



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 Rechtsunsicherheit 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