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (SR 0.142.30), UNTS, vol. 189, S. 137.

Zwar ist diese Vorschrift der Flüchtlingskonvention nicht unmittelbar auf Personen mit komplementärem Schutzstatus anwendbar. Viele dieser Personen befinden sich jedoch in einer mit Flüchtlingen vergleichbaren Situation. Es handelt sich bei ihnen zumeist um Personen, denen bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland ernsthafte Gefahren drohen, weil sie aus Gebieten flohen, die von Krieg oder Gewalt betroffen sind. Sie sind daher international schutzbedürftig.

UNHCR ist ausserdem der Auffassung, dass ein grosser Teil dieser Gruppe die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt,⁴ auch wenn sie von der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. In vielen europäischen Staaten erhält denn auch eine weitaus grössere Anzahl dieser Personen Flüchtlingsstatus als in der Schweiz. Auch dies spricht dafür, davon auszugehen, dass sich diese Personen in einer mit Flüchtlingen vergleichbaren Situation befinden.

Ihr Schutzbedarf ist daher in der Regel auch von derselben Art und Dauer, wie jener von Konventionsflüchtlingen. UNHCR empfiehlt deshalb, diesen Personen, wenn sie schon nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, zumindest einen positiven Schutzstatus zu gewähren und ihre Rechtsstellung möglichst an die von Konventionsflüchtlingen anzugleichen.⁵

Dies würde dem Ansinnen entsprechen, das die Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention in Empfehlung E der Schlussakte aufgenommen haben. Dort drückt die Konferenz *„die Hoffnung aus, dass die Konvention über ihren vertraglichen Geltungsbereich hinaus Vorbildcharakter hat und dass alle Nationen sich daran orientieren werden, wenn es darum geht, Personen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet als Flüchtlinge aufhalten, und die nicht unter die Bestimmungen der Konvention fallen würden, die Behandlung zu gewähren, die die Konvention vorsieht“*.⁶

⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, 2. Dezember 2016, HCR/GIP/16/12, Para. 12 ff., 18 f., 22, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>;

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, April 2001, Para. 21, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>.

⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime, 9 June 2000, EC/50/SC/CRP.18, available at: <https://www.refworld.org/docid/47dfdb491a.html>, chapter III; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection, 2 June 2005, EC/55/SC/CRP.16, available at: <https://www.refworld.org/docid/47dfdb49d.html>, paragraph (i); Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection No. 103 (LVI) - 2005, 7 October 2005, No. 103 (LVI), available at: <https://www.refworld.org/docid/43576e292.html>, para (n); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009), 29. Juli 2010, S. 9, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>; Vgl. auch UNHCR Fact Sheet, Vorläufige Aufnahme ersetzen, September 2017, verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/09/CH_Fact-Sheet-UNHCR-vorl%C3%A4ufige-Aufnahme.pdf.

⁶ Siehe UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Neuauflage Dezember 2011, Para. 26, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526632914>.

Neben der in Artikel 23 der Konvention verankerten Gleichbehandlungspflicht mit Staatsangehörigen in Bezug auf die Sozialhilfe untersagt zudem **Artikel 3 der Konvention die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung verschiedener Flüchtlingsgruppen**: „Die Vertragsstaaten werden die Bestimmungen dieser Konvention auf Flüchtlinge ohne Unterschied der Rasse, der Religion oder des Herkunftslandes anwenden.“

Der vorliegende Gesetzesvorschlag würde jedoch zu einer unterschiedlichen Behandlung von Personen führen, die international schutzbedürftig sind und für die UNHCR wie oben dargelegt eine Gleichbehandlung vorsieht, da sie sich in einer vergleichbaren Situation wie Konventionsflüchtlinge befinden.

Zwar könnten besonders schwerwiegende Gründe eine Ungleichbehandlung legitimieren, auch wenn der Wortlaut von Artikel 3 keine Möglichkeit einer Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen vorsieht. Dies setzte jedoch voraus, dass eine allfällige Ungleichbehandlung verhältnismässig, d.h. geeignet, notwendig und angemessen, wäre.⁷

Aus dem erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens geht jedoch weder ein Ziel hervor, das als besonders schwerwiegend für die Ungleichbehandlung angesehen werden kann, noch gibt er Aufschluss darüber, warum die vorgeschlagene Massnahme als notwendig oder angemessen angesehen werden kann. Es ist daher unklar, wie die Ungleichbehandlung zwischen Flüchtlingsgruppen, die sich aus dem Gesetzesvorschlag ergeben würde, gerechtfertigt werden könnte.

Aus Sicht von UNHCR bestehen somit keine ausreichenden Gründe für eine unterschiedliche Behandlung. Das in Art. 3 Genfer Flüchtlingskonvention verankerte Verbot der Diskriminierung verschiedener Flüchtlingsgruppen spricht daher gegen den Gesetzesvorschlag.

b. [Art. 23 des Staatenlosenübereinkommens](#)⁸

Wie oben erwähnt, würde der Gesetzesvorschlag in seiner jetzigen Form auch Staatenlose treffen, die in der Schweiz als solche anerkannt sind, da auch diese Personen eine B-Bewilligung erhalten. Gemäss Artikel 23 des Übereinkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (Staatenlosenübereinkommen) „[...]gewähren [die Vertragsstaaten] den auf ihrem Gebiet rechtmässig sich aufhaltenden Staatenlosen die gleiche Fürsorge und öffentliche Unterstützung wie den eigenen Staatsangehörigen“. Nationale Rechtsvorschriften, die zu einer Ungleichbehandlung zwischen Staatenlosen und Staatsangehörigen in Bezug auf die Sozialhilfe führen, stehen daher nicht im Einklang mit Art. 23 des Staatenlosenübereinkommens.

c. [Artikel 2 Absatz 2, in Verbindung mit Artikel 9, UNO-Pakt I](#)

Der UNO-Pakt I⁹ (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) verbietet in Artikel 2 Absatz 2 eine Diskriminierung in Bezug auf die im Pakt enthaltenen

⁷ R. Marx und W. Staff, Article 3, in: A. Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary, Oxford 2011, Para. 36.

⁸ Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954 (SR 0.142.40), UNTS, vol. 360, p. 117.

⁹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1), UNTS, vol. 993, p. 3.

materiellen Rechte und erlegt den Staaten konkrete, unmittelbare Verpflichtungen zur Beseitigung einer Diskriminierung auf.

In Artikel 9 des Paktes heisst es: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit, einschliesslich der Sozialversicherung, an.“ Das Recht auf soziale Sicherheit ist von zentraler Bedeutung. Es garantiert, dass Menschen, die sonst dazu nicht in der Lage wären, die Möglichkeit haben, ihre Rechte aus dem Pakt in vollem Umfang zu verwirklichen.

Nach der Allgemeinen Bemerkung (*General Comment*) Nr. 19 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) geht aus dem Wortlaut von Artikel 9 des Paktes hervor, dass Massnahmen zur Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit nicht eng definiert werden dürfen und in jedem Fall ein Mindestmass an Nutzen aus diesem Menschenrecht garantieren müssen. Dazu können auch beitragsunabhängige Systeme gehören, wie z.B. gezielte Sozialhilfesysteme (bei denen die Personen Leistungen erhalten, die sich in einer Notlage befinden).¹⁰ In denselben General Comments fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten auf, jenen Gruppen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die Schwierigkeiten haben, ihr Recht auf soziale Sicherheit wahrzunehmen, insbesondere Flüchtlingen, Asylsuchenden, Binnenvertriebenen und anderen Personen unter UNHCR-Mandat.¹¹

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Kürzung der Sozialhilfe fällt also in den Anwendungsbereich von Artikel 9 des Pakts und müsste daher gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Pakts diskriminierungsfrei erfolgen.

Die vorgeschlagene Massnahme führt zu einer unterschiedlichen Behandlung von Inhabern einer B-Bewilligung - je nachdem, wie lange sie sich in der Schweiz aufhalten oder welche Art von Bewilligung sie zuvor besaßen - während sie derzeit in Bezug auf die Sozialhilfe die gleiche Behandlung beanspruchen können.

Für eine solche Ungleichbehandlung besteht keine Rechtfertigung. Einmal sind Massnahmen zum Abbau der sozialen Sicherheit gemäss der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 zum Pakt verboten.¹²

Sollten dennoch solche Massnahmen ergriffen werden, muss der Vertragsstaat nachweisen, dass sie nach sorgfältiger Abwägung aller Alternativen eingeführt werden. Darüber hinaus müssen die Massnahmen im Hinblick auf die Gesamtheit der im Pakt verankerten Rechte und unter voller Ausschöpfung der maximal verfügbaren Ressourcen des Vertragsstaates hinreichend begründet sein. Um festzustellen, ob eine Massnahme gerechtfertigt ist, prüft der Ausschuss unter anderem sorgfältig, ob: (a) es eine angemessene Rechtfertigung für die

¹⁰ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), 4. Februar 2008, E/C.12/GC/19, Para. 1 ff., insb. Para. 4 lit. b, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>.

¹¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), 4. Februar 2008, E/C.12/GC/19, Para. 31, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>.

¹² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), 4. Februar 2008, E/C.12/GC/19, Para. 42, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>.

Massnahme gibt; (b) Alternativen umfassend geprüft wurden; (c) es eine Beteiligung der betroffenen Gruppen an der Prüfung der vorgeschlagenen Massnahmen und Alternativen gab.

Obwohl der Erläuternde Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens das Ziel der vorgeschlagenen Massnahmen - die Senkung der Kosten im Zusammenhang mit Sozialhilfeansprüchen von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - klar benennt, geht aus dem Bericht nicht hervor, ob mit den vorgeschlagenen Massnahmen eine erhebliche und nachhaltige Senkung dieser Kosten auch tatsächlich erreicht wird.

Ausserdem sind die vorgeschlagenen Massnahmen nur die jüngsten in einer langen Reihe von Massnahmen, die bisher ergriffen wurden, um die Sozialhilfezahlungen im Migrationsbereich zu reduzieren. Die Wirksamkeit der bisherigen Massnahmen wurde noch nicht evaluiert und die Notwendigkeit weiterer Massnahmen ist daher nicht ausreichend belegt. Zudem wurden Alternativen zu den vorgeschlagenen Massnahmen, wie die Einführung weiterer Förderungen für die Integration von Ausländern in den Arbeitsmarkt, nicht umfassend geprüft. Und schliesslich wird im Bericht auch nicht erwähnt, ob und wie die betroffenen Gruppen an der Prüfung der vorgeschlagenen Massnahmen und Alternativen beteiligt wurden.

UNHCR empfiehlt daher, zunächst vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, die eine B-Bewilligung erhalten haben, sowie als staatenlos anerkannte Personen vom persönlichen Geltungsbereich der Gesetzesvorlage auszunehmen.

2. Weitere zu berücksichtigenden Bestimmungen des internationalen Rechts

Selbst wenn eine Kürzung der Sozialhilfe nach internationalem Recht zulässig wäre, müssten bestimmte Mindestbedingungen für die Höhe der Sozialhilfe berücksichtigt werden. Vor allem muss sie ausreichend sein, um das Existenzminimum zu gewähren und ein menschenwürdiges und sinnvolles Leben zu ermöglichen.

Das Versäumnis des Staates, für eine angemessene soziale Absicherung zu sorgen, wenn die Person über keine anderen Mittel zur Unterstützung verfügt und dadurch mittellos wird, kann dagegen eine Verletzung des Rechts auf Freiheit von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gemäss **Artikel 7 des Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)¹³, Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (ECHR)¹⁴** und unter Umständen sogar gemäss dem **Übereinkommen gegen Folter (CAT)¹⁵** darstellen.

Weitere Garantien finden sich in **Artikel 27 der Kinderrechtskonvention (CRC)¹⁶**, wonach die Angemessenheit des Lebensstandards mit der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung des Kindes zusammenhängt. Um diese zu gewährleisten, müssen die Vertragsstaaten den Eltern und anderen für die Kinder verantwortlichen Personen materielle

¹³ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2), UNTS, vol. 999, p. 171.

¹⁴ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101), UNTS, vol. 213, p. 221.

¹⁵ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (SR 0.105), UNTS vol. 1465, p. 85.

¹⁶ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107), UNTS, vol. 1577, p. 3.

Hilfe und Unterstützungsprogramme zur Verfügung stellen, entsprechend den innerstaatlichen Gegebenheiten und der Verfügbarkeit angemessener Mittel.

Aus dem vorliegenden Gesetzesvorschlag geht nicht hervor, in welchem Umfang die Sozialhilfe nach dem Vorschlag gekürzt werden könnte und ob eine solche Kürzung mit den oben genannten Mindeststandards vereinbar wäre. Sollte der Vorschlag ungeachtet der Einwände unter Punkt 1 und 2 verabschiedet werden, muss der Gesetzgeber mindestens gewährleisten, dass die Sozialhilfe die Mindeststandards gemäss dem ICCPR, der ECHR, der CAT und der CRC berücksichtigt.

Sollte der Gesetzesvorschlag ungeachtet der Einwände angenommen werden, empfiehlt UNHCR im Gesetzestext ausdrücklich klarzustellen, dass die Kürzung der Sozialhilfe in jedem Fall das Verbot unmenschlicher Behandlung sowie andere im internationalen Recht verankerte Mindeststandards berücksichtigen muss.

II. Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen

Der Gesetzesvorschlag erweitert die Integrationskriterien im AIG. Neu müsste, wenn nach dem AIG die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu prüfen ist - so wie etwa bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung - nicht nur die eigene Integration des Antragstellers, sondern zusätzlich noch die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen berücksichtigt werden. Ziel dieses zusätzlichen Kriteriums ist es – laut Erläuterndem Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens –, der drohenden Sozialhilfeabhängigkeit entgegen-zuwirken, zumal die Familienzusammenführung oft als Ursache für die Sozialhilfeabhängigkeit gilt.

Die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder der Erwerb von Bildung verringert zwar das Risiko, dass Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung in die Schweiz gekommen sind, sozialhilfeabhängig werden. Es wird in den Ausführungen des Bunderates jedoch nicht klar, wie eine Kausalität zwischen Handlungen bzw. Unterlassungen von Personen, deren Integration geprüft wird, und den Integrationsfortschritten von Familienangehörigen – oder dem Fehlen solcher – hergestellt und dann auch noch nachgewiesen werden kann. Dies bedeutet, dass das vorgeschlagene Integrationserfordernis entweder gar nicht angewendet werden kann oder, wenn es angewendet wird, nicht klar ist, wie es dies geschehen soll. Die Behörde hat hier einen nicht weiter definierten Ermessensspielraum.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit ist wesentlich für das Vertrauen in das Rechtssystem und die Rechtsstaatlichkeit.¹⁷ Um dieses Vertrauen zu erhalten, hat der Staat die Pflicht, die von ihm erlassenen Gesetze in vorhersehbarer und konsequenter Weise anzuwenden.¹⁸ Werden Ermessensspielräume gewährt, muss das Gesetz den Umfang eines solchen Ermessens und die Art und Weise seiner Ausübung mit ausreichender Klarheit angeben, um den Einzelnen

¹⁷ Siehe The Council of Europe and the Rule of Law - An overview, CM(2008)170 21 November 2008, Para. 51, verfügbar unter: https://www.coe.int/t/dc/files/Ministerial_Conferences/2009_justice/CM%20170_en.pdf.

¹⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev, Study No 512/2009, 4. April 2011, Para. 44-47, verfügbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

angemessen vor Willkür zu schützen.¹⁹ Eine ähnliche Verpflichtung beinhaltet **Artikel 9 der Schweizer Bundesverfassung**, der besagt: *„Jede Person hat Anspruch darauf, von den Organen des Staates nach Treu und Glauben und ohne Willkür behandelt zu werden.“*

Aufgrund der mangelnden Überprüfbarkeit des vorgeschlagenen Integrationserfordernisses bietet dieses nicht das Mass an Rechtssicherheit, das von einem rechtsstaatlichen Gesetz verlangt wird.

Auf Grundlage der erwähnten rechtsstaatlichen Prinzipien sollten Personen ferner grundsätzlich nur für ihr eigenes Verhalten und ihre eigenen Handlungen haftbar gemacht werden. Obwohl dieser Gesetzesvorschlag Eltern, Ehepartner oder eingetragene Partner nicht direkt für das Verhalten ihrer Kinder oder Partner zur Verantwortung zieht, könnte er dazu führen, dass eine Person für die Handlungen oder Unterlassungen einer anderen verantwortlich gemacht wird.

Lernt ein Familienmitglied, aus welchen Gründen auch immer, eine Schweizer Sprache nicht oder beteiligt sich nicht an kulturellen oder sportlichen Aktivitäten, könnte dies aufgrund des Gesetzesvorschlags als mangelnde Integrationsförderung des Ausländers betrachtet werden, dessen Integrationsniveau beurteilt wird. Dies kann sich negativ auf den Antrag auf eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung auswirken. Der betroffene Ausländer oder die Ausländerin würde damit für das Handeln oder Nichthandeln des Familienmitglieds verantwortlich gemacht.

Wie die SPK-N in Bezug auf die parlamentarische Initiative Nr. 06.483 zu Recht festgestellt hat, darf in einem Rechtsstaat niemand für das Verhalten einer anderen Person bestraft werden.²⁰ Das Ziel dieser parlamentarischen Initiative war es, ein gesetzliches Regelwerk einzuführen, das den Entzug von Aufenthaltsbewilligungen für Eltern von straftätigen Kindern vorsah. In diesem Zusammenhang erklärte die SPK-N, dass die *„... Initiative von der irrigen Annahme ausgeht, dass Eltern für alle Taten ihrer Kinder verantwortlich sind. Diese Annahme widerspricht jeder konkreten Lebenserfahrung. In einem Rechtsstaat darf niemand für eine Tat bestraft werden, für die er nicht selbst verantwortlich ist. Die Einführung einer Sippenhaft widerspricht elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen.“*

Schliesslich macht der Entwurf des Bundesrates nicht klar, wie die *„Teilnahme am Schwimmunterricht oder an Klassenlagern oder ... an kulturellen, sportlichen oder sozialen Veranstaltungen“*, die im Erläuternden Bericht als Beispiele für die Förderung von Integration genannt werden, dazu beitragen können, der Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit entgegenzuwirken. Diese nennt der Erläuternde Bericht als einzigen Zweck der Einführung der zusätzlichen Integrationskriterien. Die vorgeschlagene Gesetzgebung ist daher kein geeignetes Mittel, um das genannte Ziel zu erreichen.

¹⁹ Siehe The Council of Europe and the Rule of Law - An overview, CM(2008)170 21 November 2008, Para. 46, verfügbar unter: https://www.coe.int/t/dc/files/Ministerial_Conferences/2009_justice/CM%20170_en.pdf.

²⁰ Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N), Sippenhaft widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, Medienmitteilung vom 22. Februar 2008, verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2008/mm-spk-n-2008-02-22-2.aspx?lang=1031>.

Aus den oben genannten Gründen rät UNHCR von der Einführung des Massstabs der Unterstützung bei der Integration von Ehegatten und Kindern zum Zweck der Beurteilung des Integrationsstands gemäss AIG ab.

UNHCR empfiehlt, den Teil des Gesetzesvorschlags, der darauf abzielt, ein Integrationskriterium in das AIG aufzunehmen, nach dem Eltern, Ehepartner oder eingetragene Partner für die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen verantwortlich gemacht werden, zu streichen.

III. Zur Präzisierung von Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe d AIG

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Änderung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für vorläufig Aufgenommene im Rahmen von Härtefällen nach Art. 84 Abs. 5 AIG, begrüsst UNHCR die Präzisierung, wonach die (Berufs-)Ausbildung für die Beurteilung der Integration der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird.

Im Einklang mit dem in Artikel 22 der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Recht von Flüchtlingen auf öffentliche Bildung setzt sich UNHCR seit langem für die Beseitigung aller Hindernisse für die Bildung von Flüchtlingskindern und -jugendlichen ein.²¹ Der 2018 verabschiedete Globale Pakt für Flüchtlinge wiederum enthält Zusagen zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung: „[...] die Staaten und die relevanten Akteure [werden] Ressourcen und Fachwissen bereitstellen, um die Qualität und die Inklusivität der nationalen Bildungssysteme zu erweitern und zu verbessern, damit Flüchtlings- und Aufnahmegemeinschaftskinder (Jungen und Mädchen), Jugendliche und junge Erwachsene leichter Zugang zur Primar-, Sekundar- und Hochschulbildung erhalten.“²²

Flüchtlingskinder und -jugendliche weisen häufig einen niedrigeren Bildungsstand auf als ihre Altersgenossen in den Aufnahmeländern. Sie haben durch die Umstände, welche die Flucht auslösten, bzw. durch die Flucht selbst oft Monate oder Jahre an Schulbildung verpasst. Hinzu kommt, dass ihre schulische Bildung allenfalls schon vorher nicht Schweizer Standards entsprach. Dies ist sowohl für die Flüchtlinge selbst als auch für die Aufnahmegesellschaft nachteilig.

Die Gleichstellung von (beruflicher) Ausbildungszeit mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kann den Druck auf junge, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer verringern, so schnell wie möglich ins Erwerbsleben einzusteigen, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Dadurch werden mehr Flüchtlingskinder und -jugendliche in die Lage versetzt, eine Ausbildung zu beginnen oder fortzusetzen.

Damit wird ein Hindernis für die gleichberechtigte Teilhabe von Flüchtlingskindern und -jugendlichen am Bildungssystem beseitigt. Dies wird mit der Zeit zu einem insgesamt höheren Bildungsniveau von Flüchtlingskindern und -jugendlichen in der Schweiz führen. Die

²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Refugee Forum Pledging Guidance - Global Framework for Refugee Education, 20. November 2019, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/5dd50ce47.pdf>.

²² United Nations, Global Compact on Refugees, (Programme of action) New York 2018, Para. 86-96; 71; 75, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf>.

vorgeschlagene Massnahme trägt somit dazu bei, dass die Schweiz die im Globalen Flüchtlingspakt gesetzten Ziele erfüllt.

Darüber hinaus unterstützt der Zugang von Flüchtlingen zu Bildung die Eigenständigkeit der Personen und kann so deren Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben erleichtern.

UNHCR begrüsst die vorgeschlagene Präzisierung von Artikel 58a, Absatz 1, Buchstabe d AIG.

UNHCR Büro für Schweiz und Liechtenstein
Mai 2022

Brava
Standstrasse 42, 3014 Bern
+41 31 311 38 79, info@brava-ngo.ch
Ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 03.05.2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Brava (ehemals TERRE DESM FEMMES Schweiz) bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer_innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. Brava lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. Zudem begrüsst Brava die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Brava lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger_innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, ist weltfremd und zynisch. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

Für asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen sowie Personen mit Schutzstatus S liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer_innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer_innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS.

Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Brava fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert Brava den gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt_innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Brava lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer_innen⁶ grundsätzlich ab. Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer_innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt_innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer_innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer_innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen. Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese eher einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant_innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft. Um das Ziel einer besseren

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome. Zudem sollen Integrationsangebote so ausgestaltet sein, dass sie explizit auch Frauen und Mütter ansprechen. So soll es ausreichend Sprach- und Berufsintegrationsangebote geben, bei welchen eine parallele Kinderbetreuung angeboten wird. Auch allgemein soll es Mütter durch die Bereitstellung einer bezahlbaren, regulären Kinderbetreuung über Kindertagesstätten und ausserschulische Betreuungsangebote ermöglicht werden, ihre soziale und berufliche Integration zu verfolgen. Dies ist leider in sehr vielen Gemeinden der Schweiz noch nicht gewährleistet.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer_innen auch, gibt es bei Migrant_innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant_innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer_innen nicht verlangt werden kann. Denn kein_e Schweizer_in wird dafür bestraft, wenn er_sie nicht die Integration des/der Partner_in erzwingt.

Folglich fordert Brava den **gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.**

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Brava begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

Brava begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

Brava ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Brava betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1 Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant_innen

geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen, Personen mit Schutzstatus S und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt. Brava würde es deshalb begrüßen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger_innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.⁹

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Folglich fordert Brava, Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen


Georgiana Ursprung

Verantwortliche Politische Arbeit

AsyLex
Gotthardstrasse 52
8002 Zürich
info@asylex.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
z.H.SB-Recht
vernehmlassungSBRE@sem.a
dmin.ch


Zürich, den 3. Mai 2022

Vernehmlassung: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes - Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten


Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den vorgesehenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Jessica Gauch, MLaw



Juliette Frésard, MLaw

1. Das Wichtigste in Kürze

- AsyLex lehnt die tieferen Ansätze der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung entschieden ab. Sie ist weder zielführend noch verhältnismässig und bewirkt anstelle von Integration eine weitere **Verschärfung der prekären Situation von Menschen in Not**.
- Die **Erweiterung der Integrationskriterien** nach Art. 58a AIG wird ebenfalls **abgelehnt**. Wenngleich selbstredend die Integration der gesamten Familie angestrebt werden muss, so kann die Verantwortung hierzu nicht einem Familienmitglied überbunden werden. Diese Regelung hätte zudem eine (weitere) Benachteiligung von Familien gegenüber Einzelpersonen zur Folge.
- Sehr **begrüss**t wird die vorgeschlagene Änderung von Art. 85 Abs. 4 AIG, wonach eine **berufliche Bildung der Erwerbstätigkeit gleichzusetzen** ist. **Die tatsächliche Umsetzung** in der Praxis dieser Gleichstellung ist allerdings mit **geeigneten Mitteln zu überprüfen**. Ergänzend wäre hier allerdings wünschenswert, dass **auch universitäre Ausbildungen** gleichwertig berücksichtigt werden.

2. Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung

Um nicht nur die Kostensenkung der Sozialhilfe zu bewirken, sondern auch den Anreiz zu schaffen, eine Arbeit aufzunehmen, plant der Bundesrat die Revision des Art. 38a AIG. Dabei sollen die Sozialhilfeleistungen für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung während der ersten drei Jahre nach der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gesenkt werden. Tangiert von den tieferen Unterstützungsansätzen wären weitere Leistungen der Sozialhilfe, die den Grundbedarf überschreiten, jedoch nicht. Folglich betrifft die tieferen Unterstützungsansätzen in erster Linie den Grundbedarf. Die Höhe der Senkungen dieses Grundbedarfs ist jedoch nicht weiter definiert und würde in der Kompetenzbereich der Kantone liegen. Dies würde wiederum zu willkürlichen Unterschieden führen, die einen grossen Einfluss auf die Bezüger und Bezügerinnen hätte. Bereits im heutigen Kontext gibt es gerade im Asylbereich grosse kantonale Unterschiede, was die Vergabe und Höhe von Sozialhilfe anbelangt. Der nicht definierte Grundbedarf, der gekürzt werden müsste, würde zu weiteren, erheblichen kantonalen Differenzen führen, die sich nicht mehr mit den unterschiedlichen kantonalen Lebenshaltungskosten erklären lassen würden. AsyLex lehnt eine grundsätzliche Senkung des Unterstützungssatzes aus den genannten und nachfolgenden Gründen vehement ab.

- *Regelung der Sozialhilfe liegt nicht in der Kompetenz des Bundes*
Gemäss Art. 115 Satz 1 BV sind im Bereich der Sozialhilfe die Kantone zuständig. Der Bund regelt gestützt auf Art. 115 Satz 2 BV die Ausnahmen und Zuständigkeiten, was als reine

koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes zu verstehen ist und nicht als weitergehende Gesetzgebungskompetenz. Hingegen ist laut Art. 121 Abs. 1 BV die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Zudem besitzt der Bundesrat auch Kompetenzen im Bereich der Sozialhilfe für Auslandschweizer. Den anderslautenden Argumenten in der Vernehmlassungsvorlage, wonach dem Bund aufgrund der Regelungskompetenz zum Aufenthaltsrecht auch die hier in Frage stehende Kompetenz zusteht, kann nicht gefolgt werden. Die vorgelegten Regelungen betreffen *direkt* den Bereich der Sozialhilfe, welcher ausdrücklich den Kantonen vorbehalten ist. Es gibt keinen Grund, weshalb der Bund bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bzw. der Festsetzung der Beiträge, welche ein Kernbereich der Sozialhilfekompetenz darstellt, eingreifen sollte bzw. dürfte. Dieser Eingriff in die Kompetenz der Kantone ist klar verfassungswidrig.

- *Höhe des Unterstützungsansatzes darf nicht gemäss Aufenthaltstitel variieren*
Es ist ferner nicht nachvollziehbar, weshalb eine drittstaatenangehörige Person mit Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung tiefere Lebenshaltungskosten hätte als Personen mit einem anderen Aufenthaltsstatus. Ein solcher Unterschied wäre jedoch die einzige Erklärungsmöglichkeit, weswegen es für gewisse Personengruppen zu einem tieferen Unterstützungsansatz kommen könnte. Dies gilt umso mehr, als die Kantone ihre Berechnungsansätze der Asylsozialhilfe oft nicht offenlegen. Gerade da der Grundbedarf betroffen wäre, kann diese Unterscheidung zwischen Drittstaatsangehörigen und Personen mit einem anderen Aufenthaltsstatus noch weniger nachvollzogen werden (Leistungen der Sozialhilfe wie situationsbedingte Leistungen, Wohnkosten oder Kosten der medizinischen Grundversorgung wären - zu Recht - von der Reduktion ausgeschlossen).
- *Die Regelung ist nicht geeignet, die Sozialhilfe zu entlasten und hindert die Integration*
Wie auch die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) in ihrer Vernehmlassungsantwort ausführt, ist die vorgeschlagene Regelung nicht geeignet, die Sozialhilfe zu entlasten. Das EJPD bestätigt im erläuternden Bericht, dass durch die Neuregelung zwar der Bezug von Sozialhilfeleistungen eingeschränkt werde, ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe daraus allerdings nicht abgeleitet werden könne. Dies könnte insbesondere damit zu begründen sein, dass das Migrations- und Sozialhilferecht bereits heute eng miteinander verknüpft sind. So ist der Anreiz für Drittstaatsangehörige, keine Sozialhilfe zu beziehen, bereits heute sehr gross, womit der Effekt der Regelung relativ klein ausfallen würde. Es gibt zudem keinerlei Belege dafür, dass die vorgeschlagene Kürzung dazu führen würde, dass Drittstaatsangehörige sich so vermehrt am Arbeitsmarkt beteiligen würden. Ob dies geschieht oder nicht ist vielmehr auf individuelle Bestrebungen sowie die Situation auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Jedoch könnte die Kürzung der Sozialhilfe dazu führen, dass weniger Geld vorhanden ist, um sich um eine Anstellung zu bemühen (z.B. angemessene Kleidung für ein Bewerbungsgespräch) und somit die Integration erschwert wird. Zudem werden durch weniger finanzielle Mittel auch die Möglichkeiten zur Teilnahme an sozialen Veranstaltungen eingeschränkt und so auch das Netzwerk, welches für die Arbeitsmarktintegration von sehr hohem Stellenwert ist. Wie aufgezeigt hindert die vorgeschlagene Regelung somit die Arbeitsmarktintegration viel mehr als dass sie sie fördert. Entgegen der Argumentation des Bundesrates trifft es nicht zu, dass die gekürzte Sozialhilfe einen Anreiz zur Integration schaffe - vielmehr behindert dies eine sinnvolle Integration: So können keine bzw. weniger integrationsfördernde Freizeitaktivitäten betrieben werden (Kosten von Kursteilnahmen, Reisekosten, etc.) und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben wird

(weiter) eingeschränkt. Dass damit gesamthaft und mittel- bis längerfristig ein Entlastungseffekt für die Sozialhilfe eintreten würde (“Netto-Effekt”), ist weder belegt noch ernsthaft zu erwarten.

- *Sozialhilfe sichert menschenwürdiges Leben*
Durch die angedachte Kürzung der Sozialhilfe ohne Definition des minimalen Grundbedarfs läuft man Gefahr, dass die Kantone diesen zu tief ansetzen, was ein menschenwürdiges Leben verunmöglicht und damit den Zweck der Sozialhilfe völlig unterläuft. Dies würde die oft schon prekären Lebenssituationen weiter verschärfen.
- *Über Familiennachzug zusammengeführte Familien sind besonders betroffen*
Für Familienangehörige, die über den Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind, bezahlt der Bund den Kantonen keine Integrationspauschale. Dies im Gegensatz zu anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Folglich sind diese Personen bei Integrationsbestrebungen bereits jetzt stark benachteiligt. Mit der geplanten Kürzung würde dies nochmals zusätzlich verschärft, wobei der geplante Anreiz der Integrationsförderung auch hier bestimmt fehlt geht.
- *Unklare Formulierung des Gesetzestextes*
Hierzu verweisen wir vollumfänglich auf die zutreffenden Ausführungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH).

3. Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium

In Art. 58a AIG soll ein neues Integrationskriterium aufgenommen werden, wonach von den ausländischen Personen zusätzlich erwartet wird, dass die Integration von Familienangehörigen gefördert und unterstützt wird. Wenngleich der Grundgedanke diesbezüglich nachvollziehbar ist, lehnt AsyLex diese Erweiterung der Integrationskriterien ab. Dies insbesondere aus den nachfolgenden Gründen:

Die Änderung führt zu einer unbegründeten Benachteiligung von verheirateten Personen und Alleinerziehenden gegenüber Konkubinatspaaren und Einzelpersonen, da erstere eine erhöhte Verantwortung für ihre Familienmitglieder (mit-)übernehmen müssen. Es ist grundsätzlich nicht nachvollziehbar, wieso einer Person die Verantwortung für die Integration des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin auferlegt werden soll. Dies kommt dem Prinzip der “Sippenhaft” gleich, von welcher man sich - zu Recht - im modernen Rechtsstaat klar distanziert. Die erwähnte Änderung führt im Ergebnis dazu, dass verheiratete Personen und Alleinerziehende gegenüber Konkubinatspaaren und Einzelpersonen ungleich (i.e. schlechter) behandelt werden. Erstere müssten sodann faktisch mehr Integrationskriterien erfüllen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb hier eine Andersbehandlung vorgenommen wird. Zudem ist auszuführen, dass der Einfluss von Familienmitgliedern beschränkt ist und nicht klar festgestellt werden kann, auf was eine scheinbar mangelnde Integration von Mitgliedern der Kernfamilie zurückgeführt werden kann. Man stelle sich beispielsweise die Situation vor, wo ein Ehepartner grosse Mühe damit hat, eine Amtssprache zu erlernen, der andere jedoch diese bestens beherrscht. Der oder die Zweitere würde sodann bspw. die gewünschte Bewilligung, trotz guter Integration und Erwerbstätigkeit, nicht erhalten. Es

wird ersichtlich, dass die angestrebte Änderung nicht zu einer Gleichberechtigung der Familienmitglieder führen würde (welche AsyLex wünschenswert fände), sondern zu einer Übertragung der Verantwortung auf Familienmitglieder und somit auch zu einem gegenseitigen Ausspielen der Familienmitglieder.

Stossend ist ausserdem, dass die Änderung der Integrationskriterien keine Ausnahmeregelung enthält. Diese wäre insbesondere für Personen von Bedeutung, welche aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder anderer gewichtiger, persönlicher Umstände die Kriterien nicht erfüllen können.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Erweiterung der Integrationskriterien indirekt auch dazu führt, dass die Erteilung von Härtefallbewilligungen in den entsprechenden Familienkonstellationen ebenfalls erheblich beeinträchtigt würde bzw. von anderen Familienmitgliedern abhängen würde, was wiederum einer ungerechtfertigten "Sippenhaft" gleichkommt, und überdies auch dazu führen kann, dass die individuelle Motivation für die Integration gehemmt wird (bspw. wenn offensichtlich ist, dass ein Familienmitglied integrationstechnisch nicht auf demselben Niveau ist) - was selbstredend als äusserst kontraproduktiv zu werten ist.

Weiter ist zu erwähnen, dass der Artikel sehr offen formuliert ist. Dies öffnet Tür und Tor für Ermessensmissbrauch. Die fehlende Konkretisierung könnte insbesondere zu einer vermehrten Ablehnung von Härtefallgesuchen führen, für die kein anderer Ablehnungsgrund besteht. Der erläuternde Bericht verweist zwar hier darauf, dass dies in einer Verordnungsänderung konkretisiert werden müsste, analog zur Bürgerrechtsgesetzgebung (Art. 12 BüG und Art. 8 BüV). Dabei wird jedoch übersehen, dass bis heute zu dieser Bürgerrechtsgesetzgebung wenig bekannt ist und somit Zweifel an deren Eignung als Referenzwert bestehen. Hier sei weiter zu bemerken, dass die kantonale Praxis zur Erteilung von Härtefallbewilligung bereits heute sehr unterschiedlich ist und es somit nicht zielführend wäre, ein weiteres (unbestimmtes) Kriterium einzuführen, welches diese Unterschiede weiter akzentuieren würde. Dies wäre insbesondere hinsichtlich des Ziels der Vereinheitlichung der Anwendung der Integrationskriterien nicht zielführend.

4. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Einleitend möchten wir festhalten, dass wir den aktuellen Status der vorläufigen Aufnahme als problematisch betrachten. Vorläufig aufgenommene Personen haben einen anerkannten Schutzbedarf und bleiben erfahrungsgemäss längerfristig in der Schweiz – 80% der vorläufig aufgenommenen Personen bleiben gar dauerhaft in der Schweiz.¹ Unter diesem Gesichtspunkt ist eine rasche und nachhaltige Integration sowohl für die Betroffenen als auch für die Schweizer Gesellschaft von grossem Interesse. Der aktuelle Stand der Dinge ist allerdings unbefriedigend:

¹ Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, Bericht in Erfüllung der Postulate 11.3954 Hodgers „Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme“ vom 29. September 2011; 13.3844 Romano „Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit“ vom 26. September 2013; 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates „Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit“ vom 14. Februar 2014, 14. Oktober 2016, S. 11.

Vorläufig Aufgenommene befinden sich zwischen «Stuhl und Bank» - eine Rückkehr in ihre Heimat ist für sie nicht möglich, weil dort Krieg herrscht oder ihnen Folter droht, gleichzeitig wird ihnen die Integration in der Schweiz durch ihren Status sowie der damit einhergehenden Ungewissheit massiv erschwert.

Bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen wird die Integration der betroffenen Person bereits heute nach den Integrationskriterien gemäss Artikel 58a AIG beurteilt. Der Bundesrat geht in seinem erläuternden Bericht davon aus, dass dieser Verweis grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage ändert, allerdings zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung durch die Vollzugsbehörden führt (Erläuternder Bericht S. 12).

AsyLex begrüsst es grundsätzlich, dass mit dem Verweis auf Art. 58a AIG die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung dem Integrationskriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben angestrebt wird. Damit wird insbesondere auch die Situation von jungen vorläufig aufgenommenen Personen, die sich noch in Ausbildung befinden, verbessert.

AsyLex hat in der Vergangenheit mehrfach die Erfahrung gemacht, dass dies zum heutigen Zeitpunkt bedauerlicherweise nicht der Fall ist. Die Erteilung von Härtefallbewilligungen wird Jugendlichen und jungen Erwachsenen während der beruflichen Grundbildung oftmals verwehrt, obwohl sie die Integrationsvoraussetzungen weitaus erfüllen. Begründet wird dies damit, dass noch keine finanzielle Unabhängigkeit besteht. Eine derartige Auslegung der Erfordernis der (wirtschaftlichen) Integration führt dazu, dass die Betroffenen anstelle einer längerfristig sinnvollen Entscheidung, namentlich einer Berufsausbildung, eine Entscheidung treffen, welche zwar womöglich kurzfristig ein höheres Erwerbseinkommen generieren dürfte, längerfristig aber zu einem konstant tiefen Lohnniveau sowie unsicheren Arbeitsstellen / Temporärarbeit führt. Auch im Hinblick auf eine Entlastung der Sozialwerke ist diese Vorgehensweise einiger Kantone - kürzlich beispielsweise gerade wieder im Kanton Tessin festgestellt - als kontraproduktiv zu bezeichnen. Vor diesem Hintergrund ist die vorgesehene Änderung zu begrüßen.

Es ist entsprechend zu hoffen, dass die Präzisierung eine Änderung der Rechtslage und auch der Praxis der Migrationsbehörden zu bewirken mag. Wir halten es entsprechend für unentbehrlich, dass dies mit konkreten, geeigneten Mitteln überprüft wird. Abschliessend wäre es auch wünschenswert, dass die Integrationskriterien nicht ausschliesslich Berufsausbildungen berücksichtigen, sondern - gerade im Hinblick auf einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont - auch universitäre Ausbildungen entsprechende Berücksichtigung finden.

verkehrt Bern
www.verkehrt.ch
info@verkehrt.ch



Per E-Mail
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 02.05.2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Kampagnengruppe *verkehrt* bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren. *verkehrt* besteht aus Armutsbetroffenen und Sozialarbeitenden aus der Region Bern. Die Gruppe setzt sich für die Sichtbarmachung und Sensibilisierung von Armut ein, will Vorurteile gegenüber Armutsbetroffenen aufdecken und aufzeigen, mit welchen Herausforderungen Betroffene konfrontiert sind und welche Ressourcen sie oft mitbringen und aufwenden müssen, um im Alltag zurecht zu kommen.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen drei Neuerungen vor: erstens einen tieferen Unterstützungsansatz für Drittstaatsangehörige bei der Sozialhilfe während den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung; zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländer:innen die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen; drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden. *verkehrt* lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage vollumfänglich und entschieden ab. Hingegen begrüsst sie grundsätzlich die Gleichsetzung von Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene. *verkehrt* unterstützt die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet.

1. Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

1.1 Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

verkehrt Bern lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren¹ vollumfänglich ab.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht vom Generalverdacht aus, dass Sozialhilfebezüger:innen nicht arbeiten wollen und darum mittels Kürzung dazu gezwungen werden müssen. Dies entspricht besonders bei den anvisierten Gruppen nicht den Tatsachen. Es geht hier einerseits um Personen, die bereits in der Schweiz leben und zuvor etwa eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) hatten und andererseits um Familien, die neu einen Familiennachzug gemacht haben. Bei beiden Personengruppen sind die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) äusserst hoch. Bevor der Familiennachzug bewilligt wird, muss die gesuchstellende Person beweisen, dass sie genügend finanzielle Mittel hat, um für ihre Familie aufzukommen. Für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar.

Die Vorlage wird vor allem viele Familien, Alleinerziehende und somit auch Kinder und Jugendliche betreffen. Diese zusätzlichen Verschärfungen widersprechen dem Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK und dem Recht auf Entwicklung.

Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, widerspricht grundlegend den Kenntnissen aus der Praxis und ist in keiner Weise nachhaltig.

Wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Stellenverlust, Unfall, Krankheit, Krankheit eines Kindes oder fehlende Betreuung der Kinder bei Schichtarbeit. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen noch zusätzlich erschwert. Dies wirkt nicht wie vorgegeben als Anreiz für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt², sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt.³ Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen.

Dies läuft dem ausländerpolitischen Ziel der raschen Integration entgegen.

¹Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13f

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16

Für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe schon heute unter dem ordentlichen Sozialhilfe-Ansatz für Schweizer:innen und anerkannte Flüchtlinge. Es ist äusserst problematisch, dass diese Prekarität nun auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden soll, denn die Kürzung bremst die Integration, anstatt sie anzustossen. Mit tieferen Sozialhilfe-Ansätzen leben die betroffenen Personen unter dem Existenzminimum und somit unter prekären Bedingungen. Denn bereits der Grundbedarf der ordentlichen Sozialhilfe gemäss SKOS ist sehr knapp bemessen; Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen.

Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Diese Personen sind angewiesen auf Unterstützung von Bekannten, Verwandten oder gemeinnützigen Organisationen und verschulden sich, was noch weitere Konsequenzen mit sich zieht und nicht im Interesse der Gesellschaft ist. Dadurch wird eine Zweiklassengesellschaft geschaffen, mit all den negativen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist äusserst gering.

Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken kann, „aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe“ nicht daraus abgeleitet werden kann.⁴ Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen.⁵ Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Die Gesetzesänderung ist unnötig, denn das Mittel der Kürzung existiert bereits im Sozialhilferecht. Bei Personen, die ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen, können Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In diesen Fällen findet eine Einzelfallprüfung statt. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung ist aber die obligatorische Einzelfallprüfung nicht vorgesehen. **Wenn der Bund über das AIG bei einer ganzen Gruppe von Betroffenen Kürzungen vornimmt, ohne im Einzelfall zu überprüfen, ob die Massnahme berechtigt ist, verletzt dies das Prinzip der Verhältnismässigkeit.**

verkehrt Bern fordert, dass das Recht auf Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht noch stärker eingeschränkt wird. Stattdessen sollte die Aufenthaltssituation keine Auswirkung auf dieses Grundrecht haben, es sei denn, der Sozialhilfebezug wurde mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert belassen.

Folglich fordert *verkehrt* Bern den gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.

⁴ vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

⁵ Büro BASS

1.2 Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die Gruppe *verkehrt* Bern lehnt eine solche Berücksichtigung der Integrationsunterstützung bei Entscheiden über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Ausländer:innen⁶ grundsätzlich ab.

Es liegt im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländer:innen, sich für die Integration ihrer Ehegatt:innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländer:innen zu berücksichtigen.

Unklar ist, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen. Dasselbe Kriterium ist heute bereits im Bürgerrechtsgesetz verankert (Art. 12 Abs. 1 lit. e BüG). Auch im Bürgerrecht ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis angewendet wird. Wie das SEM in seinem Handbuch Bürgerrecht festhält, kann „die Integration der Familienmitglieder [...] nicht erzwungen werden“.⁷ Trotz dieser Feststellung wird unverständlicherweise das gleiche Kriterium für die Beurteilung der Integration vorgeschlagen.

Statt auf die Prinzipien der Integrationsagenda zu setzen, will der Gesetzgeber weitere bestrafende Instrumente einführen, obwohl diese vielmehr einschüchternd als integrierend wirken. Dies ist widersprüchlich, nicht zielführend und dient weder den Migrant:innen selbst noch der Aufnahmegesellschaft.

Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL⁸ oder die Anerkennung ausländischer Diplome.

Mit diesem Artikel wird zudem ein neuer Rückstufungsgrund geschaffen. Bei Paaren, die das traditionelle Familienmodell gelebt haben, ist plötzlich eine Rückstufung denkbar, selbst wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist. Wie bei Schweizer:innen auch, gibt es bei Migrant:innen viele ältere Ehepaare, bei denen jahrelang der Mann gearbeitet, und die Frau die Kinder betreut hat. Ab einem gewissen Alter wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schwierig. Diese Paare können unter einem solchen Artikel neu abgestuft werden. Mit dieser Gesetzesänderung wird von Migrant:innen eine Verantwortung erwartet, die von Schweizer:innen nicht verlangt werden kann. Denn kein:e Schweizer:in wird dafür bestraft, wenn er:sie nicht die Integration des/der Partner:in erzwingt. Folglich fordert *verkehrt* Bern den gänzlichen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁷ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 59. Siehe auch Bericht des EJPD Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

1.3 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. *verkehrt* begrüsst dies als grundsätzlich positiv.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt. (*verkehrt* begrüsst folglich die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen im Grundsatz.)

1.4 Übergangsbestimmung zur Änderung vom [...] (Art. 126e)

verkehrt Bern ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Die Gruppe *verkehrt* Bern betont noch einmal mit Nachdruck, dass mit den vorgesehenen Verschärfungen des AIG auf Kosten von Menschen gespart werden soll, deren Situation ohnehin schon prekär ist und teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen dann plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

2. Weitere Vorschläge

2.1. Sozialhilfe: Kompetenz der Kantone

Die Regelung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (Art.115 BV). Es stellt sich deshalb die Frage, warum sich der Bund einmischt, wenn es um Sozialhilfe-Kürzungen bei Migrant:innen geht. Besonders fragwürdig ist, dass dies im AIG festgehalten werden soll, obwohl es sich nicht um eine aufenthaltspezifische Massnahme handelt.

Der Bund darf den Kantonen zudem nicht vorschreiben, wieviel Sozialhilfe sie den Betroffenen ausrichten. Indem in der neuen Bestimmung von Art. 38a AIG jedoch festgehalten ist, dass die ersten drei Jahre der Ansatz für die Sozialhilfe unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss, greift der Bund in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der Subsidiarität. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilfegesetz; nur die Sozialhilfe von asylsuchenden Personen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind in Bundesgesetzen geregelt.

Bereits heute hat die Zuständigkeit der Kantone zu einem Flickenteppich in der Sozialhilfe geführt. Je nach Kanton und teilweise sogar je nach Gemeinde haben die betroffenen Personen andere Ansprüche und Rechte, was zu Diskriminierungen führt.

Die Gruppe verkehrt würde es deshalb begrüssen, dass ein Bundesrahmengesetz geschaffen wird, das die Sozialhilfe vereinheitlichen würde.

2.2 Grundsätzlicher Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnete Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein.

Konkret soll ein Widerruf des Aufenthaltstitels nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn dieser mutwillig herbeigeführt wurde. Dies entspricht der von SP-Nationalrätin Samira Marti im Jahr 2020 eingereichten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative 20.451 „Armut ist kein Verbrechen“.

⁹ Siehe 20.451 Parlamentarische Initiative Samira Marti Armut ist kein Verbrechen, vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 6.

Demnach fordert *verkehrt*:

Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

-Artikel 62 Abs. 3 AIG

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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

- Art. 38a AIG:

verkehrt Bern lehnt die Einführung des Art. 38a AIG entschieden ab.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen und bedanken uns für die ermöglichte Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

verkehrt Gruppe Bern

B!NATIONAL

IG Binational
Vereinsvorstand
8000 Zürich

Staatssekretariat für Migration
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Quellenweg 6
3003 Bern

Zürich, 3. Mai 2022

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau BR Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein IG Binational, der Verein für binationale Partnerschaften und Familien Schweiz, dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zu Gesetzes- und Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Verfahrensnormen und Informationssysteme zu äussern.

Die IG Binational möchte auf Punkte hinweisen, welche u.a. speziell binationale Paare betreffen und somit auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie auf weitere allgemeine Grundgedanken. Als Verein, der sich seit über 40 Jahren für die Anliegen von binationalen (schweizerisch-ausländischen) Paaren und Familien einsetzt, erwartet die IG Binational, dass der Gesetzgeber Menschenrechte, wie etwa das Recht auf Heirat oder auf Familienleben, sichern hilft. Insbesondere darf das Recht auf gelebte Elternbeziehungen für Kinder aus geschiedenen binationalen Familien, wo Eltern als Alleinerziehende aus Drittstaaten überdurchschnittlich oft von Armut betroffen sind und mit Ausweisung bedroht wären. Dies betrifft und diskriminiert direkt Schweizer Staatsangehörige, was der Schweiz unwürdig ist.

Zuguterletzt begrüsst die IG Binational die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest auf die ursprünglich vorgesehenen, noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige verzichtet hat.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen



für die AG Vernehmlassung
im Namen der IG Binational

Kontaktperson:
Corinna Bütikofer Nkhoma, P: 076 245 48 20, info@ig-binational.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Verfasst durch IG Binational

Schweizerischer Verein binationaler Partnerschaften und Familien

8000 Zürich

A) Vorbemerkungen

Das Sparpotential der vorliegenden Vorlage ist offenbar äusserst gering. Der erläuternde Bericht räumt ein, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Bezüge von Sozialhilfe einschränken, "aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe" nicht daraus abgeleitet werden kann. Für Gemeinden und Kantone bedeuten die Verschärfungen einen hohen administrativen Aufwand, der in keinem Verhältnis zur geringen Anzahl Betroffenen und dem vermuteten Sparpotential steht. Zudem geht es um sehr wenige Fälle. Nur ca. 4-5% der neu Einreisenden haben in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung Sozialhilfe bezogen. Die vorgeschlagene Änderung hat also keine grosse praktische Wirkung.

Der Aargauer Regierungsrat z.B. liess verlauten, cit: "Die Aargauer Regierung verspricht sich in ihrer Antwort nicht viel von den Vorschlägen aus Bern. Mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes per 2019 seien verschärfte Bestimmungen zum Widerruf und zur Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung sowie zum Familiennachzug in Kraft getreten, hält sie fest. Für den Familiennachzug, der bei Drittstaatsangehörigen den zahlenmässig häufigsten Einwanderungsgrund darstellt, werde seither ausdrücklich vorausgesetzt, dass er nicht zum Sozialhilfebezug führt. Ein Bezug von Ergänzungsleistungen werde ebenfalls ausgeschlossen."

Zudem verweisen wir auf die Vernehmlassungsantwort der EKM (Eidg. Kommission Migrationsfragen): "Die problematische Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht sollte rückgängig gemacht werden."

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändere er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein. Die IG Binational begrüsst jede Präzisierung eines Gesetzestextes als grundsätzlich positiv, damit der Ermessensspielraum innerhalb der Kantone vereinheitlicht wird.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen und nicht zugunsten einer Sozialhilfe-Unabhängigkeit darauf zu verzichten. Dieser Grundsatz sollte, unabhängig der vorliegend vorgesehenen Gesetzesänderung, in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und der kantonalen Behörden – bei allen schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – verstärkt werden. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfe-Unabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt.

B) Die konkreten Forderungen der IG Binational in der Vernehmlassung AIG, betr. Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

1) Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren

Art. 38a VE-AIG

Der Verein IG Binational lehnt die hier vorgesehene Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren vollumfänglich ab.

Gemäss dem erläuternden Bericht sollen durch die tieferen Sozialhilfebeiträge Anreize geschaffen werden, damit sich Drittstaatsangehörige wirtschaftlich besser in der Schweiz integrieren. Damit wird unterstellt, dass Drittstaatsangehörige faul seien und sich lieber vom Staat den Lebensunterhalt bezahlen liessen, als arbeiten zu gehen. Abgesehen davon, dass dies ein rassistisches Argument ist, gibt es genug Studien, die aufzeigen, dass es nicht an der fehlenden Motivation von Migrant:innen liegt, arbeiten zu gehen, sondern an struktureller Diskriminierung (z.B. Nicht-Anerkennung von ausländischen Diplomen) und anderen Faktoren. Gerade in den ersten drei Jahren in der Schweiz sollten Migrant:innen besonders unterstützt werden, damit die oben erwähnten Hürden überwunden werden können und eine positive wirtschaftliche Integration gelingt. Diese Änderung des AIGs bewirkt jedoch genau das Gegenteil und lässt eher darauf schliessen, dass damit gerade eben eine NICHT-Integration von Drittstaatsangehörigen angedacht ist. Dies würde auch erklären, warum für Änderungen, die auf zwei A5-Seiten Platz haben, eine 19-seitige Erklärung nötig ist.

Nur schon die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen zu fördern, entbehrt jeder logischen Grundlage. Denn wer in finanzielle Not gerät, hat einen Grund dafür, z.B. Niedriglohnjob, Stellenverlust, Unfall, Krankheit oder Krankheit eines Kindes. Mit der geplanten Kürzung der Sozialhilfe wird die wirtschaftliche Integration der Betroffenen erst recht erschwert. Dies wirkt nicht, wie behauptet, als Anreiz für eine bessere (schnellere) Integration in den Arbeitsmarkt, sondern bestraft Menschen, die unverschuldet in eine persönliche Notlage geraten sind oder unter prekären Bedingungen arbeiten müssen und nicht genug für ihren Lebensunterhalt verdienen. Im erläuternden Bericht selbst steht, dass nicht untersucht wurde, inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt. Dabei ist es klar, dass die Kürzung der Sozialhilfe für Betroffene zusätzlichen Stress bedeutet und es für sie noch schwieriger wird, aus ihrer Situation wieder herauszukommen. Dies läuft unseres Erachtens ausgerechnet dem ausländerpolitischen Ziel einer raschen Integration entgegen.

Die Tatsache, dass Personen aus Drittstaaten, die in der Schweiz leben, weniger Anspruch auf Unterstützung haben, verstösst gegen grundlegende Menschenrechtsprinzipien wie Gleichheit und Nichtdiskriminierung, die in internationalen, von der Schweiz ordnungsgemäss ratifizierten Konventionen festgeschrieben sind.

Und schliesslich sind die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer als für Schweizer:innen. Bereits heute beziehen viele Personen ohne Schweizer

Pass, die eigentlich das Recht auf Sozialhilfe hätten, keine Sozialhilfe – aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen, wie die BASS-Studie aufgezeigt hat.

Folglich fordern wir den vollständigen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.

**2) Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegatt:innen und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus
Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG**

Wie bereits 2013 bei der Revision des Bürgerrechtsgesetzes von uns kritisiert, ist diese Änderung insbesondere für binationale Paare nicht umsetzbar und nicht haltbar. Will der/die ausländische Partner:in den Aufenthaltsstatus erneuern lassen, müssten sie zeigen, dass er/sie seine/n Schweizer Partner:in bei der Integration gefördert und unterstützt hat. Soll er/sie darum seine:n Partner:in bei einem Jodlerkurs anmelden?

Hinter dieser neuen Bestimmung steht aber der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Ausländer:innen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Den Behörden wird damit eine zusätzliche Handhabe gegeben, ein "vermeintlich" mangelhaftes Engagement bei einem Entscheid über den Aufenthaltsstatus zu Lasten der betroffenen Ausländer:innen einzuberechnen. Zudem erscheint uns unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne in die Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen und ohne der behördlichen Willkür Tür und Tor zu öffnen.

Folglich fordern wir den ersatzlosen Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.

**3) Übergangsbestimmung zur Änderung AIG vom [...]
(Art. 126e)**

Die IG Binational ist nicht einverstanden mit den Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e entweder die ersatzlose Streichung

Wir fordern die komplette Streichung des Übergangs in Art. 126e

Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, befürworten wir allenfalls die anschliessende Änderung. Diese können nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neue Bestimmung plötzlich für Personen gelten soll, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen waren.

In diesem Fall fordern wir folgende Änderung von Art. 126e

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

C) Zusätzlicher Vorschlag, resp. Forderung

Ausschluss des Widerrufs eines Aufenthaltstitels aufgrund Sozialhilfeabhängigkeit nach 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt in der Schweiz

(Art. 62 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 AIG)

Dies entspricht einer von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten Parlamentarischen Initiative.

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und dazu, dass auch Berechtigte Sozialhilfeleistungen nicht beziehen, was deren Armut nicht reduziert. Diese unzumutbare Situation ist bei Drittstaatsangehörigen, aber auch bei EU-/EFTA-Bürger:innen ohne Arbeitnehmendenstatus, die schon lange in der Schweiz leben, besonders stossend. Deshalb muss der Aufenthaltsstatus dieser Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug grundsätzlich gesichert sein. Konkret soll ein Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach max. 10 Jahren ununterbrochenem legalen Aufenthalt bei Sozialhilfebezug nur noch widerrufen werden dürfen, wenn nachgewiesenermassen erhebliche Sozialleistungen zu Unrecht oder diese ohne eigene Mitwirkung zu deren Abwendung bezogen wurden.

Folglich fordert wir als Assoziierte der Allianz "Armut ist kein Verbrechen", Art. 62 und Art. 63 AIG folgendermassen zu ergänzen:

1) Artikel 62, neu 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 ad personam oder gestützt auf Absatz 1 lit e nicht mehr möglich, es sei denn, die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, aus erheblichem Selbstverschulden verursacht oder diese ohne eigene aktive Mitwirkung zu deren Abwendung unverändert gelassen.

2) Artikel 63, neu Abs. 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 der Niederlassungsbewilligung ad personam oder gestützt auf Abs. 1 lit c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, aus erheblichem Selbstverschulden verursacht oder diese ohne eigene aktive Mitwirkung zu deren Abwendung unverändert gelassen.



Migration
Migrazione

Migrationskommission SEV
Steinerstrasse 35
Postfach 1008
3000 Bern 6

Telefon +41 31 357 57 57
migration@sev-online.ch
www.sev-online.ch

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Migrationskommission im SEV bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme an oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sieht folgende Neuregelungen vor:

1. Die **Kürzung der Sozialhilfeleistungen** über einen Zeitraum von drei Jahren nach Erteilung des Kurzaufenthalts oder einer Aufenthaltsbewilligung.
2. Die Einführung **eines Integrationsnachweises als Voraussetzung für den Familiennachzug** von eigenen Kindern, Ehepartnerinnen und Ehepartnern respektive Lebenspartnergemeinschaften.
3. Die **Gleichstellung von Massnahmen der beruflichen Bildung** mit dem Status 'regulärer Erwerbstätigkeit' bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene.

Die Interessensvertretung von Migrantinnen und Migranten im SEV lehnt die ersten zwei Punkte der Vorlage entschieden ab.

Einzig der dritten Neuerung stimmen wir zu und begrüßen insbesondere die Gleichstellung der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen mit der Erwerbstätigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene.

Zudem begrüsst die SEV-Migrationskommission den Verzicht des Bundesrates auf die ursprünglich vorgesehenen und noch weitergehenden Einschränkungen der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige.

Die einzelnen Artikel

Tieferer Sozialhilfeanspruch von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten 3 Jahren (Art. 38a VE-AIG)

Die SEV-Migrationskommission lehnt die Schlechterstellung von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ab.

Die Absenkung der Sozialhilfeleistungen wird in der Gesetzesvorlage als Integrationsanreiz bezeichnet. Langfristig gesehen verfestigt der Zwang zur Annahme von Arbeit um jeden Preis das Armutrisiko und führt zu gesellschaftlichen Ausschlüssen. Die Sanktionierung des Sozialhilfebezuges sowie die Rückstufung ausländerrechtlicher Bewilligung zwingen die Betroffenen in ungesicherte und schlecht bezahlte und prekäre Jobs, in denen keine Gesamtarbeitsverträge oder Mindestlöhne existieren.

Die Rückstufung der Aufenthaltsbewilligung in der Neufassung Art. 38a gilt uneingeschränkt, also auch bei unverschuldeten Stellenverlust, Unfall oder Krankheit. Der Gesetzesentwurf bedroht selbst langjährig in der Schweiz lebende Drittstaatsangehörige mit Rechtsunsicherheit und finanzieller Not.

Die Migrationskommission sieht in den Kürzungen von Sozialhilfeleistungen für Drittstaatsangehörige das Prinzip der Verhältnismässigkeit sowie die in der Verfassung verankerte Rechtsgleichheit aller Menschen (Art. 8. Abs.1) verletzt. Absehbar ist die Zunahme des Tieflohnbereiches und eine soziale Abwärtsspirale, wobei Migrantinnen und Migranten zur 'Unterschichtung des Arbeitsmarktes' missbraucht werden.

Ganze Bevölkerungsgruppen werden unter den Generalverdacht gestellt Sozialhilfe zu beziehen, ohne arbeiten zu wollen. Dabei liegt der Ansatz der Asylsozialhilfe bzw. Sozialhilfe für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen bereits jetzt unter dem Sozialhilfeansatz von Schweizer Staatsbürgern, anerkannten Flüchtlingen oder Schutzbedürftigen. Die Ungleichbehandlung in der Sozialhilfe von Menschen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus oder Herkunftsland halten wir für den gesellschaftlichen Zusammenhalt für schädlich und lehnen ihn ab.

Selbst die Initiatoren der Neufassung rechnen mit einem geringen Einsparpotential und räumen ein, dass sich «ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe»¹ nicht ableiten lasse. Die Migrationskommission nimmt zur Kenntnis, dass sich die Kürzung des Sozialhilfeanspruches von Drittstaatsangehörigen mit Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung dementsprechend weder mit Integrationsargumenten noch mit dem Verweis auf Kostensparnisse begründen lassen. Die Neufassung dient einzig und alleine der demonstrativen Schlechterstellung, Stigmatisierung und Abschreckung von Menschen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsbewilligung. Aus diesem Grund fordert die Migrationskommission den vollständigen Verzicht auf die Einführung von Art. 38a AIG.

Ein drohender Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen oft davon ab, berechnigte

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

Sozialhilfeleistungen zu beziehen, was sie weiter in die Armut treibt. Die entwürdigende Situation bewertet die Migrationskommission als unzumutbar und inkompatibel mit dem Verschaffungsgrundsatz (Art. 12 BV) des Rechts auf Hilfe in einer Notssituation.

Berücksichtigung der Unterstützung der Integration von Ehegemeinschaften und minderjährigen Kindern beim Entscheid über den Aufenthaltsstatus (Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG)

Die Neufassung des entsprechenden Artikels erhebt einen Generalverdacht zur gesetzlichen Leitlinie. Dem nachziehenden Familienteil wird unterstellt, dass sich dieser zu wenig bemüht habe. Der neu eingeführte Art. 58a ermöglicht dann die Rückstufung des Aufenthaltstitels für alle Familienangehörigen, selbst wenn die Antragsteller keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen und auch sonst kein Integrationskriterium verletzt ist.

Das ungenaue und schwer zu fassende Prüfkriterium der Integrationsbemühungen dürfte in der Praxis zur schikanösen Überprüfung von Familienangehörigen führen, wobei anschliessend auch der Antragsteller und die Antragstellerin für das Verhalten 'Dritter' sanktioniert wird. Zudem öffnet das Verfahren Tür und Tor für behördliche Willkür und kantonale Sonderwege.

Anstatt das Förderprogramme und Bildungsangebote der Integrationsagenda gestärkt werden, setzt der Gesetzgeber auf Instrumente, die einschüchternd wirken und die Eigenbemühung, Freiwilligkeit und eigenen Antrieb als Grundvoraussetzung gelingender Integration untergraben. Um das Ziel einer besseren Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen zu erreichen, sollen besser geeignete Massnahmen umgesetzt werden, z.B. die im erläuternden Bericht erwähnte Integrationsvorlehre INVOL² oder die Anerkennung ausländischer Diplome. Die Migrationskommission fordert die Streichung und den Verzicht auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 lit. e VE-AIG.

Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene sollen konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Gemäss dem erläuternden Bericht ändert er grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage, führt aber bei den Vollzugsbehörden zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung. Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt sein.

Die Gleichstellung der Teilnahme an Bildung und Erwerbstätigkeit ermöglicht es vorläufig Aufgenommenen, ihren Bildungsweg fortzuführen, statt zugunsten einer Sozialhilfeunabhängigkeit darauf zu verzichten. Bislang wird zu viel Gewicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit gelegt und zu wenig auf eine volkswirtschaftlich und persönlich nachhaltige Integration durch Bildung gesetzt. Die Migrationskommission begrüsst die Stärkung von Integration durch Bildungsangebote. Dieser Grundsatz sollte bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen unabhängig von der vorliegend Gesetzesänderung in den Weisungen des SEM und in der Praxis der Bundesverwaltung und kantonaler Behörden verstärkt werden.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 10-11.

Ergänzung um den anzuwendenden Zeitrahmen Art. 62 und Art. 63 AIG

Die Migrationskommission fordert, dass der Aufenthaltsstatus von Menschen ohne Schweizer Pass auch bei Sozialhilfebezug gesichert seinen muss. Diese Forderung entspricht der von der SP-Nationalrätin Samira Marti eingebrachten und von der Sozialpolitischen Kommission des Nationalrates unterstützten Parlamentarischen Initiative.

Der SEV unterstützt zusammen mit über 80 Organisationen dieses Anliegen der «Allianz gegen Armut».

Der drohende Widerruf des Aufenthaltstitels aufgrund von Sozialhilfebezug führt zu Rechtsunsicherheit und hält die Betroffenen davon ab, Berechtigte Sozialleistungen zu beziehen. Die Migrationskommission bewertet die Vorlage als unzumutbar und inkompatibel mit dem Verschaffungsgrundsatz (Art. 12 BV) des Rechtes auf Hilfe in einer Notsituation. Entsprechend fordern wir Art. 62 und Art. 63 folgendermassen zu ergänzen.

Artikel 62 Abs. 3 AIG: 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 litera 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 Abs. 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 litera c nicht mehr möglich, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen.

Übergangsbestimmung zur Änderung (Art. 126e)

Die Migrationskommission ist nicht einverstanden mit den Anpassungen der Übergangsbestimmungen in Art. 126 AIG und beantragt für Art. 126e folgende Änderung:

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen gemäss Art. 38a gilt nur für Personen, die nach dem Inkrafttreten des Art. 38a in die Schweiz eingereist sind bzw. denen erst nach Inkrafttreten des Art. 38a die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Wir betonen mit Nachdruck, dass wir die vorgesehenen Verschärfungen des AIG ablehnen. Sollten die Kürzungen trotzdem angenommen werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, denen nach dem Inkrafttreten der Änderungen die Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neuen Bestimmungen plötzlich für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Eugenio
Vorstand Migrationskommission

Wolfram Siede
SEV-Zentralsekretariat

Bern, 03.05.2022

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Bundesrain 20
3003 Bern

Eingereicht per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern 03.05.2022

Vernehmlassungsantwort zu den Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes – Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländer*innen aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Frau Staatssekretärin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die feministische Friedensorganisation cfd bedankt sich für die Möglichkeit, zur Vernehmlassung zu den Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes Stellung nehmen zu können. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Der cfd ist eine feministische Friedensorganisation und setzt sich für Frauen, Frieden und Gerechtigkeit ein. Wir sind davon überzeugt, dass Frieden mehr ist als die Abwesenheit von direkter physischer Gewalt, sondern dass er auch ein kontinuierliches und zeitloses Engagement gegen strukturelle und kulturelle Gewalt beinhaltet. Dafür setzt sich der cfd ein in der internationalen Zusammenarbeit sowie in der Migrations- und Friedenspolitik in der Schweiz, wo der cfd Empowerment-Projekte mit Migrantinnen zu den Themen Bildung und Erwerbsarbeit entwickelt. Die Projekte orientieren sich an den Ressourcen und Kompetenzen der Frauen und fordern damit die strukturellen Hürden heraus, mit denen auch qualifizierte Migrantinnen in der Schweiz konfrontiert sind. Der cfd bietet zudem Institutionen Information und Beratung an.

Nachfolgend finden sie eine detaillierte Stellungnahme der feministischen Friedensorganisation cfd, gestützt auf die Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), 29.04.2022

Freundliche Grüsse



Andrea Nagel
Geschäftsleiterin

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung3

2 Das Wichtigste in Kürze.....4

3 Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Art. 38a nAIG)5

3.1 Überschreitung der Kompetenzen des Bundes.....5

3.2 Sozialhilferechtliche Gründe.....6

3.2.1 Soziales Existenzminimum6

3.2.2 Missachtung des Finalprinzips.....7

3.3 Förderung der Prekarität7

3.4 Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit.....9

3.5 Unklare Formulierung des Gesetzestexts.....10

4 Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen (Art. 58a Abs.1 Bst. e nAIG)11

5 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallgesuchen (Art. 84 Abs. 5 nAIG)11

6 Grundrechtliche Einschätzung12

6.1 Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK, Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I)12

6.2 Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II).....13

7 Übergangsbestimmung (Art. 126e nAIG)13

1 Einleitung

Der cfd ist eine feministische Friedensorganisation, die sich gegen physische, kulturelle und strukturelle Gewalt einsetzt. Wir glauben, dass Frieden nur in einer egalitären und solidarischen Gesellschaft möglich ist, die die Menschenwürde achtet.

Wir lehnen daher das in der Schweiz angewandte binäre Klassifizierungssystem ab, das die Ausländer*innen in Kategorien mit Vor- und Nachteilen je nach Herkunft einteilt. Diese Vor- und Nachteile durchdringen verschiedene Aspekte des Lebens von Migrant*innen, von der Aufnahme über den Zugang zum Arbeitsmarkt bis hin zu Bildung, Mobilität usw. Dieses binäre Regime zweier Kreise – EU/EFTA und Drittstaaten - folgt einer eurozentrischen, diskriminierenden Logik, die die historischen Verflechtungen, die Zirkulation von Menschen und Gütern und die Anhäufung von Wohlstand, die sich aus dem Kontakt zwischen Europa und dem globalen Süden ergeben haben, ignoriert. Daher lehnen wir eine Migrationspolitik ab, die sich an einer national-ethno-kulturellen Unterscheidung der ausländischen Bevölkerung orientiert und zu Hierarchisierung und Diskriminierung führt.

Wir lehnen auch den Diskurs ab, der mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung verbunden ist. Laut dem erläuternden Bericht zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (nachfolgend: "erläuternder Bericht") bezweckt die Vorlage, "Anreize [für Personen aus Drittstaaten] für eine bessere Arbeitsintegration zu schaffen und die Ausgaben der Kantone und Gemeinden zu reduzieren". Die Zahlung geringerer Sozialhilfebeträge hat nicht das Potenzial, Anreize für eine bessere Arbeitsintegration zu schaffen. Ein solcher Diskurs hat nur das Potenzial, Stereotype, Diskriminierung und unausgewogenen sozialen Frieden zu reproduzieren.

Wenn wir diesen Vorschlag aus der Geschlechterperspektive betrachten, ist er noch perverser. Es ist bekannt, dass Frauen im Allgemeinen die am stärksten von prekären Situationen betroffene Gruppe im Land sind. Migrant*innen, die sich in wirtschaftlicher Abhängigkeit befinden, sind Missbrauch und Gewalt ausgesetzt. Frauen sind in den mit der Pflege verbundenen Bereichen überrepräsentiert, wo die Löhne unzureichend oder gar nicht vorhanden sind, die Arbeitsbedingungen prekär sind und oft an der Grenze zur Legalität liegen. Dieses vorgeschlagene Gesetz setzt eine ohnehin schon prekäre Bevölkerungsgruppe noch mehr der Marginalisierung aus.

Wie auch der cfd fest, dass die geplanten Einschränkungen in der Sozialhilfe auf politische Vorstösse zur Kostensenkung im Sozialhilfereich zurückzuführen sind. Die Vorstösse sind von der Debatte um vermeintlichen Sozialhilfemissbrauch sowie von einer Kosten-Nutzen-Logik geprägt, nach welcher sozialhilfebeziehenden Menschen mit zunehmender Höhe des Bezugs die Legitimation zum Aufenthalt in der Schweiz abgesprochen wird.

In den letzten Jahren wurde dieses Prinzip durch Verschärfungen der Ausländergesetzgebung mit Bezug auf die Integrationskriterien und den Sozialhilfebezug auch gesetzlich verankert.¹ Mit der Möglichkeit zur Rückstufung der Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund des fortgesetzten und erheblichen Sozialhilfebezugs besteht seit 2019 ein entsprechendes Instrument, dessen Auswirkungen erst noch analysiert werden müssen. Erste Studien legen den Schluss nahe, dass die ausländerrechtlichen Verschärfungen dazu führen, dass anspruchsberechtigte Personen aus Angst vor

¹ Teilrevision des AIG, in Kraft seit 1. Januar 2019.

den ausländerrechtlichen Konsequenzen vermehrt auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten.² So werden prekäre Lebenssituationen geschaffen oder gefördert und den Ausländer*innen in der Schweiz faktisch der gleichberechtigte Zugang zu den Leistungen des Sozialstaates verwehrt.

Der cfd erachtet diese Instrumentalisierung der Sozialhilfe und der Integrationspolitik zur Kontrolle von Zuwanderung und Aufenthalt als inakzeptabel. Sie entspricht in keiner Weise dem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz, sich für das Wohl der Schwächeren einzusetzen.³ Im Gegensatz dazu steht der cfd für eine Integrationspolitik, die einen menschenwürdigen Aufenthalt sowie die gleichberechtigte Teilhabe am sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Leben in der Schweiz ermöglicht. Der cfd setzt sich deshalb klar für eine Entflechtung von Integrations- und Migrationspolitik ein.

Der cfd anerkennt dabei die bereits geleistete Arbeit des Bundes durch die Prüfung von ursprünglich rund 20 Massnahmen unterschiedlichen Charakters zur Reduktion der Sozialhilfekosten im Ausländerbereich. Im Rahmen dieser Prüfung wurden die meisten davon – zu Recht – als ungeeignet eingestuft, um die geforderten Ziele zu erreichen. Auch die vorliegenden Massnahmen scheinen aber für eine effektive Reduktion der Kosten nicht zielführend.

2 Das Wichtigste in Kürze

Der cfd lehnt das in der Schweiz verwendete binäre Klassifizierungssystem EU/EFTA und Drittstaaten ab, das Ausländer*innen je nach Herkunft in Kategorien mit Vor- und Nachteilen einteilt.

Der cfd verlangt, dass politische Projekte eine Gender-Perspektive berücksichtigen und nicht im Widerspruch zu den von der Schweiz unterzeichneten und ratifizierten internationalen Abkommen wie der Istanbul-Konvention und CEDAW stehen.

Der cfd lehnt die zunehmende Verknüpfung von Sozialhilferecht und Migrationsrecht als Instrument zur Migrationskontrolle ab.

Der cfd lehnt die tieferen Ansätze in der Sozialhilfe für Aufenthalter*innen und Kurzaufenthalter*innen in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung entschieden ab. Die Massnahme übersteigt die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe. Sie ist zudem weder zielführend noch verhältnismässig und widerspricht grundlegenden Prinzipien der Sozialhilfe. Gleichzeitig würden prekäre Verhältnisse weiter gefördert und ein kantonales Willkürsystem für die Betroffenen geschaffen.

Auch die Erweiterung der Integrationskriterien in Art. 58a AIG mit einem neuen Absatz zur Förderung und Unterstützung der Integration der Kernfamilie lehnt der cfd ab. Die Anforderungen an die Integration zur Erteilung einer Härtefallbewilligung sind bereits jetzt hoch. Die Förderung und Unterstützung aller Familienmitglieder ist zwar ein wichtiges integrationspolitisches Ziel, die

² Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Hg.) 2021: Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/23044/3/2021_Meier-et-al_Nichtbezug-von-Sozialhilfe.pdf; Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2022: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer*innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf.

³ Bundesverfassung, Präambel.

Verantwortung hierzu kann aber nicht alleine auf die Betroffenen abgewälzt werden. Ausserdem würden Familien dadurch gegenüber Einzelpersonen weiter benachteiligt.

Der cfd begrüsst hingegen die Intention des Bundes, bei der Prüfung von Härtefallbewilligungen für vorläufig aufgenommene Personen nach Art. 85 Abs. 4 AIG die berufliche Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichzustellen.

3 Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Art. 38a nAIG)

Der Bundesrat will mit der Revision von Art. 38a AIG die Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung senken. Gekürzt werden soll dabei ausschliesslich der Grundbedarf, weitere Leistungen der Sozialhilfe wie situationsbedingte Leistungen, Wohnkosten oder Kosten der medizinischen Grundversorgung wären von der Reduktion ausgeschlossen. Hingegen wird in der Vorlage nicht geregelt, in welchem Ausmass der Grundbedarf für die betroffenen Personen gekürzt werden soll. Dies wäre in jedem Kanton einzeln zu regeln, wobei im erläuternden Bericht auf die ebenfalls kantonal unterschiedliche Ausrichtung der Sozialhilfe im Asylbereich verwiesen wird. Durch die Senkung des Grundbedarfs sollen einerseits Kosten eingespart und andererseits der Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöht werden. Die cfd lehnt den Vorschlag aus verschiedenen Überlegungen entschieden ab.

3.1 Überschreitung der Kompetenzen des Bundes

Im Bereich der Sozialhilfe sind gemäss Art. 115 Satz 1 BV grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Bund regelt gestützt auf Art. 115 Satz 2 BV die Ausnahmen und Zuständigkeiten, was als reine koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes zu verstehen ist und nicht als weitergehende Gesetzgebungskompetenz. Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländer*innen sowie über die Gewährung von Asyl ist laut Art. 121 Abs. 1 BV Sache des Bundes. Weitergehende Kompetenzen besitzt der Bundesrat insbesondere im Bereich der Sozialhilfe für Auslandschweizer*innen.

Aus der Tatsache, dass dem Bund bei der Regelung des Aufenthalts, die die Voraussetzung für die Gewährung von Sozialhilfe durch die Kantone ist, Kompetenz zusteht, schliesst das EJPD, dass dem Bund auch bei der eigentlichen Bezugsregelung von Sozialhilfe Kompetenzen zustünden.⁴ Dieser Schlussfolgerung kann nicht gefolgt werden. Bei der Einschränkung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz handelt es sich nicht um eine Regelung, die unmittelbar eine ausländerrechtliche Fragestellung betrifft, sondern um eine Regelung, welche direkt den Sozialhilfebezug zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen macht. Denn hier versucht der Bund in einen der Kernbereiche der kantonalen Sozialhilfekompetenz, die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bzw. die Festsetzung der Beiträge ohne Not einzugreifen. Er ist aufgrund einer ausländerpolitischen Zielsetzung bereit, die klare Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen zu verwässern. Diesen Eingriff erachtet der cfd als verfassungswidrig.⁵

⁴ EJPD 2022: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 9 (im Folgenden: Erläuternder Bericht).

⁵ So auch Prof. Dr. Felix Uhlmann in seinem Kurzgutachten vom 15.10.2020 zuhanden der SODK betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus

3.2 Sozialhilferechtliche Gründe

Nebst den verfassungsrechtlichen Bedenken ist die Vorlage auch aus sozialhilferechtlicher Sicht klar abzulehnen. Sie widerspricht mehreren zentralen Prinzipien der Sozialhilfe und führt in ihrer Umsetzung zu einem kantonalen Willkürsystem, da die Höhe der Leistungsreduktion nicht definiert wird.

3.2.1 Soziales Existenzminimum

Aktuell stellt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) einheitliche Richtlinien zur Umsetzung der Sozialhilfe auf kantonaler Ebene zur Verfügung. Diese werden durch die Kantone mit kleinen Abweichungen akzeptiert und umgesetzt. Die Höhe des durch die SKOS festgelegten Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) orientiert sich dabei an den einkommensschwächsten 10 Prozent der Bevölkerung. Der GBL setzt sich ausserdem aus verschiedenen gewichteten Planpositionen zusammen. Das sozialhilferechtliche Existenzminimum wird somit auf einer wissenschaftlichen Basis eruiert. Es ist für alle Personen gleich hoch, unabhängig von ihrer Herkunft oder ihres Aufenthaltsstatus. Auch die kantonalen Unterschiede in der Preisgestaltung für alltägliche Lebenskosten reichen nicht aus, um einen massiven Unterschied in den Kosten zur Deckung des Lebensunterhaltes zu begründen.

Es ist somit nicht nachvollziehbar, weshalb einer bestimmten Personengruppe, die über ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügt, ein tieferer Ansatz zur Deckung ihres Lebensunterhaltes ausbezahlt werden soll. Eine Reduktion des Grundbedarfes ist lediglich legitim, wenn effektiv ein tieferer Bedarf vorhanden ist. So wird der Grundbedarf beispielsweise nach Haushaltsgrösse degressiv ausgerichtet. Auch Asylsuchende oder vorläufig aufgenommene Personen, welche in einer Kollektivunterkunft leben, haben durch die vorhandene Infrastruktur einen nachgewiesenen tieferen Bedarf. Befinden sie sich allerdings in einer Individualunterbringung, lassen sich diese Unterschiede bereits nicht mehr rechtfertigen. Noch 2015 hielt der Bundesrat zur Ausgestaltung der Sozialhilfe im Rahmen der Debatte um ein nationales Rahmengesetz ausdrücklich fest: «Unterschiede lassen sich rechtsstaatlich nur soweit rechtfertigen, als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln.»⁶

Um die Kompetenzen der Kantone nicht zu stark zu beschneiden, hat der Bundesrat explizit auf die Festlegung der Höhe der Leistungskürzung verzichtet. Das zeigt, dass Zweifel bestehen, wie weit die Kompetenzen des Bundes in dieser Sache effektiv reichen. Zusätzlich heizt es den gefährlichen Mechanismus der kantonalen Ungleichbehandlung weiter an. So verweist der Bundesrat im erläuternden Bericht als Referenzwert auf die im Asylsozialhilfebereich bereits jetzt kantonal unterschiedlichen Bedarfsbemessungen. Genau diese unterschiedliche Höhe der Asylsozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer*innen wird aber in Fachkreisen seit Jahren stark kritisiert. So bewegt sich die Spannweite der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe im Asylbereich für eine Einzelperson zwischen rund 300 Franken (Kantone AG und NW) bis zu fast 800 Franken (Kantone BS und SO). Diese massiven Unterschiede sind in keiner Weise begründbar oder zu rechtfertigen. So dürfte es für eine Aufenthalterin im Westen von Erlinsbach (AG) schwer nachvollziehbar sein, weshalb ihr Nachbar einige Meter weiter östlich in Erlinsbach (SO) monatlich rund 500 Franken mehr Asylsozialhilfe erhält als sie. Im Gegensatz zur Berechnung der SKOS fehlen in vielen Kantonen öffentlich einsehbare Angaben zu den Berechnungsgrundlagen, anhand welcher die Asylsozialhilfe festgelegt wird. Der Bundesrat nimmt mit der geplanten Neuregelung bewusst in Kauf, dass derselbe intransparente Mechanismus künftig auch auf Personen mit rechtsgültiger Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz angewendet wird. Während bei Asylsuchenden noch darauf verwiesen werden kann, dass der Bedarf tiefer sei, weil die

Drittstaaten). https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/1888d215/21b9/4950/bca7/6bb5be926d91/2020.10.15_Gu-tachten_Prof._Uhlmann_def.pdf, S. 13ff.

⁶ Bericht des Bundesrates vom 25.2.2015 in Erfüllung des Postulats 13.4010 «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 6. November 2013, S.59, <https://www.parlament.ch/centers-e-parl/curia/2013/20134010/Bericht%20BR%20D.pdf>.

Integrationsförderung kein Ziel der Asylsozialhilfe darstelle, soll nun bei Aufenthalt*innen und Kurzaufenthalter*innen im Gegenteil dazu die Leistungskürzung gar eine verbesserte Integration bewirken. Mit einem monatlich ausbezahlten Grundbedarf von 400 Franken können definitiv keine integrativen Massnahmen mehr finanziert werden. Die Argumentation des Bundes, dass durch die Kürzung ausschliesslich der Grundbedarf für den Lebensunterhalt und nicht die situationsbedingten Leistungen betroffen seien, zielt an der Realität vorbei. Obwohl direkte Kosten von Integrationsmassnahmen teilweise durch situationsbedingte Leistungen gedeckt werden, sind auch im Grundbedarf für den Lebensunterhalt bestimmte Anteile zur Unterstützung der Integration und Teilhabe an der Gesellschaft vorgesehen, beispielsweise die Nutzung des Nahverkehrs oder die Pflege von sozialen Kontakten im Rahmen von Freizeit-, Sport- und Kulturaktivitäten.

3.2.2 Missachtung des Finalprinzips

Die Sozialhilfe wird grundsätzlich nach dem Finalprinzip ausbezahlt. Die Gründe für den Sozialhilfebezug sind somit nicht massgebend für den Anspruch auf Sozialhilfe, sondern das effektive Vorhandensein einer finanziellen Notlage. Ziel der Sozialhilfe ist es, die Existenzsicherung zu gewährleisten und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Eine Kürzung des hierzu notwendigen Grundbedarfs aus migrations- und finanzpolitischen Gründen ist somit sachfremd und verstösst gegen das Finalprinzip der Sozialhilfe. Die vorgesehenen Leistungskürzungen entstammen der Idee, dass der Sozialhilfebezug grundsätzlich selbstverschuldet sei und deshalb sanktioniert werden müsse.

Die Sozialhilfe kennt jedoch bereits ein umfassendes und gut abgestuftes Instrumentarium zur Leistungskürzung. Es gelten sowohl eine Mitwirkungspflicht wie auch eine Schadensminderungspflicht. Wird beispielsweise eine zumutbare Arbeit grundlos abgelehnt oder die Teilnahme an Massnahmen zur Verbesserung der eigenen Situation verweigert, kann die zuständige Behörde die Leistungen kürzen. Die Kürzung ist dabei aber immer zeitlich zu befristen, kann nur auf die fehlbare Person und nicht auf die gesamte Familie angewendet werden, und es muss bei der Höhe der Sanktion der Verhältnismässigkeit hinsichtlich des Schweregrades der Pflichtverletzung Rechnung getragen werden. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt darf zudem um maximal 30 Prozent reduziert werden, um das Existenzminimum nicht zu gefährden.

Mit der Einführung einer generellen Leistungskürzung ohne Berücksichtigung all dieser Umstände wird die Zielsetzung der Sozialhilfe, nämlich die Existenzsicherung für Personen in einer finanziellen Notlage, unterlaufen. Ausserdem ist ohne eine klar definierte Untergrenze zu befürchten, dass die Minimalansätze für ein menschenwürdiges Leben durch einige Kantone unterschritten werden.

3.3 Förderung der Prekarität

Leistungskürzungen sind in der Regel kein probates Mittel, um die Integration der Betroffenen zu fördern. Die Annahme, dass der Sozialhilfebezug auf Unwille zur Integration beruhe und deshalb mit tieferen Ansätzen oder Sanktionen der Anreiz zur Integration erhöht werden könne, lässt sich empirisch nicht belegen. Im Gegenteil, AvenirSocial betont, dass Sanktionen den langfristigen Erfolg von Integrationsbemühungen erschweren können.⁷ Auch die Stadt Zürich hat mit ihrem Paradigmenwechsel weg vom Integrationszwang hin zur Freiwilligkeit der Teilnahme an Integrationsprogrammen Erfolg und betont, die Motivation der Sozialhilfebeziehenden sei nicht das Problem.⁸

⁷ AvenirSocial 2014: Sanktionen in der Sozialhilfe. Die Position von AvenirSocial. https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf

⁸ Medienmitteilung des Sozialdepartements der Stadt Zürich vom 20. September 2021: Berufliche Integration für Sozialhilfebeziehende: Motivation ist nicht das Problem – Zwang nicht die Lösung. https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2021/september/210920a.html, besucht am 8.4.2022.

Es ist zudem belegt, dass Personen im Asylbereich ein deutlich höheres Sozialhilferisiko als andere Bevölkerungsgruppen aufweisen, unter anderem wegen mangelnder Kenntnis der Lokalsprache, gesundheitlicher Beeinträchtigungen, nicht anerkannter Bildungsabschlüsse, aber auch wegen struktureller Diskriminierung. Diese Hürden verschwinden mit einem Wechsel vom Asylbereich in den Ausländerbereich nicht einfach.

Seit einiger Zeit ist zudem eine beunruhigende Zunahme des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen zu beobachten. Massgeblicher Faktor dürften dabei die Verschärfungen des AIG in Bezug auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung sein, die seit 2019 in Kraft sind. Eine aktuelle Studie im Auftrag der Sozialhilfecharta Schweiz und der Eidgenössischen Migrationskommission untersucht das Phänomen des Nichtbezugs und zeigt auf, dass der Rückgang beim Sozialhilfebezug bei Personen mit Migrationsstatus höher ist als der allgemein festgestellte Rückgang der Anzahl Sozialhilfe beziehender Personen in der Schweiz.⁹ Fachpersonen aus der Praxis bestätigen, dass viele Ausländer*innen aus Angst vor den migrationsrechtlichen Konsequenzen auf den Bezug von Sozialhilfe trotz Anspruch verzichten. Die verfügbaren Daten und die Beobachtungen von Fachpersonen weisen darauf hin, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer wegen befürchteten ausländerrechtlichen Konsequenzen ein wachsendes sozialpolitisches Problem darstellt.

Besonders gravierend wirkt sich dabei der Umstand aus, dass sich unter den von den geplanten Leistungskürzungen Betroffenen zu einem grossen Teil Frauen, Familien, Alleinerziehende und Kinder befinden, wie der durch das Staatssekretariat für Migration in Auftrag gegebenen Studie mit statistischen Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten zu entnehmen ist (BASS-Studie).¹⁰ Es handelt sich somit um bereits strukturell benachteiligte Gruppen, deren Leistungen weiter gekürzt werden sollen. Kinder und Jugendliche weisen gegenüber allen anderen Altersgruppen die höchste Sozialhilfequote auf – und über 50 Prozent der Sozialhilfe beziehenden Kinder leben in Einelternfamilien. Heranwachsende würden gemäss der BASS-Studie zu den Hauptbetroffenen der vorgeschlagenen Neuregelung gehören. Kinder, die unter dem sozialen Existenzminimum leben, leiden unter weitreichenden und langfristigen Folgen für ihre physische und psychische Gesundheit, Entwicklung, Bildung und Ausbildung.

Gleichzeitig wirkt sich die Reduktion des Grundbedarfs für Familien stärker aus als für Einzelpersonen, da die Fixkosten einer Familie tendenziell höher sind. Die Kürzung wirkt sich also stärker auf die variablen Anteile des Grundbedarfs aus (Ernährung, Kleidung, Hygiene u.a.). Einsparungen in diesen Bereichen können zur Verschärfung der sozialen Stigmatisierung oder Isolation führen sowie gesundheitliche Folgeprobleme nach sich ziehen.

Durch die Kürzungen wird auch eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen gefährdet. Denn es wird der Anreiz verstärkt, möglichst rasch als Ungelernte einen vollen Lohn zu erhalten statt eine zwei- bis vierjährige berufliche Grundbildung zu absolvieren. Als Ungelernte sind sie in der Folge besonders anfällig für volatile und prekäre Arbeitsverhältnisse.

Besonders prekär gestaltet sich die Situation für vorläufig Aufgenommene, welche eine Härtefallbewilligung trotz Sozialhilfeabhängigkeit erhalten haben. In der Regel wird für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als schwerwiegender persönlicher Härtefall die finanzielle Selbständigkeit vorausgesetzt. Wird trotz Sozialhilfebezug eine Härtefallbewilligung erteilt, so ist dies meist auf spezifische, gut begründbare Umstände zurückzuführen wie beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen bei sehr guter Erfüllung der übrigen Integrationskriterien und ein langjähriger Aufenthalt in der Schweiz. Werden nun also die Leistungen nach Erhalt der Härtefallbewilligung gekürzt, hat dies eine weitere Prekarisierung der Betroffenen zur Folge. Auch Personen mit Härtefallbewilligung, welche zuvor finanziell

⁹ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2022: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf, S. III.

¹⁰ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2018: Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Statistische Auswertungen. Schlussbericht. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/news/2019/2019-06-07/ber-bass-d.pdf.download.pdf/ber-bass-d.pdf>, S. 33ff.

unabhängig waren und aus unerwarteten Gründen wieder Sozialhilfe beziehen müssen, trifft die Neuregelung hart – sie haben oft bereits einen jahre- oder gar jahrzehntelangen Weg mit massiven strukturellen Benachteiligungen bei der Wohnungs- und Arbeitssuche oder der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben hinter sich.

3.4 Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit

Die vorgeschlagene Massnahme ist weder gerechtfertigt noch verhältnismässig. Bereits in der Medienmitteilung des Bundes werden die zu erwartenden Kosteneinsparungen relativiert, indem formuliert wird, dass der Anstieg der Sozialhilfekosten «wenn möglich etwas gebremst werden» solle.¹¹ Das EJPD bestätigt im erläuternden Bericht, dass durch die Neuregelung zwar der Bezug von Sozialhilfeleistungen eingeschränkt werde, ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe daraus allerdings nicht abgeleitet werden könne.¹² Gemäss der vorbereitenden Studie des Statistikbüros BASS beziehen lediglich rund 1'500 Personen aus Drittstaaten in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung überhaupt Sozialhilfe.¹³ Dabei ist noch nicht geklärt, ob sie vollumfänglich oder lediglich ergänzend zur Erwerbstätigkeit unterstützt werden (working poor). Geht man von einer durchschnittlichen Reduktion der Sozialhilfeleistungen für diese Personen um rund CHF 300 aus, liessen sich so jährlich knapp 5 Millionen Franken einsparen. In Anbetracht der jährlichen Ausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinn von rund 2,8 Milliarden Franken¹⁴ scheint diese für die Betroffenen äusserst einschneidende Massnahme (vgl. oben) bei gleichzeitig minimalem Effekt hinsichtlich des angestrebten Zieles erst recht unverhältnismässig.

Weiter ist auch die Wirksamkeit zu bezweifeln. Wie bereits erwähnt, ist der Anreiz, nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden zu müssen, bei der ausländischen Wohnbevölkerung aufgrund der Verknüpfung des Sozialhilferechts mit dem Migrationsstatus bereits ausserordentlich hoch und führt wie oben beschrieben eher zu einer Zunahme prekärer Lebenssituationen denn zu einer verbesserten Erwerbsintegration. Es gibt keinerlei Evidenz dafür, dass generelle Leistungskürzungen, die nicht auf das Verhalten einer individuellen Person zugeschnitten sind, eine Verbesserung in der Arbeitsmarkt-beteiligung bewirken können. Das Gegenteil dürfte der Fall sein: Durch den tieferen Grundbedarf werden nicht-existentielle Auslagen durch die Betroffenen rückgestellt, so dass beispielsweise weniger Geld für Kleidung, Hygiene (Haarschnitt etc.) oder auch zur Erstellung ansprechender Bewerbungsunterlagen zur Verfügung steht. Weiter reduzieren die Einschränkungen die Möglichkeiten zur gesellschaftliche Teilhabe, was sich negativ auf das persönliche Netzwerk auswirken kann. Die persönlichen Netzwerke sind aber nach wie vor ein äusserst relevanter Integrationsfaktor, namentlich bei der Suche nach einer Erwerbstätigkeit. Gemäss aktuellen Studien werden bis zu 50 Prozent der Anstellungen dank des Einbezugs des persönlichen Netzwerkes gefunden.¹⁵ Leistungskürzungen wirken sich also in mehrfacher Hinsicht negativ auf die Chancen für eine berufliche Integration aus.

Von den Kürzungen sind ausserdem überdurchschnittlich viele Personen im Familiennachzug betroffen. Im Gegensatz zu vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen bezahlt der Bund

¹¹ Bundesrat, Medienmitteilung vom 26. Januar 2022: Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Eröffnung der Vernehmlassung; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86909.html>, besucht am 8.4.2022.

¹² EJPD, erläuternder Bericht, S. 16.

¹³ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2018: Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Statistische Auswertungen. Schlussbericht. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/news/2019/2019-06-07/ber-bass-d.pdf.download.pdf/ber-bass-d.pdf>, S. 50ff.

¹⁴ Bundesamt für Statistik 2020: Jährliche Nettoausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn pro Einwohner/in nach Kanton. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/ausgaben-sozialhilfe-weiteren-sinn.assetdetail.21264070.html>, besucht am 8.4.2022.

¹⁵ Oesch, Daniel und Anna von Ow (2017), Social Networks and Job Access for the Unemployed: Work Ties for the Upper-Middle Class, Communal Ties for the Working Class. In: European Sociological Review 33: 275–291

für diese Personengruppe keine Integrationspauschale an die Kantone aus. Die Betroffenen können deshalb in vielen Fällen nicht von staatlicher Unterstützung für Integrationsangebote profitieren, da für die Finanzierung derartiger Massnahmen über Integrationsförderkredite für den Ausländer*innenbereich massiv weniger Finanzen zur Verfügung stehen. Die fehlende Finanzierung von Integrationsangeboten zu Beginn ihres Aufenthaltes in der Schweiz wirkt sich negativ auf die zukünftigen Vermittlungschancen in den Arbeitsmarkt aus. Hier ist eine frühe Investition zur Förderung der Erstintegration lohnend. Auch im Rahmen der Integrationsagenda wird aufgezeigt, dass sich Investitionen lohnen: So wird auf der Grundlage einer ausführlichen Kosten-Nutzen-Rechnung davon ausgegangen, dass bei optimaler Umsetzung der Integrationsagenda jeder investierte Franken langfristig um das Vierfache an den Bund und die Kantone in Form von Einsparungen und Steuererträgen rückfliessen wird.¹⁶

Diese Lücke bei der Erstintegration von Personen im Familiennachzug hat auch der Bund mittlerweile erkannt. Diese Zielgruppe soll denn auch in den nächsten Jahren in den kantonalen Integrationsprogrammen stärker berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zu den vorgeschlagenen Leistungskürzungen hat die Stadt Winterthur kürzlich erfolgreich aufgezeigt, wie effektiv mittel- und langfristig Kosten in der Sozialhilfe eingespart werden können: Durch die Reduktion der Fallbelastung der einzelnen Sozialarbeitenden konnte eine deutlich höhere Ablösungsquote durch passendere Angebote sowie ein besseres Resultat beim Erschliessen von vorgelagerten Leistungen erreicht und die Sozialhilfe spürbar entlastet werden. Die monatlichen Fallkosten konnten um 3,6 Prozent reduziert und die Ablösungsrate um 27% erhöht werden. Insgesamt führte die Falllastsenkung zu höherer Betreuungsqualität und besseren Integrationsperspektiven für die Betroffenen sowie zu substantiellen Einsparungen. Gemäss Hochrechnung in der begleitenden Analyse konnten so im Jahr 2019 alleine in der Stadt Winterthur rund 2,7 Millionen Franken eingespart werden.¹⁷ Derartige Massnahmen sind somit um ein Vielfaches effektiver zur Kostensenkung in der Sozialhilfe als die geplante Reduktion des Unterstützungsansatzes für Personen aus Drittstaaten und bedeuten gleichzeitig einen Gewinn für alle Beteiligten.

3.5 Unklare Formulierung des Gesetzestexts

Gemäss erläuterndem Bericht des Bundes zielt die Massnahme explizit auf neu zugewanderte Aufenthalt*innen und Kurzaufenthalter*innen in den ersten drei Jahren ihres Aufenthaltes ab (inkl. hier geborene Kinder).

Die aktuelle Formulierung des neuen Artikels 38a nAIG nimmt diese zeitliche Komponente aber ungenügend auf. So wird im Gesetzestext ausschliesslich auf die «ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts –oder einer Aufenthaltsbewilligung» Bezug genommen, unabhängig davon, wie lange sich die Betroffenen zuvor bereits in der Schweiz aufgehalten haben. Die Formulierung öffnet Interpretationsspielraum, und es ist zu befürchten, dass eine uneinheitliche Handhabung in den Kantonen die Folge wäre. So bleibt es dem Kanton überlassen, ob auch die Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung und in der Folge die (Wieder-)Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu den reduzierten Ansätzen in der Sozialhilfe führt. Wäre dies der Fall, würden Niedergelassene bei einer Rückstufung doppelt bestraft, indem nebst den ausländerrechtlichen Konsequenzen, die oft auf Sozialhilfebezug beruhen dürften, auch sozialhilferechtliche Konsequenzen in Kauf genommen werden müssen. Eine erfolgreiche Reintegration in den Arbeitsmarkt wird in dieser Abwärtsspirale des Sozialhilfebezugs immer unwahrscheinlicher.

¹⁶ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF 2018: Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018. <https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf>, S. 11.

¹⁷ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG 2021: Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht. im Auftrag der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur, Bern, Mai 2021

4 Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen (Art. 58a Abs.1 Bst. e nAIG)

Der cfd lehnt die Erweiterung der Integrationskriterien in Art. 58a AIG mit einer Ergänzung zur Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen, namentlich den Ehepartner*innen, eingetragenen Partner*innen und minderjährigen Kindern ab. Die Anforderungen an die Integration zur Erteilung einer Härtefallbewilligung sind bereits jetzt hoch genug. Zudem führt die Regelung zu einer strukturellen Benachteiligung und Ungleichbehandlung von verheirateten Personen (mit und ohne Kinder) und Alleinerziehenden gegenüber Konkubinatspaaren oder Einzelpersonen. Erstere müssten faktisch mehr Integrationskriterien erfüllen als Letztere. Es ist nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage diese Ungleichbehandlung erfolgt.

Obwohl der cfd den Grundgedanken stützt, dass alle Familienmitglieder bei der Integrationsförderung gleichberechtigt behandelt werden sollen, kann die Verantwortung hierfür nicht alleine den Ehepartner*innen übertragen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, wie die Migrationsbehörden zweifelsfrei die Ursachen für eine scheinbar mangelnde Integration von weiteren Mitgliedern der Kernfamilie klären sollen. Die antragstellende Person wird somit analog der Sippenhaft für unerwünschtes Verhalten eines Familienmitgliedes bestraft. Man stelle sich beispielsweise einen Jugendlichen vor, der den Schwimmunterricht verweigert und dessen Verhalten dazu führt, dass die alleinerziehende Mutter trotz guter Integration und Erwerbstätigkeit keine Aufenthaltsbewilligung erhält. Auch müssten Ausnahmen geregelt werden, um der Situation von Personen, welche das Kriterium aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen oder anderer gewichtiger, persönlicher Umstände nicht erfüllen können, Rechnung zu tragen.

Der formulierte Artikel lässt weiter sehr viel Auslegungsspielraum offen. Im erläuternden Bericht wird zwar darauf verwiesen, dass die Auslegung in einer Verordnungsänderung konkretisiert werden müsse, analog zur Bürgerrechtsgesetzgebung, welche einen ähnlichen Passus bereits seit 2015 kennt (Art. 12 BÜG, Art. 8 BÜV). Über die Anwendung dieses Passus in der Bürgerrechtsgesetzgebung ist allerdings bis heute wenig bekannt, er eignet sich also nicht als Referenzwert. Mit der Einführung dieser Regelung bei der Erteilung von Härtefallbewilligungen würde der Bundesrat ausserdem eine Kehrtwende vom eigens formulierten Stufenmodell vornehmen, welches postuliert, dass die Anforderungen an die Integration umso höher sein dürfen, je mehr Rechte mit dem angestrebten Status verliehen werden.

Aufgrund der fehlenden Konkretisierung ist gar zu befürchten, dass der Artikel mangels Messbarkeit zu einem Sammelbecken für anderweitig nicht begründbare Ablehnungen von Härtefallgesuchen werden könnte. Die kantonale Praxis der Behandlung von Härtefallgesuchen ist bereits jetzt unterschiedlich, was mit dieser Regelung weiter gefördert wird. Dies würde dem Ziel der Vereinheitlichung der Anwendung der Integrationskriterien zuwiderlaufen.

5 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallgesuchen (Art. 84 Abs. 5 nAIG)

Der cfd nimmt die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen bei Härtefallgesuchen zur Kenntnis und begrüsst die Absicht des Bundes, die berufliche Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichzustellen. Effektiv liess sich in der Vergangenheit je nach kantonalen Behörden eine unterschiedliche Praxis feststellen, was die Erteilung von Härtefallbewilligungen an Jugendliche und junge

Erwachsene während der beruflichen Grundbildung angeht. Durch die explizite Verankerung der Gleichstellung einer beruflichen Grundbildung mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit werden ein klarer Bezugsrahmen und mehr Verlässlichkeit geschaffen sowie mehr Rechtsgleichheit hergestellt. Die Regelung entspricht auch den Zielen der Integrationsagenda Schweiz.

Ob die Präzisierung in der Praxis eine Änderung zu bewirken vermag, bleibt abzuwarten und soll mit geeigneten Mitteln überprüft werden. Bereits bis anhin galten die Integrationskriterien nach Art. 58a sowie Art. 77a ff. AIG als Grundlage für die Beurteilung von Härtefallgesuchen von vorläufig Aufgenommenen, auch wenn der wortwörtliche Hinweis im entsprechenden Artikel noch fehlte.

Um eine effektive Gleichstellung von beruflicher Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung auch gesetzlich zu verankern, müsste der entsprechende Art. 33 Abs. 3 AIG angepasst werden. Dieser setzt voraus, dass für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung keine Widerrufsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG vorliegen dürfen. Während einer beruflichen Grundbildung sind jedoch die meisten Personen weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen, was einen Widerrufsgrund nach Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG darstellt. Somit müsste eine Ausnahmeregelung zu Art. 33 Abs. 3 AIG in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG formuliert werden, dass der Bezug von Sozialhilfeleistungen während einer beruflichen Grundbildung nicht als Widerrufsgrund zu werten sei, damit diese Problematik zweifelsfrei ausgeräumt werden kann.

6 Grundrechtliche Einschätzung

6.1 Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK, Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I)

Von der vorgeschlagenen Kürzung der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre ab Erteilung der Aufenthaltsbewilligung sind ausschliesslich Personen aus Drittstaaten betroffen. Nicht anwendbar ist die Kürzung auf anerkannte Flüchtlinge mit Asyl sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Ebenso sind Personen aus EU/EFTA-Staaten von der Kürzung ausgenommen. Die Herkunft der Betroffenen würde somit zum entscheidenden Faktor für die Bemessung der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren des Aufenthalts oder Kurzaufenthalts.

Aus völkerrechtlicher Sicht können gewisse Ungleichbehandlungen bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe aufgrund der Staatsangehörigkeit und des migrationsrechtlichen Status grundsätzlich zulässig sein. Dafür braucht es aber eine objektive Rechtfertigung. Bei sensiblen Anknüpfungsmerkmalen wie der Staatsangehörigkeit gelten zudem höhere Rechtfertigungsanforderungen. Auch erhöhen sich die Anforderungen, je stärker die Betroffenen durch die Ungleichbehandlung in ihren Grundrechten oder anderen Aspekten ihrer Persönlichkeit betroffen sind. Dies gilt auch bei der Gewährung sozialer Leistungen, sofern der betroffenen Person dabei existenzielle Bedürfnisse vorenthalten werden.¹⁸

Vor diesem Hintergrund ist zumindest fraglich, ob die vorgeschlagenen Änderungen mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und dem Diskriminierungsverbot vereinbar sind. Wie unter Ziff. 3.4 ausgeführt, ist die Massnahme nicht geeignet, die Integration zu verbessern. Auf der anderen Seite bedeutet sie einen einschneidenden Eingriff in die existenzielle Grundsicherung der Betroffenen, basierend auf ihrer Herkunft (Drittstaatsangehörigkeit). Das EJPD sieht objektive Rechtfertigungsgründe darin, dass die Betroffenen (anders als Personen mit Niederlassungsbewilligung) einen befristeten Aufenthaltsstatus haben und dass vier bis fünf Prozent der Drittstaatsangehörigen im Ausländerbereich in den ersten drei Jahren nach ihrer Einreise in die Schweiz Sozialhilfe beziehen und damit deutlich häufiger als andere

¹⁸ Teresa Gordzielik, Sozialhilfe im Asylbereich, Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung, Zürich 2020, S. 113f und 584f.

Personengruppen.¹⁹ Dieser Argumentation kann aus Sicht der cfd nicht gefolgt werden, da der Aufenthalt von Personen mit Aufenthaltsbewilligung nicht per se begrenzt ist; gerade mit Blick auf die Integration sollte eine längerfristige Perspektive eingenommen werden. Und gerade zur rascheren Integration trägt die vorgeschlagene Kürzung nicht bei, sondern ist vielmehr kontraproduktiv. Zudem ist eine pauschale Schlechterstellung sämtlicher Drittstaatsangehörigen basierend auf der gesamten Sozialhilfe-Bezugsquote nicht haltbar, insbesondere weil dabei in keiner Weise die bestehenden höheren praktischen Hürden für Drittstaatsangehörige, insb. Personen aus dem Asylbereich, berücksichtigt werden (Sprache, gesundheitliche Beeinträchtigungen, nicht anerkannter Bildungsabschlüsse, siehe dazu Ziff. 3.3).

6.2 Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II)

Das EJPD kommt im erläuternden Bericht zum Schluss, die Änderungen seien konform mit den einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben.²⁰ Der cfd schätzt dies anders ein. Die Einführung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder als zusätzliches Integrationskriterium (Art. 58a Abs. 1 Bst. e nAIG) erhöht die Hürden für Familien bei der Beurteilung der Integration sowohl im Rahmen der ursprünglichen Aufenthaltsregelung als auch im Rahmen des Familiennachzugs. Wie oben unter Ziff. 4 ausgeführt, ist unklar, wie die Ursachen für eine scheinbar mangelhafte Integration eines Familienmitglieds sowie die scheinbare Verantwortung eines anderen Familienmitglieds dafür beurteilt und gemessen werden soll. Die Eignung der Massnahme ist deshalb fraglich. Aufgrund der offenen Formulierung besteht zudem das Risiko, dass auch Familien betroffen sein werden in Konstellationen, welche dies nicht rechtfertigen, z.B. wenn aufgrund des Verhaltens eines Kindes auch die gut integrierten Eltern keine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Die vorgeschlagene Bestimmung scheint deshalb nicht verhältnismässig mit Blick auf das angestrebte Ziel, die Integration sämtlicher Familienmitglieder gleichberechtigt zu berücksichtigen. Aus menschenrechtlicher Sicht liegt somit keine ausreichende Rechtfertigung für die Einschränkung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens vor (Art. 14 i.V.m. Art. 36 BV, Art. 8 Ziff. 2 EMRK).

7 Übergangsbestimmung (Art. 126e nAIG)

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass für bereits Sozialhilfe beziehende Personen der tiefere Ansatz nach Art. 38a nAIG bereits ab dem Folgemonat nach Inkrafttreten dieser Änderung gelten soll. Wie dies umgesetzt werden soll, ist unklar, zumal die Kantone zuerst ihre Gesetze noch anpassen müssten, wobei lange Prozesse zu erwarten sind. Dies ist zu berücksichtigen, um eine Situation der Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

¹⁹ EJPD, erläuternder Bericht, S. 17.

²⁰ EJPD, erläuternder Bericht, S. 18.

Von: [Walter Grossenbacher](#)
An: [SEM-Vernehmlassung_SBRE](#)
Betreff: AW: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione
Datum: Donnerstag, 27. Januar 2022 08:17:01

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur Vernehmlassung. Wir schätzen es sehr, als kantonale Fachkonferenz jeweils informiert zu werden.

Die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten) betrifft unsere Tätigkeit im Personenstandsrecht nicht und aus diesem Grund verzichten wir bei dieser Vorlage auf die Eingabe einer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Walter Grossenbacher, Geschäftsführer

Konferenz der Kantonalen
Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst
Conférence des autorités cantonales
de surveillance de l'état civil
Sonnhaldeweg 3
3110 Münsingen

Tel. +4179 785 88 45

walter.grossenbacher@kaz-zivilstandswesen.ch

www.kaz-zivilstandswesen.ch

Von: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch <vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch>

Gesendet: Donnerstag, 27. Januar 2022 07:28

Betreff: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione

Priorität: Hoch

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 26. Januar 2022 hat der Bundesrat die im Titel erwähnte Vernehmlassung eröffnet und lädt Sie ein, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bis zum **3. Mai 2022** Stellung zu nehmen.

Weitere Details entnehmen Sie bitte den Vernehmlassungsunterlagen. Sie können über die folgende Internetadresse bezogen werden:

<https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#EJPD>

Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Freundliche Grüsse

Albrecht Dieffenbacher

Staatssekretariat für Migration SEM
Chef Stabsbereich Recht

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
Tel. (+41) 58 465 95 42
Fax (+41) 58 465 97 56
albrecht.dieffenbacher@sem.admin.ch
www.sem.admin.ch

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers) : ouverture de la procédure de consultation

Mesdames, Messieurs,

le 26 janvier 2022, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'affaire mentionnée en objet. Il vous invite à prendre position d'ici au **3 mai 2022**. Vous trouverez de plus amples détails sur cette procédure de consultation dans la documentation ci-jointe. Le projet et le dossier mis en consultation sont disponibles à l'adresse Internet suivante: <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html#DFJP>

En vous remerciant de votre précieuse collaboration, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Albrecht Dieffenbacher

Secrétariat d'État aux migrations
Chef de l'État-major Affaires juridiques

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
Tel. (+41) 58 465 95 42
Fax (+41) 58 465 97 56
albrecht.dieffenbacher@sem.admin.ch
www.sem.admin.ch

Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione; limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi: avvio della procedura di consultazione

Gentili Signore e Signori,

il 26 gennaio 2022 il Consiglio federale ha avviato la consultazione sull'oggetto menzionato in calce. In tale contesto vi invitiamo a esprimere un parere entro il **3 maggio 2022**. Maggiori dettagli si evincono dalla documentazione. La documentazione in consultazione è disponibile all'indirizzo:

<https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html#DFGP>

Ringraziandovi sin d'ora per la preziosa collaborazione porgiamo cordiali saluti.

Albrecht Dieffenbacher

Segreteria di Stato della migrazione SEM
Capo stato maggiore Diritto

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
Tel. (+41) 58 465 95 42
Fax (+41) 58 465 97 56
albrecht.dieffenbacher@sem.admin.ch
www.sem.admin.ch



Der Präsident

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 15. Februar 2022

Vernehmlassungsantwort der KKPKS zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) bedankt sich für die Einladung, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

Nach Durchsicht der Vernehmlassungsunterlagen hat die KKPKS entschieden, auf eine Stellungnahme zu verzichten.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Der Präsident

Mark Burkhard, Kdt Polizei Basel-Landschaft

Kopie z.K.:

- Mitglieder der KKPKS
- GS KKJPD



Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement
3003 Bern

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 19. März 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten
Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen und teilt mir, dass wir auf eine Stellungnahme verzichten.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen

Roland Peterhans
Präsident



Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

(per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 6. April 2022

Verzicht Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Keller-Sutter

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, Stellung zu nehmen.

Der VSAA verzichtet auf eine Stellungnahme.

Besten Dank für die Kenntnisnahme
Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA

Nicole Hostettler
Präsidentin

Nicole Carrupt
Stv. Direktorin

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der stellvertretende Generalsekretär
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. 021 318 91 02
Fax 021 323 37 00
Korrespondenznummer 003.1_2022

Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Justiz und Polizei EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

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

Lausanne, 7. April 2022 /piy

**Vernehmlassungsverfahren: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus
Drittstaaten**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Brief vom 26. Januar 2022 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben
erwähnter Vernehmlassung Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer ausgezeichne-
ten Hochschätzung.

Freundliche Grüsse
Dr. Lorenzo Egloff

Digital signiert
von Egloff
Lorenzo
FTEJWD
2022-04-05 (mit
Zeitstempel)

Kopie

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 465 27 27
Registrator-Nummer: 024.1
Geschäfts-Nummer: 2022-039

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St. Gallen, 29. April 2022 / moq

Vernehmlassung: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes betr. Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Für Ihre Einladung vom 26. Januar 2022 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

In der vorliegenden Angelegenheit verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz

David Weiss



Der stv. Generalsekretär

Bernhard Fasel

Kopie an

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht



Per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 3. Mai 2022

T +41 31 320 22 69
otto.hubacher@vkg.ch

**Stellungnahme der Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen (VKG)
Vernehmlassungsverfahren zur «Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes;
Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Dritt-
staaten»**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie die Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen (VKG – dort bezeichnet als «Verband Kantonalen Gebäudeversicherungen») eingeladen, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen, dass Sie uns in den Kreis der Anhörungsadressaten aufgenommen haben.

Die VKG ist die Gemeinschaftsorganisation der Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV). Zweck dieser Kooperation ist es, den Brandschutz und die Elementarschadenprävention in der Schweiz nachhaltig zu fördern. Sie konsolidiert hierfür die Interessen der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen, des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes, der Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen und des Schweizerischen Pools für Erdbebendeckung.

Nach eingehender Prüfung der zugestellten Unterlagen teilen wir Ihnen mit, dass die VKG über keine näheren Anknüpfungspunkte zur Regelungsmaterie der vorliegenden Vernehmlassung verfügt. Aus diesem Grund enthalten wir uns vorliegend einer Stellungnahme.



Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen bei allfälligen Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse


Alain Rossier
Direktor


Otto Hubacher
Bereichsleiter Recht

Per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Neuenburg, 3. Mai 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit. Das zur Diskussion stehende Vorhaben beinhaltet keine Aspekte, welche im Lichte der statutarischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen



Marie-Pierre de Montmollin
Präsidentin SVR-ASM