



15. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

Inhalt

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Das Massnahmenpaket des Bundesrats | 1 |
| 1.1 | Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige | 1 |
| 1.2 | Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder | 2 |
| 1.3 | Art. 84 Abs. 5 AIG: Prüfung der Härtefallgesuche von vorläufig aufgenommenen Personen (VA) | 3 |
| 1.4 | Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG: Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug | 4 |
| 2 | Fazit der Vernehmlassungsantwort | 4 |
| 3 | Begründung der Haltung der EKM | 5 |

1 Das Massnahmenpaket des Bundesrats

Der Bundesrat hat zu den Massnahmen, die er am 15. Januar 2020 verabschiedet hat, welche Änderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz AIG erfordern, ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Gerne nutzt die EKM die Gelegenheit, sich dazu zu äussern.

Zur Diskussion stehen drei Gesetzesänderungen:

1.1 Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige

Worum geht es: Dieser neue Artikel verpflichtet die Kantone, den Ansatz für Sozialhilfeleistungen bei Drittstaatenangehörigen mit einer L- oder B-Bewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung tiefer festzulegen. Der tiefere Unterstützungsansatz bei den Sozialhilfeleistungen darf nur den Grundbedarf des Haushalts betreffen, nicht jedoch die Mittel für integrations-, gesundheits- oder familienpolitische Massnahmen. Eine vergleichbare Regelung findet sich bereits bei der vorläufigen Aufnahme, die der Bund mitfinanziert und wo die Sozialhilfeleistungen rund 20 Prozent tiefer sind. Die exakte Höhe des tieferen Unterstützungsansatzes bei Drittstaatenangehörigen aus dem Ausländerbereich sollen die Kantone in eigener Kompetenz regeln.

Einschätzung der EKM: Die Neuregelung zwingt die Kantone, den Ansatz für die Sozialhilfe zu senken. Diesmal sind die Betroffenen nicht Personen aus dem Asylbereich, sondern Personen aus dem Ausländerbereich, einer Gruppe also, die mit Blick auf Zulassung, Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und

Integration in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Der Bund schränkt mit diesem neuen Gesetzesartikel die Autonomie der Kantone in ungebührlicher Weise ein und handelt damit der föderalen und auf Subsidiarität basierenden Organisation des Staatswesens zuwider. Dies ist umso gravierender, 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 der BASS-Studie¹ insbesondere Kinder und Jugendliche. Eine Senkung der heute schon tiefen Beiträge für den Grundbedarf, der für Familien degressiv ausgestaltet ist, erschwert deren soziale und schulische Integration. Dies ist umso schlimmer, als dass der Bund für Drittstaatenangehörige mit einer L- oder B-Bewilligung keine Integrationspauschale ausrichtet.

→ Die EKM hält fest, dass die Massnahme an den Zielen, die der Bundesrat mit der Änderung des AIG gesteckt hat, vorbeischießt. Die Höhe der Unterstützungsleistungen soll sich am Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz bemessen. Sie fordert den Bundesrat auf, auf die Einführung dieses neuen Gesetzesartikels zu verzichten.

1.2 Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder

Worum geht es: Die Integrationskriterien im AIG sollen ergänzt werden: Neu 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 werden.» Mit diesem neuen Kriterium will der Bundesrat der Erkenntnis Rechnung tragen, dass der Familiennachzug ein wichtiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe ist.

Einschätzung der EKM: Grundsätzlich ist das Anliegen, dass sich Familienmitglieder gegenseitig unterstützen, um sich in einer neuen Umgebung zurechtzufinden, Kontakte zu knüpfen und einen Platz im sozialen Gefüge zu finden, nachvollziehbar. Unklar ist indes, wie 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 betrachtet oder ist es ein Malus, 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 des 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.

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 EKM empfiehlt dem Bundesrat, auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG zu verzichten.

¹ Guggisberg, Jürg, S. Bischof, V. Legler, Ph. Dubach (2018): Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen. Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM.

1.3 Art. 84 Abs. 5 AIG: Prüfung der Härtefallgesuche von vorläufig aufgenommenen Personen (VA)

Worum geht es: Neu 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.

Einschätzung der EKM: Grundsätzlich ist die Gleichstellung der Teilnahme am Wirtschaftsleben und der Teilnahme am Erwerb von Bildung bei der Prüfung von Härtefallgesuchen als Fortschritt zu werten. Die EKM hält jedoch fest, dass viele vorläufig aufgenommene Personen auf Sozialhilfe angewiesen sind, obwohl sie am Wirtschaftsleben teilnehmen (sogenannte Working Poor). 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. Die Finanzierung der Ausbildung steht im Widerspruch zu ihrem Wunsch nach Aufenthaltssicherheit.

→ Um diese Problematik auszuräumen, empfiehlt die EKM dem Bundesrat, zur Ausräumung im AIG eine Ausnahmeregelung vorzusehen und in der VZAE die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zu konkretisieren.

Eine Konkretisierung könnte wie folgt aussehen:

Art. 77 e der VZAE

- 1 Eine Person nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen, oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.
- 2 Eine Person nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie in Aus- oder Weiterbildung ist.
- 3 Das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben und am Erwerb von Bildung ist auch dann erfüllt, wenn vorläufig aufgenommene Personen Sozialhilfe beziehen.

Auf eine weitere Gesetzesänderung hat der Bundesrat bei der Ausarbeitung der aktuellen Vorlage verzichtet:

1.4 Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG: Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug

Worum geht es: Ursprünglich war im Massnahmenkatalog eine weitere Gesetzesänderung vorgesehen, welche den Behörden den Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug erleichtern wollte. Auf eine diesbezügliche Gesetzesänderung hat der Bundesrat in der Folge jedoch verzichtet.

Einschätzung der EKM: Die zahlreichen ausländerrechtlichen Verschärfungen der letzten Jahre erfolgten ohne umfassende Grundlagenstudien und aufgrund unzureichender statistischer Daten. Sie haben für viele Betroffene aber existenzielle Folgen.

Bevor der Bundesrat darum neue verschärfende Massnahmen konzipiert und beschliesst, müssten mit einem aussagekräftigen Monitoring und mit qualitativen und quantitativen Studien die sozialen Auswirkungen der bisherigen Massnahmen im Ausländerrecht analysiert werden.

Die Furcht vor einer behördlich festgestellten mangelhaften finanziellen Autonomie und die daraus zu erwartenden Konsequenzen für die Aufenthaltssicherheit fördern aus Sicht der EKM in der Migrationsbevölkerung eine problematische Abwärtsspirale, welche die individuelle und die gesellschaftliche Integration erschwert oder gar verunmöglicht.²

→ Die EKM begrüsst den Entscheid des Bundesrates, den sozialpolitisch problematischen Nichtbezug der Sozialhilfe in diesem Bereich nicht weiter zu verschärfen.

2 Fazit der Vernehmlassungsantwort

Die EKM erachtet die Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht und die sukzessiven ausländerrechtlichen Verschärfungen der letzten Jahre als problematische Scheinlösung, die mehr Probleme schafft als sie zu lösen vermag.

Die EKM lehnt darum zwei Massnahmen deutlich ab:

- Die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige (Art. 38a AIG).
- Die Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder (Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG).

Die EKM begrüsst eine Massnahme:

- Die Gleichstellung der Teilnahme am Wirtschaftsleben und der Teilnahme am Erwerb von Bildung bei der Prüfung von Härtefallgesuchen (Art. 84 Abs. 5 AIG).

Sie empfiehlt jedoch dringend, dass im Hinblick auf den Sozialhilfebezug während der Ausbildung gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden.

Die EKM dankt ausserdem dem Bundesrat, dass er eine Massnahme aus der Vorlage gestrichen hat:

- Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).

² Siehe hierzu: [Guggisberg, Jürg, C. Gerber \(2022\): Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien Bass AG.](#)

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM spricht sich nicht nur klar gegen jede weitere Verschärfung an der Schnittstelle von Sozial- und Migrationsrecht aus. Im Gegenteil: Sie fordert den Bundesrat dazu auf, die Auswirkungen der bisherigen Verknüpfungen von Sozial- und Migrationsrecht grundsätzlich zu revidieren. Dabei sollen griffigere Massnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz sowie zur Verhinderung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug entwickelt werden. Diese sollten an Anreizen statt an Sanktionen orientiert und an den Zielen des guten demokratischen Zusammenlebens in der Migrationsgesellschaft Schweiz orientiert sein. Sie sollten zudem auf die Partizipation statt auf den Ausschluss der ausländischen Wohnbevölkerung ausgerichtet sein. Und sie müssen grundsätzlich das Recht auf Hilfe in Notlagen, das im Art. 12 der Bundesverfassung verbrieft ist, respektieren.

3 Begründung der Haltung der EKM

Gegenwärtig wird viel über die künftige Ausgestaltung der Sozialwerke debattiert. Es werden Strategien entwickelt, die darauf hinzielen, den Sozialstaat umzubauen. Während die einen Leistungen ausbauen wollen, arbeiten andere am Rückbau. Besonders virulent sind die politischen Debatten, wenn es um die Sozialhilfe geht.

Dabei hat gemäss Art. 12 BV jeder Mensch in der Schweiz ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Die jüngsten Entwicklungen laufen diesem Recht also zuwider.

Der Staat garantiert für alle einen Minimalstandard, der für «ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich» ist. Zuständig für die Unterstützung bedürftiger Menschen ist nicht der Bund, zuständig sind vielmehr die Wohnkantone. 2010 fand die Sozialhilfe dennoch Eingang in die Bundesverfassung. Mit der Annahme der Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» wurde Art. 121 Abs. 3 Bst. a BV wie folgt geändert: «[Ausländerinnen und Ausländer] verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.»

- **Die Reduktion der Sozialhilfe im Asylbereich**

Gleich bei der Verankerung des Begriffs in der Bundesverfassung wurde dieser mit aufenthaltsrechtlichen Aspekten verknüpft. Sozialhilfe wurde damit vom gesellschafts- zum migrationspolitischen Thema.

Im Bereich des Asylrechts gab es zahlreiche parlamentarische Vorstösse, welche darauf hinzielten, die Leistungen in der Sozialhilfe abzubauen. Diese Dynamik schlug sich auch in der Gesetzgebung nieder. Seit 2004 erhalten Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid nur noch Nothilfe. 2008 wurde zudem die Sozialhilfe an vorläufig aufgenommene Personen reduziert.

- **Die Diskussion um Zuwanderung in die Sozialwerke**

2014 – im Fahrtwind der Masseneinwanderungsinitiative – verknüpfte die SVP Sozialhilfe und Zuwanderung. Im Fokus stand nun die vermutete Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in die Sozialwerke.

In seiner Antwort auf das Postulat «Zuwanderung in die Sozialwerke verhindern» führte der Bundesrat daraufhin aus, dass die Zuwanderung im Rahmen des FZA in erster Linie in den Arbeitsmarkt erfolge und nicht zu einer Zunahme der Sozialleistungsbezüge geführt habe. Im Gegenteil, EU- und EFTA-Angehörige würden deutlich mehr Beiträge in die Sozialversicherungen einzahlen als sie daraus beziehen würden. Nichtsdestotrotz setzte der Bundesrat in der Folge Massnahmen um, die darauf hinzielten,

«missbräuchliche Aufenthaltsrechte und Sozialleistungsbezüge von EU-/EFTA-Angehörigen zu verhindern».

- **Die Reduktion der Sozialhilfe im Ausländerbereich**

2017 reichte die SPK-S ein Postulat ein, mit dem sie den Bundesrat beauftragte, «zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken bzw. auszuschliessen».

Der Bericht des Bundesrats auf dieses Postulat enthielt zwanzig Handlungsoptionen, die in der Folge auf ihre Praktikabilität geprüft wurden. Am 15. Januar 2020 verabschiedete der Bundesrat ein umfangreiches Massnahmenpaket. Zahlreiche Massnahmen können seither direkt umgesetzt werden und bedürfen keiner Gesetzesänderung. Das Massnahmenpaket enthielt aber auch Massnahmen, welche Änderungen im AIG nötig machten und deshalb einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen werden müssen.

- **Die negativen Folgen der Verrechtlichung des Integrationsbegriffs**

Am 1. Januar 2019 – die Arbeiten zur Reduktion der Sozialhilfe im Ausländerbereich waren in vollem Gang – trat das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz AIG in Kraft. Dieses Gesetz, welches den Aufenthalt von Personen aus Drittstaaten regelt, enthält in Art. 58a Kriterien, welche die Integration messbar machen sollen.

Integriert sind Ausländerinnen und Ausländer dann, wenn sie über ausreichende Sprachkompetenzen verfügen, am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten und die Werte der Bundesverfassung respektieren. Personen, die diese Kriterien nicht erfüllen, müssen mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen rechnen.

- **Der Bezug von Sozialhilfe als Grund für ausländerrechtliche Sanktionen**

Das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz enthält zahlreiche Verschärfungen: Für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung werden höhere Hürden gesetzt, der Entzug und die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung werden vereinfacht.

Sozialämter müssen neu auch niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, die seit mehr als 15 Jahre in der Schweiz leben, den Migrationsbehörden melden, wenn sie Sozialhilfe beziehen. In der Praxis führt dieses Dispositiv unter anderem dazu, dass anspruchsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer aus Angst vor negativen Konsequenzen auf Sozialhilfe verzichten.³

- **Die Verknüpfung der Sozialhilfe mit asyl- und ausländerrechtlichen Vorgaben**

Die bisherigen Ausführungen zeichnen den Umbau im Bereich der Sozialhilfe nach: Was auf den ersten Blick als notwendige Massnahmen zum Umbau der Sozialwerke erscheint, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als migrationspolitisches Druckmittel.

Im Fokus steht jener Teil der Bevölkerung, der vom Abbau der Sozialhilfe betroffen ist, der die Gesetze jedoch nicht mitgestalten und auch nicht mitentscheiden kann. Die Bewohnerinnen und Bewohner ohne Schweizer Pass müssen selbst für den Lebensunterhalt aufkommen. Falls ihnen das nicht möglich ist,

³ Eine kantonale Bewilligungsverlängerung bedarf der Zustimmung des SEM, wenn Einzelpersonen in den letzten drei Jahren vor Ablauf der Bewilligung Sozialhilfe in der Höhe von mehr als 50 000 Franken bzw. Familien mehr als 80 000 Franken bezogen haben. Zustimmungspflichtig ist neu auch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung als Ersatz für eine widerrufenen Niederlassungsbewilligung. Verweigert das SEM die Zustimmung, so wird mit dem Widerruf der Aufenthalt beendet.

sollen sie die Schweiz verlassen. Die Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht wird in dieser Logik zum Instrument der Migrationssteuerung.

Schlussfolgerung: Der Umbau der Sozialwerke erfordert gesamtgesellschaftliche Lösungen

Die EKM verurteilt diese Entwicklungen aufs Schärfste: Die sukzessive Reduktion der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer, die Diskussionen um Missbrauch bei Leistungen, auf die ein verfassungsrechtlicher Anspruch besteht, die Debatten um die Zuwanderung in die Sozialwerke, die Verrechtlichung des Integrationsbegriffs, der Sozialhilfebezug als Grund für Sanktionen und die Verknüpfung der Sozialhilfe mit der Aufenthaltssicherheit laufen aus ihrer Sicht den Integrationsbemühungen von Bund und Kantonen diametral zuwider.

Diese Entwicklungen sollten darum aus ihrer Sicht im Interesse eines guten Zusammenlebens in der Migrationsgesellschaft Schweiz und im Interesse einer funktionierenden Demokratie wieder rückgängig gemacht werden.

Denn die Narrative vom «Wir und die Anderen», welche die Politik in den letzten Jahren auch im Bereich der Sozialhilfe bemüht, schwächen den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Demokratie.

Die Schweiz ist eine von Migration geprägte Gesellschaft. Menschen agieren in internationalen Kontexten und bewegen sich in transnationalen Beziehungsgeflechten. Das Reden von «Wir und die Anderen» macht in einer solchen Gesellschaft keinen Sinn. Stattdessen sind neue Narrative vonnöten. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist überzeugt: Die Herausforderungen, denen sich die Schweiz in Zukunft zu stellen hat – nicht zuletzt auch jene im Bereich der sozialen Sicherheit –, erfordern integrative gesamtgesellschaftliche Lösungsansätze.