Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

28. April 2022

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter

Bundeshaus West

CH-3003 Bern

Per Email an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung 2021/29 zur geplanten Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten (AIG) - Vernehmlassungsfrist 3. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die oben aufgeführten Organisationen, Solidarité Sans frontières (Sosf), Demokratische Jurist*innen Schweiz DJS sowie der Verein grundrechte.ch nutzen die Gelegenheit, zum Vorschlag der Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre seit ihrer Einreise (Teilrevision AIG) wie folgt Stellung zu beziehen.

1. Vorbemerkungen

Caritas Schweiz hat im Juni 2021 gezeigt, dass viele Ausländer:innen armutsgefährdet sind, weil sie mehrheitlich in prekären Arbeitsverhältnissen tätig sind und kaum existenzsichernde Löhne verdienen. Beziehen sie Sozialhilfe, müssen sie mit dem Widerruf ihrer Aufenthaltsbewilligung rechnen. Deshalb ziehen sie es oft vor, in Armut zu leben und auf ihnen zustehende Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe zu verzichten. Anders gesagt: Die schon heute geltende Regel, dass der Bezug von Sozialhilfe zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen kann, treibt viele Ausländer:innen in die Armutsfalle, was sich sehr negativ auf ihre Kinder und deren Ausbildung auswirkt.

Caritas Schweiz und die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS gehen aufgrund ihrer Kontakte zu armutsbetroffenen Menschen ausserdem davon aus, dass schon die heute geltenden Ansätze der SKOS für die Ausrichtung von Sozialhilfe nicht ausreichen, um in Anstand und Würde leben zu können. Eine Herabsetzung dieser Ansätze zwingt die Betroffenen in eine noch prekärere Lebenssituation.

2. Herabsetzung der Sozialhilfeleistungen von Drittstaatsangehörigen während den ersten drei Aufenthaltsjahren (neuer Art. 38a AIG)

2.1 Vorbemerkungen zu dieser geplanten Bestimmung

Die neue Bestimmung steht systematisch im Kapitel «Regelung des Aufenthalts», obwohl sie inhaltlich die Nichterteilung oder Verweigerung eines Aufenthaltsrechts regeln würde. Zweitens definiert die im Vorentwurf gewählte Formulierung den Adressatenkreis der betroffenen Personen nicht ausreichend genau. Es wird insbesondere nicht deutlich, dass sich Herabsetzung der Sozialhilfe ausschliesslich auf Angehörige von Drittstaaten bezieht, wie dies das ständerätliche Postulat verlangt hat und der Erläuternde Bericht behauptet. Ungeklärt sind in diesem Zusammenhang auch die Fragen, ob Personen, die vorläufig aufgenommen waren und im Rahmen einer Härtefallregelung den Ausweis B erhalten, und Angehörige von EU/EFTA-Staaten, deren Familienangehörigen aus Drittstaaten stammen, ebenfalls von Art. 38a AIG betroffen wären.

2.2 Eingriff des Bundes in die kantonale Sozialhilfekompetenz ist verfassungsrechtlich unzulässig

Die Vorlage stellt einen unzulässigen Eingriff des Bundes in die Rechtssetzungsbefugnis und die Finanzhoheit der Kantone im Bereich der Sozialhilfe dar. Gemäss Art. 115 der Bundesverfassung liegt die Kompetenz für die Unterstützung von Bedürftigen bei «ihrem Wohnkanton». Dementsprechend hat jeder Kanton eine eigene Verfassungsbestimmung und ein eigenes Sozialhilfegesetz erlassen. Ausnahmen vom Grundsatz der kantonalen Zuständigkeit und Hoheit für die Sozialhilfe regelt der Bund nach Art. 115 BV in separaten Gesetzen. Die Sozialhilfe von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen ist demnach ausnahmsweise in Bundesgesetzen geregelt. Und der Bund bestimmt im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG), welcher Kanton schweizweit Sozialhilfe ausrichten muss. Mit der Kompetenz zur Regelung der Ausnahmen hat der Bund nur dafür zu sorgen, dass eine Benachteiligung grosszügiger Kantone verhindert wird. Eine über diese Koordination hinausgehende Kompetenz kommt dem Bund nicht zu (DOROTHEA RIEDI HUNOLD, in: EHRENZELLER BERNHARD ET AL. (HRSG.), St. Galler BV-Kommentar, 3. Aufl., Bd. 2, St. Gallen/Zürich 2014, Art. 115 Rz. 5 f.). Mit anderen Worten fehlt dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz, den Kantonen vorzuschreiben, welche Geldbeträge und sonstigen Hilfeleistungen sie an Bedürftige ausrichten. Alle bisherigen Anläufe zu einer Vereinheitlichung durch ein Bundesgesetz sind denn auch mangels Verfassungsgrundlage gescheitert (vgl. DOROTHEA RIEDI HUNOLD, a.a.O., Art. 115 Rz. 13 m.w.H.). Angesichts dieser Faktenlage kann nicht nachvollzogen werden, weshalb nun ein Eingriff in die kantonale Sozialhilfekompetenz erfolgen sollte. Damit greift der Bund in unzulässiger Weise in die Erlasskompetenz der Kantone ein und verletzt den verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität. Art. 38a nAIG wäre somit verfassungswidrig; er würde gegen Art. 115 BV verstossen.

2.3 Die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs ist auch materiell fraglich

Wenn es zutrifft, wie Caritas und UFS monieren, dass schon die heutigen Ansätze der öffentlichen Sozialhilfe äusserst knapp bemessen sind, bewirkt die Vorlage umso eher eine unzulässige Aushöhlung des Grundrechts auf Menschenwürde (Art. 7 BV) sowie des Rechts auf Privatleben (Art. 13 Abs. 1 BV). Sie tangiert den Kerngehalt dieser Grundrechte und verletzt damit auch Art. 36 Abs. 4 BV. Auszugehen ist hier vom Grundsatz, dass die Sozialhilfe über das verfassungsrechtliche Minimum der Nothilfe hinausgeht und ein soziales Existenzminimum gewährleisten soll, welches den unterstützten Personen einen gewissen Handlungsspielraum

eröffnet und ihnen ermöglicht, an der Gesellschaft teilzuhaben und auch tatsächlich ihre übrigen verfassungsmässig garantierten Grundrechte in Anspruch nehmen zu können. Die Vorlage liegt auch nicht im öffentlichen Interesse und ist somit nicht mit Art. 5 Abs. 2 BV vereinbar. Das SEM führt selbst aus, dass nicht untersucht wurde, «inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt» und dass «ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe daraus nicht abgeleitet werden» kann (SEM Bericht 26. Januar 2022, S. 16). Somit sind beide Argumente, dass die von der Vorlage betroffenen Personen einen zusätzlichen Anreiz zur Integration in den Arbeitsmarkt erhalten und dass die Ausgaben der Kantone und Gemeinden reduziert werden können, empirisch nicht bestätigt. Es lässt sich folglich kein öffentliches Interesse ableiten, welches jedem staatlichen Handeln zu Grunde liegen muss.

2.4 Völkerrechtliche Fragen

2.4.1 Die Vorlage zielt faktisch auf eine Einschränkung des Rechts auf ein ungestörtes Privat- und Familienleben im Sinne von Art. 13 Abs. 1 BV bzw. Art. 8 Ziff. 1 EMRK ab. Der EGMR hat verschiedentlich festgehalten, dass Art. 8 EMRK neben dem Familienleben auch das Recht auf persönliche Entfaltung, persönliche Autonomie und das Recht, Bezieh-ungen zu anderen Menschen sowie der Aussenwelt aufzubauen, schützt (EGMR Urteil Di Trizio v. Switzerland, Nr. 7186/09, 2.2.2016, §63). Eine Herabsetzung des Grundbedarfs beschränkt aber die finanziellen Mittel und damit die persönliche Autonomie sowie die Möglichkeit, soziale Beziehungen in der Schweiz zu pflegen und im Ausland lebende Angehörige in die Schweiz nachzuziehen. Gegenüber den weitgehenden Nachzugsrechten von EU- und EFTA-Staatsangehörigen werden so Drittstaatsausländer:innen ohne sachlichen Grund zusätzlich diskriminiert und in unverhältnismässiger Weise in ihrem familiären Leben eingeschränkt.

2.4.2 Die Vorlage verletzt Kinderrechte

Sind Kinder von der Herabsetzung der Sozialhilfe (mit-) betroffen, verstösst die Herabsetzung des Grundbetrags allenfalls auch gegen das von der Kinderrechtskonvention garantierte vorrangige Kindeswohl (namentlich Art. 26 und 27 der Konvention). Letzterer Artikel verlangt in Abs. 1 von den Vertragsstaaten, somit auch von der Schweiz, die Anerkennung des Rechts jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Eingeschränkte finanzielle Verhältnisse erschweren zweifellos die schulische und berufliche Ausbildung von Heranwachsenden. Auch der UN-Kinderrechtsausschuss hat sich besorgt darüber gezeigt, dass in der Schweiz Kinder in marginalisierten und benachteiligten Situationen, darunter Migranten-, und asylsuchende Kinder, Kinder mit Behinderungen und Sans-Papiers-Kinder, weiterhin diskriminiert werden und hat die Schweiz dazu aufgefordert, diese Diskriminierungen aufzuheben (CRC/C/CHE/CO/2-4, §24). Besonders hervorgehoben hat der Kinderrechtsausschuss dabei, dass Niveau der Sozialhilfe für Familien in einigen Kantonen weiterhin sehr niedrig ist, und hat die Schweiz ausdrücklich dazu aufgerufen, sicherzustellen, dass Kinder von Geflüchteten, Asylbewerber:innen und Migrant:innen, in der Schweiz einen angemessenen Lebensstandard haben (CRC/C/CHE/CO/2-4, § 65).

2.4.3 Die Vorlage diskriminiert Frauen

Die vom SEM in Auftrag gegebene Studie des Büro BASS bestätigt, dass Kinder das höchste Sozialhilferisiko tragen und dass mehr als die Hälfte der Kinder, die von der Vorlage betroffen wären, mit einem alleinerziehenden Elternteil zusammenleben. Alleinerziehende Frauen sind besonders häufig auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Eine Kürzung des Grundbedarfs beträfe somit Frauen besonders, was nicht mit dem Übereinkommen zur

Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vereinbar wäre. Bereits 2016 hat der Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau besorgt festgehalten, dass in der Schweiz Frauen überproportional von Armut betroffen sind, darunter insbesondere Migrantinnen, alleinerziehende Mütter, ältere Frauen, arbeitslose Frauen und Frauen, die unbezahlte Betreuungsarbeit leisten. Der UN-Frauenrechtsausschuss hat die Schweiz explizit dazu aufgefordert, Frauen mit Migrationshintergrund beim Zugang zur Sozialhilfe nicht schlechter zu stellen als andere Personen oder zu diskriminieren (CEDAW/C/CHE/CO/4-5, § 47.b). 2.4.4 Die Vorlage wäre zudem nicht mit den Verpflichtungen, die die Schweiz mit der Ratifizierung des UN-Pakt I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (SR 0.103.1) eingegangen ist, vereinbar. Der UN-Pakt I verpflichtet die Schweiz «unter Ausschöpfung aller (ihrer) Möglichkeiten Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen» (Art. 2 Abs. 1 UN-Pakt I). Somit sind auch die Rechte gem. Art. 9 und Art. 11 UN-Pakt I, also das Recht auf Soziale Sicherheit und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, progressiv zu verwirklichen. Durch die Gewährung von Sozialhilfe im heute vorgesehenen Umfang, hat die Schweiz wesentliche Schritte unternommen, um insbesondere diese zwei Rechte auch für Ausländer:innen mit der Aufenthaltsbewilligung B zu gewähren. Von diesem erreichten Schutzstandard soll gem. Art. 4 UN-Pakt I nur abgewichen werden dürfen, wenn besondere Rechtfertigungsgründe vorliegen. Dabei wäre insbesondere nachzuweisen, dass die Massnahme notwendig ist, um das generelle Wohl in der Gesellschaft zu fördern. Davon kann vorliegend keine Rede sein. Zusätzlich ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die Rechte, zu deren Gewährleistung sich die Schweiz mit dem UN-Pakt I verpflichtet hat, «ohne jegliche Diskriminierung» insbesondere auch hinsichtlich der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden können sollen (Art. 2 Abs. 2 UN-Pakt I). Auch in dieser Hinsicht ist die Gesetzesvorlage nicht mit dem UN-Pakt I zu vereinbaren. Eine Herabsetzung der zu gewährenden Sozialhilfeleistungen macht einen Konflikt mit den Vorgaben des UN-Pakts I sehr wahrscheinlich. Mit Besorgnis hat der UN-Ausschuss, der über die Implementierung des UN-Pakts I wacht, schon 2019 im letzten, die Schweiz betreffenden Staatenbericht von der Tatsache Kenntnis genommen, dass der Zugang zur Sozialhilfe für verschiedene Personengruppen nach ihrem ausländerrechtlichen Status eingeschränkt sei und auf die Nothilfe beschränkt werde. Die Ansätze der Nothilfe seien jedoch nicht ausreichend, um einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Soziale Sicherheit zu gewährleisten. Auch wenn offen bleibt, wie hoch die neuen, tieferen Ansätze sein würden, ist dennoch davon auszugehen, dass eine weitere Segmentierung entlang des ausländerrechtlichen Status und auch eine geringfügige Unterschreitung der Ansätze der Sozialhilfe, nicht mit der Verpflichtung der Schweiz zur progressiven Verwirklichung der Pakt-Rechte, dem Verbot von regressiven Massnahmen und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung vereinbar sind.

2.5 Diskriminierung von Drittstaatsausländer:innen

Die Vorlage würde den wirtschaftlichen Druck auf Angehörige von Drittstaaten und ihre Familien, indirekt aber auch auf Ausländer:innen, die aus EU/EFTA-Staaten stammen, wie auch auf Schweizer:innen, massiv erhöhen. Im Sozialhilferecht wird der Grundbetrag nach Unterstützungseinheiten bzw. nach Familienzusammensetzung berechnet und ausgerichtet. Deshalb könnten von der ins Auge gefassten Herabsetzung des Grundbetrags auch Schweizer:innen betroffen sein, die mit Drittstaatsangehörigen verheiratet sind. Im Gegensatz dazu würden EU/EFTA-Staatsangehörige, die mit Drittstaatsangehörigen verheiratet sind, bessergestellt, als die eben erwähnten Schweizer:innen. Das ist diskriminierend und verletzt Art. 8 Abs. 2 BV sowie Art. 8 i.V.m. Art. 14 EMRK: Die Kürzung der Sozialhilfe stellt allein auf das Kriterium der Nationalität ab. Wird eine Ungleichbehandlung alleine auf die Staatsangehörigkeit zurückgeführt, müssen gemäss dem EGMR besonders gewichtige Gründe

(«very weighty reasons») vorliegen, um eine solche Diskriminierung zu rechtfertigen (siehe zum Beispiel Biao v. Denmark [GC], 38590/10, 24.5.2016, § 93)2. Solche enthält die Vorlage nicht, im Gegenteil: Damit würden weder Kosten eingespart, noch die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert. Auch das öffentliche Interesse an einer restriktiven Einwanderung kann die Ungleichbehandlung nicht begründen, denn die betroffenen Personen sind bereits im Besitz eines Aufenthaltstitels. Von dieser Diskriminierung wären ausschliesslich Personen aus Drittstaaten betroffen. Der EGMR hat festgehalten, dass eine schlechtere Behandlung aufgrund der ethnischen Herkunft eine Rassendiskriminierung darstellt und daher menschenrechtswidrig ist (Biao v. Denmark [GC], 38590/10, 24.5.2016, § 94). Und der UN-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung hat die Schweiz im Jahr 2021 explizit dazu aufgefordert, sicherzustellen, dass Drittstaatsangehörige gleichen Zugang zur Sozialhilfe haben müssen und nicht wegen ihrer Staatsangehörigkeit schlechter gestellt werden dürfen (CERD/C/CHE/CO/10-12, § 26.f). Es bestehen deshalb keine sachlichen Gründe, welche die vorgeschlagene Diskriminierung rechtfertigen. Die Vorlage ist deshalb nicht mit dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 BV und Art. 8 i.V.m. 14 EMRK vereinbar.

2.6 Unübersichtliche Gesetzeslage; Mehrkosten zu Lasten der Kantone und Gemeinden

Die Herabsetzung der Sozialhilfe von Drittstaatsausländer:innen führt in der Praxis zu einem weiteren, neuen Existenzminimum, nachdem schon ein solches im Betreibungsrecht, im Recht der Ergänzungsleistungen sowie im Sozialhilferecht (mit den Unterkategorien von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen und Nothilferecht) besteht. Dadurch würde eine weitere neue Klassengesellschaft geschaffen Ein recht grosser Teil der Arbeit von Sozialarbeitenden besteht in der Berechnung des Grundbetrags der jeweiligen Unterstützungseinheit (Einzelperson oder Familie). Wird nun eine neue Kategorie eingeführt, wird die Berechnungsweise komplexer, weil sie den ausländerrechtlichen Status der betroffenen Personen eruieren und berücksichtigen muss. Besonders komplex dürfte die Berechnung bei Familien sein, deren Angehörige unterschiedliche Aufenthaltsrechte besitzen (anerkannte Flüchtlinge sind den Schweizer:innen in der Sozialhilfe gleichgestellt). Die Bestimmung des Grundbetrags der Sozialhilfe würde deshalb in der Praxis zusätzlichen Aufwand und damit zusätzliche administrative Kosten für die Kantone und Gemeinden verursachen, sobald Drittstaatsangehörige involviert sind. Dies kann folgendes Beispiel aus der Praxis erläutern: Situation 1: Ein französischer Arbeiter lebt seit zwei Jahren mit seiner marokkanischen Ehefrau in der Schweiz. Die beiden haben ein Kind mit französischem Pass. Die Familie bezieht während drei Monaten Sozialhilfe. Situation 2: Ein Schweizer Arbeiter lebt mit seiner marokkanischen Ehefrau in der Schweiz. Ihr Kind hat den Schweizer Pass. Auch diese Familie bezieht während drei Monaten Sozialhilfe. In der Familiensituation 1 ist für die Sozialhilfe massgebend, dass das Kind einen französischen Pass besitzt und deshalb das Personenfreizügigkeitsabkommen gilt. Die Familie bezieht somit den gewöhnlichen Grundbedarf (nach SKOS). In Situation 2 wird jedoch die Ehefrau und Mutter als Drittstaatsangehörige betrachtet. Ihr Grundbedarf der Unterstützungseinheit müsste deshalb nach dem neuen AIG herabgesetzt werden. Dabei ist unklar, um wieviel, weil die proportionale Herabsetzung nach Personenzahl der Unterstützungseinheit berechnet werden muss. Sozialarbeitende müssten zwingend über umfassende Kenntnisse des Ausländer:innenrechts verfügen, um die Unterstützungseinheit erfassen und den Grundbetrag berechnen zu können. Die erforderlichen Ausbildungskosten würden vollumfänglich den Kantonen und Gemeinden zur Last fallen. Nachdem selbst der Erläuternde Bericht auf S. 16 festhält, dass die Vorlage keinen volkswirtschaftlichen Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe hat, ergeben sich eher keine Einsparungen, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber Mehrkosten für die Kantone und Gemeinden, die Sozialhilfe ausrichten.

2.7 Statistisch berechnetes Sozialhilferisiko blendet die Armutsursachen aus

Das SEM bzw. das EJPD stützen sich auf das statistisch berechnete Sozialhilferisiko. Eine im Auftrag des SEM vom Statistikbüro BASS3 erarbeitete Studie wertet für das Jahr 2016 verschiedene Statistiken4 aus und kommt zu folgender Momentaufnahme: 2016 waren bei einer Gesamtbevölkerung von 8,383 Mio 346‘000 oder 0,04% von Sozialhilfe (im engeren Sinn) abhängig. Von den erwähnten 346‘000 waren 59‘000, somit rund 17%, Ausländer:innen aus Drittstaaten. Das SEM weist im Erläuternden Bericht darauf hin, dass sich in dieser Gruppe viele Personen befinden, die ihren Herkunftsstaat nicht freiwillig, sondern wegen gezielter Verfolgung oder bürgerkriegsähnlichen Wirren verlassen mussten. Häufig lebten sie gemäss SEM zudem in Familien mit alleinerziehendem Elternteil (vornehmlich Frauen) oder sind älter und stehen am Ende ihrer Erwerbsfähigkeit. Erschwerend komme hinzu, dass sie aufgrund ihrer meist rudimentären Ausbildung und Berufserfahrung nur im Billiglohnsektor (Teilzeit-) Anstellungen fänden. Geht man von diesen Fakten aus, gibt es bei der überwiegenden Mehrzahl der Drittstaatsausländer:innen nachvollziehbare materielle Gründe, weshalb sie auf Sozialhilfe angewiesen sind, zumal sie auf kein anderes Sozialwerk (IV, AHV, EL, EO) zurückgreifen können. Das statistische Sozialhilferisiko allein stellt unter diesen Umständen keine sachliche Begründung für die Kürzung der Sozialhilfeleistungen dar. Die tatsächlichen Gründe die zu diesem erhöhten Risiko geführt haben, etwa die Migration aus prekären, schlecht mit Bildung versorgten oder diktatorischen Verhältnissen, werden ausgeblendet.

2.8 Betroffen wären die Schwächsten

Der Bericht des Büro BASS zeigt, dass die Mehrheit der Drittstaatsausländer:innen, die von der Herabsetzung der Sozialhilfe betroffen wären, Familienangehörige mit Kindern sind, darunter auch solche, deren eine Elternteil den Schweizer Pass besitzt. Es ist nicht akzeptabel und kontraproduktiv, diese Menschen über kurze oder gar längere Zeit dazu zu zwingen, unter dem Niveau der SKOS-Richtlinien, d.h. in Armut, zu leben. Die Ausrichtung von Sozialhilfe muss sich an den realen Grundbedürfnissen der Menschen orientieren, nicht an ihrem migrationsrechtlichen Status. Diese sind für alle gleich und variieren höchstens zwischen bestimmten geografischen Regionen. Gerade die Kinder- und Jugendjahre sind für die individuelle physische und psychische Entwicklung und Integration massgebend. Armut in Kindheit und Jugend führt häufig auch im Erwachsenenalter zu Armut. Die vorgeschlagene Novelle wird deshalb die Reproduktion von sozialer Ungleichheit zusätzlich verstärken und die Chancen der betroffenen Kinder zusätzlich verschlechtern. Auch unter der EGMR-Rechtsprechung ist das Kriterium der «Verletzlichkeit» zu berücksichtigen. Personen, die in Armut leben, darunter Personen, die wenig Einkommen haben, Arbeitslose und Alleinerziehende, sind besonders «verletzlich» (ECSR, Conclusions 2015 concerning Latvia, Januar 2016, S. 57), woraus für den Staat ein heruntergesetzter Ermessensspielraum und eine grössere Schutzpflicht resultiert (Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06, 20.08.2010, § 42). Der Bundesgesetzgeber sollte folglich von zusätzlichen diskriminierenden Massnahmen gegen besonders verletzliche Personen absehen und stattdessen mehr zu ihrer Integration beitragen. Die Gesetzesrevision geht damit in die falsche Richtung und verschlimmert sogar die Situation von verletzlichen Personen wie etwa alleinerziehende Mütter, die von dieser Vorlage besonders betroffen wären, wie selbst der Bundesrat in seinem Bericht festhält.

2.9 Eine Herabsetzung der Sozialhilfe stimuliert die wirtschaftliche Selbständigkeit nicht

Die Vorlage schreibt den Kantonen die Herabsetzung der Sozialhilfeansätze von Drittstaatsausländer:innen während der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts vor: „Damit soll ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit geschaffen werden.“6 Dabei hat der Bundesrat genau diese Frage, nämlich ob die Senkung tatsächlich zu einer höheren Erwerbsquote führen würde, explizit nicht untersucht (Erläuternder Bericht Ziffer 4.2 S. 16). Denn ganz im Gegenteil wird die Integration in den Arbeitsmarkt erschwert, wenn die Sozialhilfe

gekürzt wird. Eine solche Kürzung hat zahlreiche Folgen: das soziale Netzwerk kann nicht mehr gepflegt werden, die nötigen Mittel für Bewerbungen, wie z.B. IT-Infrastruktur, fehlen. Weiter weisen bereits Sozialhilfebeziehende, die den regulären Grundbedarf erhalten, deutliche gesundheitliche Beeinträchtigungen auf. Ihr Gesundheitszustand ist erheblich schlechter 6 Erläuternder Bericht Ziffer 2.1 S. 10 als derjenige von Personen ohne Bezug von Sozialhilfe oder Invalidenrente7, wobei Personen, die Sozialhilfe beziehen und nicht erwerbstätig sind, öfter Gesundheitsprobleme aufweisen als Erwerbstätige in der Sozialhilfe. Mit Sanktionen, bzw. mit einem geringeren Grundbedarf, wie ihn die Revision für eine neue Kategorie von Personen einführen möchte, werden bestehende finanzielle Probleme verschärft und die Wiedereingliederung in die Arbeitswelt enorm erschwert oder sogar verhindert. Zur Begleichung von grösseren Rechnungen müssten sodann beispielsweise zusätzliche Schulden aufgenommen werden9, was ebenfalls ein Hindernis für die Arbeitsintegration darstellt. Sodann ist klar festzuhalten, dass gerade Personen aus Drittstaaten sehr darauf angewiesen sind, sich in die hiesige Gesellschaft einzubringen, um sich besser in den Arbeitsmarkt integrieren können. Gerade Drittstaatsangehörige verfügen in den ersten Jahren nicht über ein familiäres und soziales Netzwerk. Dieses müssen sie sich zuerst aufbauen, was auch wegen der geringeren Sprachkenntnisse oft noch schwieriger ist und mehr kostet, als bei «eingesessenen» Personen. Die Integration von Drittstaatsangehörigen wird durch die Kürzung der Sozialhilfe lediglich erheblich erschwert und behindert ihre Integration in den Arbeitsmarkt. Die Vorlage würde die eh schon prekäre Lage einer bestimmten Personengruppe zusätzlich verschlechtern: Weniger verfügbare finanzielle Mittel erschweren die Mobilität, den Zugang zu Informationen und die Erholungsmöglichkeiten. Das erschwert letztlich auch den Zugang zum Arbeitsmarkt und beschränkt die Möglichkeiten, sich selbst aus der Abhängigkeit der Sozialhilfe zu lösen.

2.10 Der Entwurf trifft v.a. alleinerziehende Mütter und «working poor»

Viele Personen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, sind erwerbstätig, erzielen aber kein existenzsicherndes Einkommen; sie sind sog. «working poor». Um deren Abhängigkeit von Sozialhilfe zu mindern, braucht es keine repressiven, sondern intelligente Massnahmen, wie z.B. ihre Bildung ab ihrer Einreise in die Schweiz zu verbessern, allein Erziehenden die Kinderbetreuung zu ermöglichen und die Arbeitsbedingungen wie Löhne, Arbeitszeitmodelle und Schutzvorschriften von prekären Jobs zu stärken. Nach Angaben des SEM und dessen früherem Direktor Gattiker vor der EKM-CFM wären «working poor» nicht von der vorgeschlagenen Herabsetzung betroffen. Die bisherige Praxis der Kantone zum Widerrufsgrund der Abhängigkeit von der Sozialhilfe zeigt jedoch ein ganz anderes Bild. Schon heute kommen viele Sozialhilfebeziehende unter Druck, auch solche, die 100 % arbeiten aber zu wenig verdienen. Sie, vor allem Alleinerziehende, müssen schon heute unter hohem Druck Zusatzjobs annehmen und haben darum kaum Zeit für die Betreuung ihrer Kinder, die oft alleine zuhause sind. Das widerspricht dem von der KRK garantierten vorrangigen Kindeswohl und schadet der Entwicklung der Kinder. «Working poor» werden manche gut qualifizierte Ausländer:innen auch deshalb, weil die Hürden für die Anerkennung ihrer ausländischen Ausbildungsabschlüsse in der Schweiz sehr (zu) hoch sind.

2.11 Die Kürzung des Grundbedarfs erhöht andere Sozialhilfekosten

Wird der Grundbedarf von Sozialhilfebeziehenden, die in den Arbeitsmarkt zurückfinden möchten, gekürzt, benötigen sie sehr wahrscheinlich zusätzliche situationsbedingte Sozialhilfeleistungen (SIL). Damit wird das angestrebte Ziel der Einsparung von Sozialhilfeleistungen desavouiert. Es ist somit mit Mehrkosten zu rechnen. Diese müssten von den zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen getragen werden. 2.12 Die Belastung der kantonalen Sozialhilfebudgets durch Drittstaats-ausländer:innen ist gering

Gemäss dem Bericht des Büro BASS gelangten zwischen 2010 und 2016 jährlich zwischen 32,000 und 35,000 Ausländer:innen aus Drittstaaten neu in die Schweiz. Von diesen waren durchschnittlich höchstens 2%, also maximal 700 Personen, im ersten Jahr ihres Aufenthalts auf Sozialhilfe angewiesen. Berechnet auf fünf Jahre seit Einreise bezogen höchstens 5,1% der Ausländer:innen aus Drittstaaten, somit nicht einmal 9‘000 Personen, in diesen Jahren ein- oder mehrmals Sozialhilfe und rund 1200 Personen lebten in Haushalten mit „erheblichem Sozialhilfebezug“ (von insgesamt zwischen Fr. 72‘000 bis 88‘000).

Die Anzahl der sozialhilfebeziehenden Ausländer:innen aus Drittstaaten ist damit ohnehin sehr klein. Bei einem jährlichen Gesamtaufwand der staatlichen Sozialhilfe im engeren Sinn von rund 2,83 Mia muss das Ausmass ihrer Bezüge als verschwindend klein beurteilt werden. Hinzu kommt, dass die Zahlen gemäss Bundesamt für Statistik im Sozialhilfebereich aufzeigen, dass Personen, die über eine Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung verfügen, durchschnittlich weniger Sozialhilfe beziehen als der Rest der Bevölkerung, insbesondere Schweizer:innen. Somit spielt die Personengruppe der Drittstaatsausländer:innen bei den Ausgaben für die Sozialhilfe ohnehin eine untergeordnete Rolle. Warum also, so unsere Frage, wird gerade hier mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden? Warum trampelt die Schweiz als reiches Land auf ihren Schwächsten herum? Es macht den Anschein, dass die Vorlage vor allem darauf abzielt, das gesetzliche und verfassungsmässige Recht auf ein ungestörtes Familienleben weiter einzuschränken.

2.13 Verschränkung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht: Dilemma für Sozialarbeitende

Die Verschränkung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht im AIG besteht zwar seit längerer Zeit, wurde aber - entgegen immer wieder zu hörender Stimmen - noch nie von einer Volksabstimmung bestätigt. Sie unterliegt stets zunehmender Kritik von Seiten massgebender NGO und Fachorganisationen sowie politischer Kräfte aus dem linken Spektrum. Hinzu kommt, dass diese Form der Verschränkung Sozialarbeitende zusehends in ein Dilemma bringen. Sollen sie betroffene Migrant:innen dabei unterstützen, sich längerfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder sie dazu bringen, sich «zu jedem Preis» von der Sozialhilfe abzulösen, d.h. mit vollem Armutsrisiko prekäre, schlecht bezahlte Jobs anzunehmen? Was bei einem Stellenverlust wiederum dazu führen würde, dass die Arbeitslosentaggelder den finanziellen Bedarf nicht deckt und die Sozialhilfe zum Tragen kommen muss. Oder schlimmer noch: Sollen sie, wenn eine Gemeinde findet, diese Person kostet «uns» zu viel, keine Anstrengungen von Seiten der Sozialbehörde unternehmen, um die Person zu unterstützen und sie dann der Migrationsbehörde «übergeben»?

2.14 Mass der Herabsetzung der Sozialhilfe soll den Kantonen überlassen werden

Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass der Bund den Kantonen das Mass der Herabsetzung der Sozialhilfe nicht vorschreiben kann. Gleichwohl geht er von der Annahme aus, die Einschränkung werde sich an derjenigen Vorläufig Aufgenommener orientieren und liege vermutlich etwa bei 20% des Grundbedarfs; andere Leistungen der Sozialhilfe würden nicht angetastet. Die vorgeschlagene Gesetzesbestimmung erwähnt aber weder die Beschränkung der Herabsetzung auf den Grundbedarf, noch setzt sie ein Limit nach unten. Das würde dazu führen, dass die verschiedenen Kantone unterschiedliche Kürzungsvorschriften erlassen. Und dies wiederum hätte einen unübersichtlichen Flickenteppich zur Folge, zu mehr Willkür im Bereich der Sozialhilfe und zu einem unappetitlichen «Standortwettbewerb».

Aus all diesen Gründen können wir der geplanten Änderung des AIG nicht zustimmen und verlangen deren ersatzlose Streichung.

3. Einführung eines zusätzlichen Integrationskriteriums, auch bei der Härtefallprüfung (neue Art. 58a Abs. 1 lit. d und Art. 84 Abs. 5 AIG)

Generell höhlt die Tendenz, immer strengere «Integrationskriterien» zu formulieren, den Begriff der Integration aus und pervertiert ihn. Gefordert wird von Ausländer:innen zusehends mehr Anpassung, nicht gleichberechtigte Integration. Dass eine Gesetzesbestimmung geschaffen werden soll, die Ausländer:innen verpflichtet, die Integration ihrer nächsten Angehörigen zu fördern und zu unterstützen, ist nicht zielführend. Zunächst ist nicht nachvollziehbar, wie die zuständigen Behörden herausfinden sollen, ob Betroffene dieser Verpflichtung nachleben. Nehmen sie diesen Auftrag ernst, müssten sie die Familiensituation näher abklären und dafür die Mitglieder der Gemeinschaft einzeln zu Protokoll befragen. Das wäre nicht bloss umständlich, aufwendig und teuer, sondern würde zu willkürlichen Eingriffen in die von Art. 13 und 14 statuierten Verfassungsrechte des Schutzes der Privatsphäre und des Familienlebens führen. Hinzu kommt, dass die neuen Bestimmungen zu einer Art Sippenhaft unter den Familienmitgliedern führen dürfte: Steht nach solchen «peinlichen Verhören» fest, dass einzelne Angehörige die Integration anderer Familienmitglieder zu wenig fördern und unterstützen, könnten die Migrationsämter gegen die ganze Familie Massnahmen ergreifen (von mahnenden Briefen, über die Verpflichtung zu einer Integrationsvereinbarung bis hin zu einem Widerruf des Aufenthaltsrechts). Berücksichtigt man, dass die EMRK und die Praxis des EGMR - auch in migrationsrechtlichen Verfahren - den Grundsatz der Einzelfallprüfung vorschreiben und Sippenhaft verbieten, verletzen die geplanten Vorschriften ebendiese Garantien. Dem neuen Integrationskriterium haftet vor diesem Hintergrund der Geruch kulturellen Rassismus an. Integration wird nicht erreicht, wenn man Migrant:innen zusätzlich stigmatisiert und unter Generalverdacht stellt. Es braucht dafür vielmehr ausreichende Finanzierung und unterstützende Massnahmen zur Stärkung ihrer Bildung und für die Kinderbetreuung.

Auch diesen Änderungen des AIG können wir folglich nicht zustimmen.

4. Vorgeschlagenes Übergangsrecht (Art. 126e AIG)

Gemäss diesem Vorentwurf soll die Herabsetzung der Sozialhilfe für neu eingereiste Drittstaatsangehörige im Folgemonat nach der Inkraftsetzung gelten. Auch für diese Übergangsbestimmung fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz, sie unterliegt, wenn überhaupt der kantonalen Gesetzgebungshoheit. In materieller Hinsicht ist zudem eine Frist von einem Monat nicht angemessen, nicht nur, weil es den Kantonen eine Vorgabe macht, viel mehr muss die Frist auch auf den neuen Ansatz abgestimmt werden. Dabei ist zu beachten, dass der Gesetzgeber wie auch die rechtsanwendende Behörde dem Vertrauen der Betroffenen in den bisherigen Rechtszustand Rechnung zu tragen haben und ihnen zwingend längere Fristen einräumen müssten zur Anpassung ihres bisherigen Lebensstandards.

5. Weitere Bemerkungen

Angleichung der VZAE-Integrationskriterien «Erwerb von Bildung» und «Aufnahme einer Erwerbstätigkeit» Die betreffende Änderung begrüssen wir ausdrücklich hinsichtlich der Härtefallregelung (bei der Umwandlung vom Ausweis F zu B). Sie ermutigt die Betroffenen, eher eine Aus- oder Weiterbildung anzustreben, als einen kaum dauerhaften und wohl eher prekären Job anzutreten.

6. Fazit

Mit dem Postulat der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 30. März 2017 (17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und

Ausländer aus Drittstaaten») wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Das übergeordnete Ziel dieses Auftrags war es, die Sozialhilfeleistungen der Kantone und Gemeinden für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so die Kosten zu reduzieren. Die unterzeichnenden Organisationen hoffen, dass ihre ablehnenden Argumente den Bundesrat überzeugen können, auf diese Gesetzesvorlage zu verzichten.

Mit freundlichen Grüssen

Für Solidarité sans frontières: Peter Frei, Sophie Guignard

Für die DJS: Babak Fargahi, Evin Yesilöz, Rausan Noori, Nadja Zink, Melanie Studer, Manuela Hugentobler

Für den Verein grundrechte.ch: Viktor Györffy, Catherine Weber