



GRÜNE Schweiz

Waisenhausplatz 21
3011 Bern

Raphael.noser@gruene.ch
031 326 66 07

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
3003 Bern

[vernehmlassungenSBRE@sem.ad-
min.ch](mailto:vernehmlassungenSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 2. Mai 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Grundsätzliche Einschätzung: Eine weitere zynische, ungerechte und verfassungswürdige Vorlage des Bundesrates

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen 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 (Art. 38a AIG); zweitens die Ergänzung der Integrationskriterien im AIG, dass bei der Prüfung der Integration zusätzlich abgeklärt werden soll, ob Ausländerinnen und Ausländer die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen (Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG); drittens soll für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene die erfolgreiche Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden (Art. 84 Abs. 5 AIG).

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetzesänderung reiht sich damit nahtlos in eine ganze Reihe von Massnahmen ein, welche in den letzten Jahren mit dem expliziten Ziel beschlossen und umgesetzt wurden, den Zugang von Ausländerinnen und Ausländer zu Sozialhilfeleistungen einzuschränken:

- So erhalten etwa seit 2008 Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen tiefere Sozialhilfeleistungen als die sogenannte «einheimische Bevölkerung» – dieser tiefe Satz wird heute im Zusammenhang mit den Geflüchteten aus der Ukraine auch in der breiten Öffentlichkeit kritisiert.
- Im Jahr 2014 wurde die freie Wohnsitzwahl für vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, eingeschränkt.
- 2018 dann folgte die Beschränkung der Sozialhilfe für Angehörige aus EU/EFTA-Staaten bei unfreiwilliger Beendigung der Erwerbstätigkeit respektive der vollständige Ausschluss dieser Personen und ihrer Familienangehörigen aus der Sozialhilfe, sofern sie zur Stellensuche in die Schweiz einreisen.
- Seit 2019 schliesslich kann die Niederlassungsbewilligung von Sozialhilfebeziehenden zurückgestuft oder widerrufen werden – und auch der Familiennachzug von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung wurde empfindlich eingeschränkt.

Die GRÜNEN lehnen die ersten beiden Neuerungen der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage entschieden und vollumfänglich ab. Die Vorstellung, mittels Kürzung der Sozialhilfe eine bessere Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt zu fördern ist, einmal mehr, Ausdruck einer zynischen, weltfremden und letztlich auch herablassenden Sichtweise auf arbeitsbetroffene Menschen. Statt Sozialhilfebezügler*innen unter den Generalverdacht zu stellen, nicht arbeiten zu wollen, wäre es Aufgabe des Bundesrates (und der Kantone sowie der Gemeinden), sich mit den tatsächlichen Ursachen von Armut und Erwerbslosigkeit auseinanderzusetzen. Das wäre die bessere, nachhaltigere und auch menschenwürdigere Alternative, um die Sozialhilfeausgaben zu senken. Für die GRÜNEN ist darüber hinaus offensichtlich, dass dem Bundesrat eine ausreichende Verfassungsgrundlage für die vorgesehene Regelung fehlt und dass diese darüber hinaus das Diskriminierungsverbot verletzt (siehe Argumentation weiter unten).

Positiv werten die GRÜNEN immerhin, dass der Bundesrat darauf verzichtet, den Widerruf von Niederlassungsbewilligungen zu erleichtern. Auch die Präzisierung der Integrationskriterien, also die Gleichstellung der Teilnahme an einer (beruflichen) Ausbildung und der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, werten die GRÜNEN positiv. Angesichts der erneuten Einschränkungen der Sozialhilfe ist dies allerdings nur ein kleiner Lichtblick. Die GRÜNEN werden, sofern der Bundesrat nicht auf letztere verzichtet, dieser Vorlage nicht zustimmen können.

Sozialhilfekürzung bremst Integration, statt sie anzustossen

Der Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Der Grundbedarf in der Sozialhilfe, mit welchem alle Kosten für den täglichen Bedarf zu decken sind, liegt heute gemäss den Empfehlungen der SKOS für eine Einzelperson bei 1006 Franken pro Monat. Bereits damit können die Kosten des täglichen Grundbedarfs, wenn überhaupt, nur knapp gedeckt werden: Die Sozialhilfe müsste eigentlich erhöht und sicherlich nicht noch weiter abgebaut werden. Die noch tieferen Ansätze, die der Bundesrat nun vorschlägt, werden dazu führen, dass noch mehr Menschen unterhalb des Existenzminimums leben müssen, zumal die Lebenshaltungskosten für Menschen ohne Schweizer Pass nicht tiefer sind als diejenigen für Schweizerinnen und Schweizer.

Hinzu kommt die Tatsache, dass die Kürzung der Sozialhilfe und die damit einhergehende Prekarisierung die wirtschaftliche und berufliche Integration der Betroffenen noch weiter behindern wird: Es gibt keine Evidenz dafür, dass generelle Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe die Arbeitsmarktbeteiligung fördern würden. Kürzungen bei der Sozialhilfe wirken, im

Gegenteil, desintegrierend, weil sich die Beziehenden bei einem reduzierten Grundbedarf selbst bescheidenste Ausgaben für die gesellschaftliche Teilhabe kaum mehr leisten können: ein Kaffee im Restaurant, der Besuch einer Kulturveranstaltung, das Abonnement für eine Tageszeitung, die Mitgliedschaft in einem Verein und weitere soziale Aktivitäten lassen sich mit einem gekürzten Grundbedarf praktisch nicht mehr finanzieren. Die Kürzung der Sozialhilfe wirkt für die Betroffenen folglich integrationshemmend. Sie bestraft einzig Menschen, die in eine persönliche Notlage geraten sind, die unter prekären Bedingungen arbeiten und die kein existenzsicherndes Einkommen aufweisen. Die Vernehmlassungsvorlage ist darüber hinaus auch deshalb abzulehnen, weil sie auf Kinder und Jugendliche sowie auf besonders vulnerable Personengruppen keine Rücksicht nimmt und bei den pauschalen Kürzungen keine Ausnahmen für diese Personen vorsieht

Auch angesichts des geringen Sparpotentials von rund 3 Millionen Franken – und dem seit 2017 praktisch zum Stillstand gekommenen Kostenwachstum der Sozialhilfe – ist für die GRÜNEN nicht ersichtlich, wieso der Bundesrat die dargelegten negativen Auswirkungen der Vorlage in Kauf nehmen respektive bewusst herbeiführen will. Die GRÜNEN fordern den Bundesrat entsprechend auf, auf die Einführung von Art. 38a AIG zu verzichten.

Verfassungswidriger Eingriff in die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen

Gemäss Art. 115 BV fallen die Regelung und der Vollzug der Sozialhilfe in die Kompetenz der Kantone. Der Bund ist gemäss Art. 115 BV lediglich befugt, die interkantonale Koordination der Sozialhilfe zu regeln. Er ist, gemäss Art 121 BV zudem umfassend zuständig für die Sozialhilfe im Asylbereich während der ersten Zeit des Aufenthalts in der Schweiz. Die Vernehmlassungsvorlage betrifft den Asylbereich jedoch ausdrücklich nicht, weshalb die Bundeskompetenzen im Asylbereich für die geplanten Neuerungen im AIG keine Rolle spielen. Für die Regelung der Sozialhilfe ausserhalb des Asylbereichs sind die Kantone zuständig. Dies betrifft ausdrücklich auch den Ausländerbereich.

Die Vernehmlassungsvorlage will allerdings direkt den Bezug von Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten regeln. Damit beansprucht der Bund eine Regelungskompetenz, welche gemäss der Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Für die GRÜNEN ist offensichtlich, dass dem Bund eine ausreichende Verfassungsgrundlage fehlt, um die von den Kantonen an Personen aus Drittstaaten auszurichtende Sozialhilfe zu regeln: Das Vorgehen des Bundesrates stellt somit ein verfassungswidriger Eingriff in die föderale Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen dar.

Verletzung des Diskriminierungsverbots

Die geplante Kürzung von Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige stellt diese zudem schlechter als andere Personengruppen. Eine Sonderbehandlung (Schlechterstellung) von Personen aus bestimmten Staaten darf gemäss Bundesverfassung allerdings nur in eng begrenzten und besonders begründeten Ausnahmefällen erfolgen. Eine Diskriminierung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV (und gleichzeitig auch ein Verstoß gegen die Achtung der Menschenwürde gemäss Art. 7 BV) liegt aber dann vor, «wenn eine Person allein auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe benachteiligt wird»¹. Das ist bei der geplanten Gesetzesrevision der Fall: Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt ist unabhängig von der Herkunft einer Person. Die geplante Neuregelung knüpft deshalb an einem klar nicht

¹ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., S. 241

sachgerechten Kriterium an und führt zu einer Diskriminierung von Drittstaatenangehörigen bei der Bemessung des Existenzminimums.

Ungleichbehandlungen aufgrund der Herkunft einer Person sind nur dann zulässig, «wenn sie ein dringendes öffentliches Interesse verfolgen, präzise auf die die Verwirklichung dieses Interesses zugeschnitten sind und die Betroffenen nicht unzumutbar hart treffen»². Es ist offensichtlich, dass die geplante schematische und pauschale Schlechterstellung von Drittstaatenangehörigen bei der Sozialhilfe nicht präzise auf die Problemlage zugeschnitten ist. Von der Kürzung werden in hohem Masse auch Kinder und andere Personen betroffen, für welche die Anreizwirkung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit keinerlei Sinn ergibt. Die geplante Regelung erweist sich schon deshalb als verfassungswidrig. Sie führt darüber hinaus aber auch zu unzumutbaren Härten, weil die ohnehin schon sehr tiefen Sozialhilfeleistungen noch weiter gesenkt werden sollen.

Der erläuternde Bericht des Bundesrats geht fälschlicherweise davon aus, dass die pauschalen Kürzungen des Grundbedarfs im Einzelfall korrigiert werden könnten, um Härtefälle zu vermeiden. Genau dies ist bei einer generellen Absenkung des Grundbedarfs aber nicht möglich. Der Grundbedarf wird vielmehr als fixe Pauschale festgelegt und kann gemäss dem kantonalen Sozialhilferecht im Einzelfall nicht flexibel gehandhabt werden. Eine verfassungskonforme Anwendung der geplanten Norm ist auch aus diesem Grund nicht möglich. Die geplante Neuregelung erweist sich somit als nicht verfassungskonform und verletzt das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV. Der Bundesrat ist auch deshalb angehalten, auf die geplante Regelung zu verzichten.

Weitere Bemerkungen

Bei der Prüfung der Integration soll zukünftig zusätzlich abgeklärt werden, ob Ausländerinnen und Ausländer die Integration von Familienangehörigen fördern und unterstützen. Auch diese vorgeschlagene Änderung lehnen die GRÜNEN grundsätzlich ab, denn dahinter steht der Generalverdacht, dass sich die betroffenen Menschen in diesem Bereich zu wenig engagieren. Dabei liegt es im ureigensten Interesse der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer, sich für die Integration ihrer Ehepartner*innen und minderjährigen Kinder einzusetzen. Den Behörden wird mit der beantragten Neuerung zudem eine zusätzliche Handhabe gegeben, um ein vermeintlich mangelhaftes Engagement bei einer Entscheidung über den Aufenthaltsstatus zulasten der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer zu berücksichtigen. Auch ist unklar, wie dieses Kriterium in der Praxis konkret gestaltet und überprüft werden soll, ohne die Privatsphäre der betroffenen Personen zu verletzen.

Auch mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen (Art. 126e AIG) sind die GRÜNEN nicht einverstanden. Diese Bestimmung ist zu streichen oder aber anzupassen: Mit der geplanten Einschränkung der Sozialhilfeleistungen (Art. 38a AIG) wird auf Kosten von Menschen gespart, deren Situation ohnehin schon prekär ist und die teilweise durch die Corona-Pandemie noch verschlimmert wurde. Sollten die Kürzungen trotzdem verabschiedet werden, dann sollen sie nur jene Drittstaatsangehörige betreffen, die *nach* dem Inkrafttreten der Änderungen sozialhilfeabhängig werden. Es widerspricht Treu und Glauben, dass die neu eingeführten Bestimmungen auch für Personen gelten sollen, die bisher von einer anderen Rechtslage ausgegangen sind.

² Müller/Schefer a.a.O., S 715

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Handwritten signature of Balthasar Glättli in black ink.

Balthasar Glättli
Präsident

Handwritten signature of Raphael Noser in black ink.

Raphael Noser
Fachsekretär