

Per Email an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 4. März 2022

Reg: rdo-10.407

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Stellungnahme Vorstand SODK

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) Stellung zu nehmen, bedanken wir uns bestens. In einem ersten Teil möchten wir einige allgemeine Bemerkungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf anbringen. In einem zweiten Teil unserer Stellungnahme finden Sie sodann unsere Position zu den einzelnen Artikeln.

Allgemeine Bemerkungen zur Änderung des AIG

Im Zentrum dieser Vorlage liegt die Reduktion der Sozialhilfeleistungen für Personen aus Drittstaaten. Gemäss dem erläuternden Bericht ist es 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. Zugleich soll die Neuregelung Anreize für die betroffenen Personen schaffen, sich besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Dass Personen aus Drittstaaten während den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz tiefere Unterstützungsansätze erhalten sollen, erachten wir sowohl formell als auch materiell als problematisch.

Der Bund greift aus unserer Sicht über das Ausländer- und Integrationsgesetz eindeutig in kantonale Hoheit ein. Bei der Einschränkung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz handelt es sich um eine Regelung, welche direkt den Sozialhilfebezug 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. Wir stützen unsere Einschätzung massgeblich auf das von uns in Auftrag gegebene Rechtsgutachten betreffend die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer¹ (nachfolgend Kurzgutachten genannt). Dieses kommt klar zum Schluss, dass die vorliegende Gesetzesanpassung einen wesentlichen Transfer von Sozialhilfekompetenzen von den Kantonen zum Bund bedeuten

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) erstellt von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Martin Wilhelm, MLaw, Zürich, 15. Oktober 2020, S. 14ff.

würde. Für die vorgeschlagene Änderung müsste gemäss Gutachter der Weg über eine Verfassungsänderung eingeschlagen werden.

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 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, vermag diese grundsätzlichen Einschätzung nicht zu verändern.

Im Gegensatz zu den Erläuterungen des Bundes sind wir überdies skeptisch, ob die neue Bestimmung zur besseren Integration der ausländischen Bevölkerung beitragen wird. Es könnte auch das Gegenteil eintreffen, 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. Die Bestimmung kann unseres Erachtens überdies die Wirkungsziele der 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 ein eigenständiges Leben führen können. Wenn sie nun während Bildungsmassnahmen, Vorlehen 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 momentan besser bezahlten Handlanger-Tätigkeit anstellen lassen, statt den aufwändigen Ausbildungsweg zu beschreiten.

Hingegen begrüssen wir ausdrücklich, dass bei der Bewertung der Integrationskriterien im Zusammenhang mit einem Härtefallgesuch neu auch das Absolvieren einer Aus- oder Weiterbildung zählt.

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, 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. Eine von der Charta Sozialhilfe in Auftrag gegebene Studie beim Büro BASS zum Nichtbezug von Sozialhilfe bei Aufenthalterinnen und Niedergelassenen in der Schweiz² kommt in einer qualitativen Umfrage bei verschiedenen NGO, kantonalen und kommunalen Sozialdiensten zum Schluss, dass sich aufgrund des verschärften AIG der Nichtbezug von Sozialhilfe bereits erhöht hat. Zu gross seien Angst und Unsicherheiten bei den betroffenen Personen vor ausländerrechtlichen Konsequenzen.

Bei den nachfolgenden Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln werden wir nun vertieft auf gewisse Argumente eingehen.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 38a Einschränkungen der Sozialhilfeleistungen

Gemäss dieser neuen Bestimmung sollen betroffene Personen während 3 Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen erhalten als die «einheimische Bevölkerung». Gekürzt werden soll der Grundbedarf, alle anderen Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie,

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, Bern, 22.02.2022.



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.

Wie bereits erwähnt, überschreitet der Bund unserer Meinung nach seine verfassungsmässigen Kompetenzen, wenn er die Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz einschränkt. Obwohl er die Höhe der Reduktion den Kantonen überlässt, tangiert er gemäss dem Kurzgutachten einen Kernbereich der Kantone, indem er "direkt den Sozialhilfebezug zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen macht"³. 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.

Das Stichwort Integration verweist auf eine weitere Problematik der neuen Bestimmung: 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. Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass Art. 38a AIG keine Rücksicht auf Kinder und Jugendliche sowie auf besonders vulnerable Personengruppen nimmt und bei den pauschalen Kürzungen keine Ausnahmen für diese Personen vorsieht. Die geplante Regelung ist vielmehr schematisch, sachlich nicht ausreichend zu begründen und nimmt in keiner Weise Rücksicht auf die Situation im Einzelfall. Diesen Nachteilen steht kein nachgewiesener Nutzen in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration gegenüber.

Die Bestimmung dürfte ferner zu einem erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand in der Praxis führen (u.a. Anpassungen in den EDV-Systemen, weil der Bedarf unterschiedlich berechnet werden müsste). In der Vorlage wird auf diesen Umstand nicht eingegangen.

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

Art. 58a Abs. 1 Bst. e

Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist nachvollziehbar. Wenn die Förderung und Unterstützung von Partnerinnen/Partnern und Kindern als zusätzliches Integrationskriterium für ausländerrechtliche Entscheide aufgenommen werden soll, ist es jedoch erstens 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 letztlich schaden würde. Zweitens ist es auch wichtig, dass die Direktbetroffenen wissen, welche Erwartungen an sie gestellt werden. Diese Information ist von den für die ausländerrechtlichen Entscheide zuständigen Vollzugsbehörden sicherzustellen. Drittens sollte die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums praktikabel sein und nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen.

³ Kurzgutachten, S. 14.

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.

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

Freundliche Grüsse

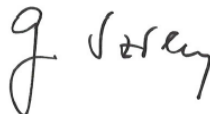
**Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren**

Die Präsidentin



Nathalie Barthoulot
Regierungsrätin

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy

Kopie per Email an

- Kantonale Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
- Generalsekretariate KdK und KKJPD