

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 Haushaltsgrosse 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 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 Integrationsförderung kein Ziel der Asylsozialhilfe darstelle, soll nun bei Aufenthalter*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