

Zürich, 2. Mai 2022

Vernehmlassungsantwort Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten (Vernehmlassung 2021/29)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). HEKS kennt und unterstützt in seiner Projektarbeit viele Menschen, die von den geplanten Änderungen betroffen sein könnten. Die geplante Kürzung der Sozialhilfe erachten wir als rechtsstaatlich problematisch und in keiner Weise zielführend. Sie benachteiligt und prekarisiert insbesondere Familien, Kinder, Frauen und Alleinerziehende ohne die angestrebten Ziele der Kostensenkung zu erreichen. Die Integrationsförderung von Familienangehörigen als Integrationsauflage betrachtet HEKS ebenfalls kritisch, während die Präzisierung der Voraussetzungen für Härtefallbewilligungen im Grundsatz begrüsst wird.

1. Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe

Die geplante Vorlage sieht vor, für ausländische Personen aus Drittstaaten während der ersten drei Jahre nach der Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder einer Aufenthaltsbewilligung zwingend einen reduzierten Sozialhilfeansatz vorzuschreiben gegenüber der einheimischen Bevölkerung und anerkannten Flüchtlingen.

HEKS ist der Ansicht, dass dem Bund für diese Regelung die Kompetenz fehlt (Kap. 1.1), dass sie gegen sozialhilferechtliche Grundprinzipien verstösst (Kap. 1.2), dem Ziel der Integrationsförderung gemäss AIG diametral entgegenläuft (Kap. 1.3), zahlreiche negative Folgen hat (Kap. 1.4), die der Vorlage zugrunde liegenden Ziele nicht erreichen kann (Kap.



1.5), diskriminierend wirkt und bestehende Benachteiligungen verstärkt (Kap. 1.6 und 1.7). Diese Punkte werden nachfolgend im Detail erläutert.

1.1 Fehlende Bundeskompetenz

Sozialhilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Der Bund kann den Kantonen keine Vorschriften machen, wie sie die Sozialhilfe auszugestalten haben. Während für den Asylbereich aus der Formulierung von Art. 121 Abs. 1 BV eine weitgehende, auch die Sozialhilfe umfassende Bundeskompetenz anerkannt ist, gestaltet sich die Ausgangslage im Bereich Ausländer:innen weit weniger klar. HEKS schliesst sich den Einschätzungen von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Martin Wilhelm an, die in ihrem Gutachten vom 15. Oktober 2020 zuhanden der SODK ausführlich begründet haben, weshalb die geplante Vorlage den Rahmen der Bundeskompetenz überschreitet:

- Es handelt sich um eine Regelung, welche nicht unmittelbar eine ausländerrechtliche Fragestellung betrifft, sondern direkt den Sozialhilfebezug.
- Da der Kernbereich der kantonalen Kompetenzen tangiert wird, wiegt der Eingriff des Bundes schwer.
- Es bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismässigkeit der Massnahme.
- Es liegt definitiv ein Zielkonflikt vor, denn die Integration wird erheblich erschwert durch reduzierte Sozialhilfeansätze.
- Der Bund argumentiert mit falschen Anreizen, wobei dieses Argument auf fast jeden Lebensbereich und damit zahlreiche weitere kantonale Kompetenzen zutreffen würde.
- Der Bund hat früher selbst den Ausschluss der Sozialhilfe für mehrere Jahre durch eine Bestimmung des Bundesrechts als kompetenzwidrig beurteilt.

Für die vorgesehene Einführung des Art. 38a AIG wäre folglich zuerst eine Änderung der Bundesverfassung notwendig.

1.2 Missachtung sozialhilferechtlicher Prinzipien

Sozialhilfe wird nach dem Finalprinzip ausgerichtet. Das Vorhandensein der finanziellen Notlage ist ausschlaggebend, und nicht die Gründe für die Notlage. Eine Senkung der Sozialhilfe aus finanz- und migrationspolitischen Gründen ist somit sachfremd und verstösst gegen das Finalprinzip.

Sozialhilfeansätze gemäss SKOS-Richtlinien richten sich nach dem individuellen Bedarf für die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz inklusive der sozialen Teilhabe auf dem Niveau einer angemessenen, aber bescheidenen Lebensführung («Bedarfsdeckungsprinzip»). Existenzsichernde Leistungen sollen nicht bloss das nackte Überleben, sondern darüber hinaus eine minimale Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen. Sie liegen unterhalb des betriebsrechtlichen Existenzminimums und unterhalb des allgemeinen Lebensbedarfs für die Bemessung von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV. Die Höhe des Grundbedarfs wird anhand von Haushaltsbudgeterhebungen des Bundesamts für Statistik betreffend die einkommensschwächsten 10% der Schweizer Haushaltungen festgelegt. Daraus ergibt sich, dass bereits im Rahmen der regulären Sozialhilfe der Ansatz für den Grundbedarf tief liegt. Noch tiefere Ansätze decken den Bedarf in aller Regel nicht.



Im Rahmen der Schadenminderungs- und Mitwirkungspflicht kann bereits jetzt fehlender Integrationswille zu Kürzungen der Sozialhilfe führen.

Die Vorlage ist somit nicht vereinbar mit den grundsätzlichen Prinzipien der Sozialhilfe.

1.3 Zielkonflikt Integration

Per 01.01.2019 wurde das «Ausländergesetz» (AuG) umbenannt in das «Ausländer- und Integrationsgesetz» (AIG) und die Integration von Ausländer:innen wurde explizit zu einem wichtigen Ziel erklärt. Ein beträchtlicher Teil des neuen Gesetzes umschreibt die Ziele der Integration und wie diese gefördert werden sollen:

Die Integration von Ausländer:innen in der Schweiz *soll gefördert werden* (Art. 1 AIG). Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz (Art. 4 Abs. 1 AIG). Die Integration soll rechtmässig anwesenden Ausländer:innen *ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen* (Art. 4 Abs. 2 AIG). Dafür ist erforderlich, *dass sich Ausländer:innen mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen* und eine Landessprache erlernen (Art. 4 Abs. 4 AIG). Bund und Kantone müssen die Anliegen der Integration berücksichtigen (Art. 53 Abs. 1 AIG). *Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben* (Art. 53 Abs. 2 AIG). Sie fördern bei den Ausländer:innen insbesondere den Erwerb von Sprachkompetenzen und anderen Grundkompetenzen, das berufliche Fortkommen und die Gesundheitsvorsorge. Ausserdem unterstützen sie Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und deren Zusammenleben erleichtern (Art. 53 Abs. 3 AIG). Bei Personen mit besonderem Integrationsbedarf sehen die Kantone so *früh wie möglich* Integrationsmassnahmen vor (Art. 55a AIG). Der Bund gewährt für die Integration finanzielle Beiträge (Art. 58 AIG).

Zwar sieht die Vorlage vor, dass integrationsfördernde Massnahmen von der Kürzung nicht betroffen sein sollen. Die Effizienz solcher Integrationsmassnahmen wird jedoch stark reduziert, wenn der Grundbedarf zu knapp ist. Ohne Geld für das Erstellen von Bewerbungsunterlagen, für angemessene Kleidung und für den Weg zum Vorstellungsgespräch, wird auch eine hochmotivierte Person keine Stelle finden.

Die Vorlage ist somit nicht vereinbar mit dem Ziel des AIG, Ausländer:innen möglichst rasch und nachhaltig zu integrieren.

1.4 Negative Folgen

Angemessene Kleidung, gesunde Lebensmittel, Coiffeurbesuche, Fahrkarten für den öffentlichen Verkehr, Handy-Abo, soziale und kulturelle Anlässe, Vereinsmitgliedschaften oder Kursbesuche sind essentiell für die soziale und die berufliche Integration, welche gemäss Art. 1 AIG gefördert werden soll. Personen, die auf Unterstützung durch die



Sozialhilfe angewiesen sind, müssen diese Auslagen aus dem Grundbedarf decken.¹ Wird der Grundbedarf gekürzt, so reicht das Geld in aller Regel nicht für alle Budgetposten. Der Spielraum ist dabei nicht gross. Was die Folgen sind, zeigen die bisherigen Erhebungen und die HEKS-Projekterfahrungen mit vorläufig aufgenommenen Personen.

Der reduzierte Anspruch auf Unterstützungsleistungen behindert sowohl die berufliche wie auch die soziale Integration:

Der negative Einfluss tiefer Unterstützungsleistungen auf die berufliche Integration wird insbesondere im Rahmen des Programms HEKS MosaiQ, das qualifizierte Migrant:innen bei ihrer beruflichen Integration unterstützt, spürbar. Es ist nicht einfach mit einem Budget, das deutlich unter dem sozialen Existenzminimum² liegt, einen bezahlbaren Platz in einem fortgeschrittenen Deutschkurs zu finden oder regelmässige Fahrspesen zu decken. So erzählt ein Teilnehmender des HEKS MosaiQ von seiner Wohnsituation in einer entfernten Kollektivunterkunft. Das Fahrticket sei zu teuer und der Reiseweg zu lang, um regelmässig in die Stadt zu fahren. Dies erschwert seine soziale Vernetzung, welche entscheidend ist für die berufliche Integration. Untersuchungen zeigen, dass gerade soziale Netzwerke den Zugang zum Arbeitsmarkt wesentlich erleichtern. Fast die Hälfte aller Stellen wird durch informelle Kontakte vermittelt.³ Bei bestimmten HEKS MosaiQ-Teilnehmenden führte ihre prekäre finanzielle Lage sogar dazu, dass sie eine dequalifizierte Arbeit aufnahmen, um sich schneller von der Sozialhilfe zu lösen. Kurzfristig eine Entlastung für die Sozialhilfe, in der Tat aber ein Verlust für die betroffene Person und für die gesamte Gesellschaft – denn auf diese Weise geht das Potenzial qualifizierter Migrant:innen verloren. Gerade für Jugendliche ist es fatal, wenn sie aufgrund des finanziellen Drucks dazu gezwungen sind, möglichst rasch irgendeine unqualifizierte Arbeitsstelle anzunehmen, und deshalb auf eine fundierte, ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu verzichten.⁴

In ihrer Arbeit erleben HEKS-Mitarbeitende, wie auch die soziale Integration durch unzureichende finanzielle Unterstützungsleistungen erschwert wird. So sind Teilnehmende einiger HEKS-Integrationsprogramme, wie zum Beispiel HEKS Neue Gärten oder HEKS rollt, aufgrund ihrer prekären finanziellen Situation von verschiedenen Sphären des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Häufig fehlt das Geld für Grundlegendes, wie Lebensmittel oder Fahrkarten, aber auch für eine Bibliothekskarte oder den Eintritt für einen Anlass. Gerade diese Dinge sind es aber, die einer Person das Gefühl geben, angekommen zu sein und dazu zu gehören. Ist eine Teilnahme am öffentlichen Leben nicht möglich, wirkt sich dies nicht nur negativ auf die soziale Integration, sondern indirekt auch auf die berufliche Integration aus.

¹ Der Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien umfasst Nahrungsmittel, Bekleidung, Energie, allgemeine Haushaltsführung, Pflegeprodukte, Verkehrsauslagen, Kommunikation/Internet, Bildung, Freizeit, Sport, Unterhaltung.

² Gemäss den SKOS-Richtlinien ist das Ziel des sozialen Existenzminimums neben der Sicherung des physischen Überlebens auch die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2020). Grundlagenpapier: S. 3).

³ Oesch, Daniel und Anna von Ow (2017), Social Networks and Job Access for the Unemployed: Work Ties for the Upper-Middle Class, Communal Ties for the Working Class. In: European Sociological Review 33: 275–291

⁴ Map F: Sackgasse oder Ausgangspunkt zur Integration? Mai 2020, S. 27



Gemäss dem Bericht der Koordinationsgruppe zur Integrationsagenda Schweiz führt eine gute soziale Integration ausserdem nachweislich zu besseren Gesundheitswerten und hat damit auch positive Auswirkungen auf die Gesundheitskosten. Eine gute soziale Integration wirke präventiv gegen Gewalt, Radikalisierung und Kriminalität und beuge gesellschaftlichen Spannungen vor. Sie leiste damit einen Beitrag für eine höhere Akzeptanz gegenüber der Migrationsbevölkerung sowie der Migrationspolitik.⁵ Im Umkehrschluss bedeutet die Erschwerung der sozialen Integration durch reduzierte Unterstützungsleistungen höhere Gesundheitskosten sowie höhere Risiken für Gewalt und Kriminalität.

1.5 Ungeeignete Massnahme

Die vorgesehene Gesetzesänderung ist des Weiteren nicht geeignet, die der Vorlage zugrunde liegenden Ziele zu erreichen.

1.5.1 Kritischer Zeitraum

Die Vorlage sieht vor, dass die Unterstützungsleistungen in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung zu kürzen sind. Sowohl Art. 55a AIG wie auch die Integrationsagenda des Bundes sehen vor, dass die Integration so früh wie möglich gefördert werden muss. Dies entspricht auch den Erfahrungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen der Invaliden- und der Arbeitslosenversicherung. Je früher Integrationsmassnahmen eingesetzt werden, desto grösser sind die Erfolge. Indem nun ausgerechnet in diesem kritischen Zeitraum die Integration der betroffenen Personen behindert wird, sinken die Chancen einer erfolgreichen Ablösung von der Sozialhilfe auch für den Zeitraum nach Ablauf der drei Jahre.

1.5.2 Anreiz zur wirtschaftlichen Selbständigkeit

Gemäss erläuterndem Bericht zur Vernehmlassung soll mit dieser Gesetzesänderung die Motivation gefördert und ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbständigkeit geschaffen werden.

Die These, dass eine Herabsetzung der Unterstützungsleistung die Motivation zur Integration erhöhen und zu einer rascheren Eingliederung in den Arbeitsmarkt führen würde, wurde durch wissenschaftliche Studien im Rahmen der Integrationsagenda widerlegt. Die Forschungsergebnisse zeigten auf, dass sogar das Gegenteil der Fall ist: Die Herabsetzung der Unterstützungsleistungen führte zu längerfristigem Bezug von Unterstützungsleistungen und hatte die Integration damit erheblich erschwert bis gar verunmöglicht.⁶

Die Kürzung des Grundbedarfs ist somit nachweislich kein wirksames Mittel, um mehr wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen.

⁵ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2018). Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S. 13

⁶ Vgl. Map-F (2018), Bericht zur Situation der vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich: Erste Tendenzen in der Umsetzung der Sozialhilfegesetzänderung per März 2018. Zürich S. 17;
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2018). Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S 11



1.5.3 Einsparungen bei der Sozialhilfe

Gemäss Medienmitteilung zur Vernehmlassungseröffnung soll mit der Vorlage «der Anstieg der Sozialhilfekosten der Kantone und Gemeinden wenn möglich etwas gebremst werden». Im erläuternden Bericht steht, es könne keine Aussage zu den tatsächlichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden gemacht werden. Bereits diese Formulierungen bringen zum Ausdruck, dass Einsparungen bei der Sozialhilfe durch die Reduktion des Unterstützungsansatzes eher unwahrscheinlich sind und auch der Bundesrat von dieser These nicht sehr überzeugt ist.

Investitionen in die Integration zahlen sich langfristig aus: Laut Berechnungen des Bundes kann die öffentliche Hand pro eingesetzten Franken durch die Integrationsagenda bei Personen im arbeitsfähigen Alter auf lange Sicht bis zu vier Franken einsparen.⁷ Reduzierte Sozialhilfe behindert jedoch die Integration und verlängert damit häufig die Dauer des Sozialhilfebezugs (s.o.). Längerfristige positive finanzielle Auswirkungen reduzierter Unterstützungsansätze sind nicht nachweisbar. Allfällige kurzfristige Kosteneinsparungen sind den der Sozialhilfe zu Grunde liegenden Prinzipien gegenüberzustellen. Der Anspruch auf Existenzsicherung in einer Notlage und eine menschenwürdige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist gemäss diesen Prinzipien höher zu gewichten als staatliche Interessen an kurzfristigen Einsparungen.⁸

Das übergeordnete Ziel des Postulats der SPK-S vom 30. März 2017, «die Sozialhilfeleistungen der Kantone und Gemeinden für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so die Kosten zu reduzieren», das der vorliegenden Revision zugrunde liegt, kann durch die geplante Revision also aller Voraussicht nach gar nicht erreicht werden. Selbst kurzfristige Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben dürften beschränkt sein. Gemäss einer Studie des Statistikbüros BASS sind pro Jahr nur etwa 1500 Personen von der geplanten Massnahme betroffen, was schweizweit mögliche kurzfristige Einsparungen von lediglich etwa 5 Millionen Franken bedeuten würde.

Der Vorschlag ist demnach auch ungeeignet, die beabsichtigten Ziele zu erreichen.

1.5.4 Alternative Massnahmen zur Zielerreichung

Wie das Ziel, Sozialhilfekosten zu reduzieren, effektiv erreicht werden kann, zeigt eine Studie aus Winterthur.⁹ Die Autor:innen untersuchten die Auswirkungen einer Falllastsenkung in der Sozialberatung auf die Sozialhilfeausgaben. Dabei stellten sie fest, dass die Falllastsenkung zur Reduktion monatlicher Fallkosten und zu häufigeren Ablösungen von der Sozialhilfe geführt hat. Die monatlichen Fallkosten reduzierten sich um 3.6% und die Ablösungsrate erhöhte sich um 27%. Es zeigte sich, dass auch bereits länger unterstützte Personen vermehrt abgelöst werden konnten. Die Wiedereintrittswahrscheinlichkeit veränderte sich derweil nicht wesentlich.

⁷ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2018). Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S 11

⁸ Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, Entscheid vom 12. Mai 2021, E.4.1.3

⁹ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, «Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur» im Auftrag der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur, Bern, Mai 2021



Insgesamt führte die Falllastsenkung zu höherer Betreuungsqualität und besseren Integrationsperspektiven für die Betroffenen sowie zu substanziellen Einsparungen. Derartige Massnahmen führen zu einem Gewinn für alle Beteiligten, ganz im Gegensatz zur geplanten Reduktion des Unterstützungsansatzes für Personen aus Drittstaaten.

1.6 Ungerechtfertigte Ungleichbehandlung

Der Fokus der Vorlage liegt auf einer kleinen Untergruppe von Menschen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft: Personen aus Drittstaaten, die nicht anerkannte Flüchtlinge sind und die innerhalb der ersten drei Jahre nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Sie wirkt damit stigmatisierend und diskriminierend. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt ist für alle Menschen in der Schweiz a priori gleich. Die Vorlage ist daher nicht vereinbar mit dem Gleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV. Der Bundesrat selbst hat sich 2015 in diesem Sinne zur Ausgestaltung der Sozialhilfe geäussert: «Unterschiede lassen sich rechtsstaatlich nur so weit rechtfertigen, als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln.»¹⁰ Dabei sollte nicht vergessen werden, dass Migrant:innen im Vergleich zu Schweizer:innen oft einen höheren Bedarf aufweisen, gerade weil sie sich um ihre Integration bemühen müssen.

1.7 Verstärkte Benachteiligung

Die Vorlage trifft ausgerechnet Personen, die bereits verschiedenen Benachteiligungen ausgesetzt sind und verstärkt dadurch Ungleichheiten, anstatt sie zu reduzieren.

Anerkannte Flüchtlinge sind aufgrund der zwingenden Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention von der Kürzung der Sozialhilfe ausgeschlossen. Personen, die aufgrund eines Stellenantritts oder im Rahmen einer Härtefallbewilligung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, haben ein verhältnismässig tiefes Risiko, in den ersten drei Jahren nach deren Erhalt auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Gemäss erläuterndem Bericht ist denn auch das Sozialhilferisiko bei Familiennachzügen überdurchschnittlich hoch, insbesondere wenn der/die nachziehende Partner:in Schweizer:in ist.

1.7.1 Familien mit Kindern

Gemäss Studien zum Postulat, die das SEM in Auftrag gegeben hat, sind 58% der sozialhilfebeziehenden Personen aus Drittstaaten Familien mit Kindern. Davon wiederum ist die Mehrheit alleinerziehend. Typischerweise reicht das Einkommen des nachziehenden Partners für den Unterhalt beider Ehegatten. Doch sobald Kinder in die Familie geboren werden, reicht das Einkommen nicht mehr aus. Häufig entsteht die Bedürftigkeit auch nach einer Trennung.

Die geplante Reduktion der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten trifft somit hauptsächlich Familien mit Kindern, insbesondere Alleinerziehende. Gerade Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund sind im Hinblick auf ihre schulischen und beruflichen

¹⁰ Bericht des Bundesrates vom 25.2.2015 in Erfüllung des Postulats 13.4010 «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 6. November 2013, S.59, URL: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20134010/Bericht%20BR%20D.pdf>



Perspektiven in der Schweiz immer noch benachteiligt. HEKS findet es überaus stossend, dass ausgerechnet diese bereits benachteiligten Kinder durch die Vorlage noch stärker unter Druck gesetzt und ausgeschlossen werden.

1.7.2 Frauen

Die Vorlage betrifft überdurchschnittlich oft Frauen. Einerseits haben Frauen mit Kinderbetreuungspflichten häufig keine Möglichkeit, Sprachkurse oder Ausbildungen zu absolvieren und können höchstens Teilzeit arbeiten. Unqualifizierte Frauen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft haben andererseits häufig Jobs in der Reinigung mit miserablen Anstellungsbedingungen.¹¹ Trotzdem sind sie auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen, weil ihr Lohn nicht ausreicht. Eine Reduktion der Sozialhilfe prekarisiert und isoliert diese Frauen zusätzlich.

1.7.3 Strukturelle Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt

Die Verweise auf Ziele wie Motivationsförderung stipulieren, dass von der Sozialhilfe unterstützte Personen aus Drittstaaten nur darum ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können, weil sie unmotiviert sind. Dies ist nicht nur unzutreffend, es blendet auch komplett die diskriminierende Realität im Schweizer Arbeitsmarkt aus. Drei neuere Studien haben diese deutlich aufgezeigt.¹²

- Arbeitgebende kontaktieren ausländische Bewerbende bis zu 19% seltener als schweizerische Bewerbende
- Bewerbende mit ausländischen Namen müssen ca. 30% mehr Bewerbungen schreiben als Schweizer:innen, um für ein Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden
- hochqualifizierte Kandidat:innen mit Migrationshintergrund werden bei Stellenbesetzungen für Kaderpositionen weniger berücksichtigt als schweizerische Kandidat:innen.
- Bewerbungen von Personen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit werden aufgrund von nicht überprüften Vermutungen ausgeschlossen, beispielsweise die Vermutungen, dass sie über kein soziales Netz verfügen oder die Sprachkenntnisse ungenügend sind.

Daraus ergibt sich, dass die höhere Sozialhilfequote bei Personen aus Drittstaaten zu einem wesentlichen Teil auf strukturelle Diskriminierung im Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Der Bund täte gut daran, Massnahmen zur Reduktion dieser Diskriminierung zu treffen, anstatt die Diskriminierten zusätzlich zu benachteiligen und dadurch Ungleichheiten zu verstärken.

1.7.4 Mangelnde Integrationsunterstützung

HEKS weist darauf hin, dass gerade Personen, die im Rahmen eines Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind, in ihren Integrationsbemühungen vielerorts nicht oder nur wenig durch die Behörden unterstützt werden. Dies ist eine grosse Lücke im System der Integrationsförderung und trägt ebenfalls dazu bei, dass das Risiko für Sozialhilfebezug gerade bei dieser Personengruppe steigt. Das HEKS-Projekt MosaiQ unterstützt gut

¹¹ z.B. mehrere Arbeitgeber, kleine, verteilte Pensen zu Randzeiten, sehr tiefe Löhne, Gesundheitsrisiken etc

¹² <https://www.sozialinfo.ch/dossiers/arbeitsmarkt-ethnische-diskriminierung-von-stellensuchenden>



qualifizierte Migrant:innen bei ihrer beruflichen Integration, beispielsweise bei der Stellensuche und Anerkennung von ausländischen Diplomen. Auf diese Hilfe angewiesen sind auch Personen, die im Rahmen eines Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind. Das Angebot wird für diese Gruppe allerdings in der Regel nicht finanziert. So fehlt für diese Personen häufig die notwendige initiale Unterstützung, um langfristig und nachhaltig im Schweizer Arbeitsmarkt Fuss fassen zu können.

HEKS regt deshalb an, eine Ausweitung der Integrationsförderungsmassnahmen zu prüfen, anstatt zusätzliche Restriktionen zu beschliessen.

1.8 Fazit

HEKS beurteilt die geplante Reduktion der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten als verfassungswidrig, ungeeignet, unverhältnismässig und kontraproduktiv. Auf eine Einführung des geplanten Art. 38a AIG sollte unbedingt verzichtet werden.

2. Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium

Als zweite Massnahme der Gesetzesvorlage sollen bei der Beurteilung der Integration einer Person künftig nicht nur ihre eigenen Integrationsfortschritte geprüft werden, sondern auch berücksichtigt werden, ob sie die Integration des/der Ehepartner:in, der/des eingetragenen Partner:in oder der minderjährigen Kinder fördert.

Damit soll der «Erkenntnis Rechnung getragen werden, dass der Familiennachzug ein wichtiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe» sei, wie im erläuternden Bericht zu lesen ist. Diese Förderung der Integration der Familienmitglieder zeige sich darin, ob diese beim Erwerb von Sprachkompetenzen, bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz unterstützt werden, wobei auch beispielsweise Betätigungen im Rahmen von Schulaktivitäten oder der Freizeitgestaltung Anhaltspunkte sein könnten.

2.1 Unklare Bedeutung

Trotz dieser aufgezählten Beispiele bleibt weitgehend unklar, wie das vorgeschlagene Integrationskriterium in der Praxis angewendet würde und welche Nachweise betroffene Personen konkret erbringen müssten. Es stellen sich unzählige Fragen zur konkreten Umsetzung. Daraus ergibt sich ein grosser Ermessensspielraum für die anwendenden Behörden. Es ist zu befürchten, dass dieses offen formulierte Kriterium als Vorwand für eine Bewilligungsverweigerung benutzt werden kann. Grosse kantonale Unterschiede in der Bewilligungspraxis sind absehbar.

Diese grosse Rechtsunsicherheit steht im Widerspruch zur dritten geplanten Massnahme, die beabsichtigt, die Kriterien für die Erteilung von Härtefallbewilligungen zu präzisieren.



2.2 Eingriff in das Privat- und Familienleben

Abklärungen im Zusammenhang mit dem neuen Integrationskriterium tangieren das Privat- und Familienleben. Untersuchungen und Befragungen in diesem Kontext stellen unter Umständen einen unverhältnismässigen Eingriff in das Privat- und Familienleben der Betroffenen dar.

2.3 Anknüpfung an nicht beeinflussbare Faktoren

Die Vorlage beabsichtigt, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an eine Person davon abhängig zu machen, ob diese die Integration einer anderen Person fördert. Damit wird die erste Person abhängig gemacht vom Verhalten der anderen, obwohl sie darauf nur begrenzt Einfluss nehmen kann. Weigert sich beispielsweise eine Ehefrau, einen Sprachkurs zu besuchen, oder ist sie aus gesundheitlichen Gründen dazu nicht in der Lage, so wird der Ehemann Mühe haben, das neue Integrationskriterium gemäss Art. 58a Abs.1 Bst. e AIG zu erfüllen. Widmet sich eine Ehefrau voll der Kinderbetreuung wird der Ehemann ebenfalls nicht nachweisen können, die Teilnahme seiner Ehefrau am Wirtschaftsleben gefördert zu haben. Ist ein Ehemann vom Charakter her sehr schüchtern und meidet daher Veranstaltungen oder Gruppenkurse, so wird die Ehefrau nicht nachweisen können, seine Teilnahme am sozialen Leben in der Schweiz gefördert zu haben.

Diese Beispiele zeigen, dass der neue Bst. e in Art. 58a Abs. 1 AIG dazu führt, dass Personen für Faktoren verantwortlich gemacht werden, die sie nicht oder nur begrenzt beeinflussen können. Dies ist ein äusserst merkwürdiges Vorgehen bei der Beurteilung, ob eine Person selbst gut integriert ist oder nicht.

2.4 Benachteiligung von Familien

Das geplante, neue Integrationskriterium kann per Definition nur bei Personen mit Familienangehörigen in der Schweiz zur Anwendung kommen. Gegenüber diesen Personen werden folglich die Anforderungen an die Integration erhöht, während bei alleinstehenden Personen die Kriterien gleich bleiben wie bisher. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung, die nicht auf sachlichen Kriterien beruht.

2.5 Analogie zum Bürgerrecht

Die Formulierung des geplanten Bst. e übernimmt diejenige von Art. 12 Abs. 1 Bst. e BÜG. Bereits im Bürgerrechtskontext ist jedoch weitgehend unklar, wie sich die Bestimmung in der Praxis konkretisiert. Im erläuternden Bericht finden sich dazu keine Angaben. Eine Angleichung der Kriterien von Art. 58a AIG an die Kriterien des BÜG scheint jedoch ohnehin nicht sachgerecht. Gemäss dem vom Bund in den letzten Jahren propagierten Stufenmodell werden von einbürgerungswilligen Personen deutlich höhere Integrationsleistungen verlangt als von Personen mit Aufenthaltsbewilligung. Es kann nicht Sinn und Zweck des Ausländerrechts sein, dass bereits bei Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung die gleichen Anforderungen gestellt werden, wie bei einer Einbürgerung.



2.6 Fazit

HEKS lehnt die Einführung des geplanten Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG ab. Er würde zu Rechtsunsicherheiten führen und einseitig Personen mit Familienangehörigen treffen. Ausserdem ist die Angleichung an das Bürgerrechtsgesetz sachlich nicht gerechtfertigt.

3. Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Gemäss erläuterndem Bericht soll durch den expliziten Verweis in Art. 84 Abs. 5 AIG auf Art. 58a AIG sichergestellt werden, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist (Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG). Dies soll den Anreiz zur Teilnahme am Erwerb einer beruflichen Bildung erhöhen.

HEKS begrüsst grundsätzlich diese explizite Gleichstellung der Bildung mit der Erwerbstätigkeit. Nach Erfahrungen aus unserer Projektarbeit, müssen bisher Bildungsvorhaben allzu oft zu Gunsten einer unterqualifizierten Erwerbstätigkeit zurückgestellt werden.

Dieser Gleichstellung in Art. 84 Abs. 5 AIG in Verbindung mit Art. 58a AIG steht jedoch Art. 33 Abs. 3 AIG gegenüber, wonach die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nur erfolgen kann, wenn keine Widerrufungsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG vorliegen. Ein häufiger Widerrufungsgrund ist Sozialhilfebezug: Um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, darf weder die betroffene Person, noch eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen sein (Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG). Gerade das Absolvieren einer Ausbildung bedeutet jedoch in den meisten Fällen eine Verlängerung des Sozialhilfebezugs. Ausnahmen, beispielsweise dass ein Stipendium erlangt werden kann oder die Familie über ausreichend finanzielle Ressourcen verfügt, sind gemäss den praktischen Erfahrungen des HEKS selten.

Damit der Anreiz für den Erwerb einer beruflichen Bildung tatsächlich erhöht werden könnte, müsste demnach zusätzlich eine Ausnahme von Art. 33 Abs. 3 AIG i.V.m. Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG statuiert werden.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Peter Merz
Direktor

Carmen Meyer
Leitung HEKS Inland