

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