

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.