

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern

6. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Januar 2022 haben Sie die Kantonsregierung eingeladen, zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

1. Allgemeines

Mit der Revision des AIG per 1. Januar 2019 traten verschärfte Bestimmungen zum Widerruf und zur Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung sowie zum Familiennachzug in Kraft. Für den Familiennachzug, der bei Drittstaatsangehörigen den zahlenmässig häufigsten Einwanderungsgrund darstellt, wird seither ausdrücklich vorausgesetzt, dass er nicht zum Sozialhilfebezug führt (Art. 43 Abs. 1 Bst. c, 44 Abs. 1 Bst. c und 45 Abs. 1 Bst. c AIG). Ein Bezug von Ergänzungsleistungen wird ebenfalls ausgeschlossen (Art. 43 Abs. 1 Bst. e, 44 Abs. 1 Bst. e, 45 Abs. Bst. d und 85 Abs. 7 Bst. e AIG). Einzige Ausnahme ist der Zuzug von Familienangehörigen zu Schweizer Staatsangehörigen. Dieser wird zugelassen, auch wenn dies zu einem allfälligen Bezug von Unterstützungsleistungen führt.

Bei der Einschränkung der Sozialhilfe für Drittstaatenangehörige in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz handelt es sich um eine Regelung, welche Sozialhilfeleistungen direkt zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen macht. Damit beansprucht der Bund eine Regelungskompetenz, welche gemäss der Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Anders als im Asylbereich, wo der Bund die Sozialhilfe mitfinanziert, ist dieses Vorgehen aus föderalistischer Sicht im Ausländerbereich problematisch. Die vorliegende Gesetzesanpassung würde somit einen wesentlichen Transfer von Sozialhilfekompetenzen von den Kantonen zum Bund bedeuten. Offen bleibt, ob für einen solchen Kompetenztransfer nicht sogar eine Revision der Bundesverfassung notwendig wäre.

Der Kerngehalt der vorgeschlagenen Gesetzesänderung – die Möglichkeit zur Kürzung der Sozialhilfe – ist in Nachachtung der heutigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton im Sozialhilfebereich zwar korrekterweise als Kann-Bestimmung ausgelegt. Der Regierungsrat erachtet es im Hinblick auf die bundesstaatlichen Regelungskompetenzen sowie eine schweizweit rechtsgleiche

und kohärente Rechtsanwendung jedoch als kritisch, wenn in allen Kantonen unterschiedliche Lösungen umgesetzt und somit unterschiedliche Regeln gelten würden.

Im erläuternden Bericht wird gestützt auf eine Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG ausgeführt, dass zwischen vier bis fünf Prozent der in den ausgewerteten Jahren 2010–2016 zugezogenen Drittstaatsangehörigen innert drei Jahren nach ihrer Einreise in die Schweiz Sozialhilfe bezogen hätten. Gemäss dieser Studie würde die Gesetzesrevision somit eine zahlenmässig nur sehr beschränkte Zielgruppe betreffen. Berücksichtigt man zusätzlich, dass sich das Ergebnis der BASS-Studie auf die Gesetzeslage vor der eingangs erwähnten und den weiteren, im erläuternden Bericht aufgeführten AIG-Verschärfungen von 2018 und 2019 bezieht, ist davon auszugehen, dass sich die Zielgruppe und damit die effektive Wirksamkeit der vorgeschlagenen Revision nochmals verkleinert (vgl. hierzu die Studie "Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz" des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG). Der erläuternde Bericht des Bundes vermag nicht konkret darzulegen, welche Wirkung die vorgeschlagene Bestimmung entfalten soll. Insbesondere werden keine Hochrechnungen oder Schätzungen betreffend die Zielerreichung einer Reduktion der Kosten abgebildet. In diesem Bereich ist der Bericht unvollständig und unklar.

Angesichts dieser Überlegungen kann der Regierungsrat der vorgeschlagenen Änderung des AIG nicht zustimmen. Der Regierungsrat lehnt einen solchen Kompetenztransfer ab. Zudem müssten zumindest zuerst die Auswirkungen der erwähnten Gesetzesverschärfungen ausgewertet werden, um festzustellen, ob überhaupt zusätzlicher Handlungsbedarf besteht.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Zu Art. 38a AIG (Einschränkung der Sozialhilfeleistungen)

Die neue Regelung wird zu einer Diskriminierung von Schweizer Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen gegenüber EU/EFTA-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen führen.

Wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, haben EU/EFTA-Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten gestützt auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) Anspruch auf uneingeschränkte Sozialhilfeleistungen. Solange EU/EFTA-Staatsangehörige die Arbeitnehmereigenschaft besitzen, kann – auch wenn aufgrund von zu tiefen Erwerbseinnahmen Sozialhilfe bezogen wird – weder das Aufenthaltsrecht eingeschränkt noch die Sozialhilfe gekürzt werden. Dadurch werden Schweizer Staatsangehörige mit ihren Angehörigen aus einem Drittstaat gegenüber Familien mit Ansprüchen aus dem FZA diskriminiert.

Aus Sicht der Integration ist die vorgeschlagene Reduktion der Sozialhilfe (Grundbedarf) kontraproduktiv, da sie eine nachhaltige soziale und berufliche Integration erschwert und langfristig wohl mehr Kosten verursacht als Einsparungen. Die Wirkung von tieferen Unterstützungsansätzen für Personen aus dem Migrationsbereich und deren Auswirkungen auf die Integration sind bekannt. Besonders gravierend und vor allem längerfristig bedeutsam sind die Folgen für Kinder und Jugendliche. Mit einem gekürzten Grundbedarf ist auch für Jugendliche und junge Erwachsene eine nachhaltige Integration stark gefährdet (zu beachten ist diesbezüglich Art. 11 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Es besteht nämlich die Gefahr, dass sie aus rein finanziellen Gründen keine Berufslehre machen und stattdessen den direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt suchen. Jugendliche und junge Erwachsene ohne Berufslehre arbeiten oft in prekären Arbeitsverhältnissen, die wiederum mit einem hohen Risiko für einen Sozialhilfebezug verbunden sind (Working-Poor).

Ein weiteres Argument, das gegen die vorgeschlagene Gesetzesrevision spricht, sind die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten, welche die kantonale Gesetzgebung und die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorgeben. Damit können einzelne Personen gezielt sanktioniert werden, um so den nötigen Anreiz für eine Ablösung von der Sozialhilfe zu setzen. Wenn bestimmte Personengruppen systematisch tiefere Unterstützungsansätze haben, reduziert dies den Spielraum für eine gezielte Sanktionierung dieser Personen bei einer Verletzung der Mitwirkungspflichten.

Da die Sozialhilfe weiter ausdifferenziert wird, dürfte die genannte Bestimmung ferner zu einem erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Vollzugsbehörden führen (unter anderem Wissensaufbau und Anpassungen in den EDV-Systemen).

Aus den erwähnten Gründen lehnt der Regierungsrat die Einführung des Art. 38a AIG ab.

2.2 Zu Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG (Integrationskriterien)

Mit vorliegendem Revisionsentwurf soll der Katalog der Integrationskriterien ergänzt werden. Der vorgeschlagene Buchstabe e dieser Bestimmung hält fest, dass die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienmitgliedern bei behördlichen Entscheiden zu berücksichtigen sei. Dieses Kriterium kommt hauptsächlich im Fall aktiver Verhinderung von Integrationsleistungen der Familienmitglieder (Kinder aus dem Schulunterricht nehmen, Kindern den Besuch von schulischen Veranstaltungen verbieten, aktive Verhinderung der Erwerbstätigkeit des Ehepartners etc.) zum Tragen. Solche Tatbestände werden aber bereits gemäss den heutigen Integrationskriterien bei den migrationsrechtlichen Entscheiden berücksichtigt, verstossen solche Verhaltensweisen doch gegen die öffentliche Ordnung und gelten als mangelnder Respekt gegen die Werte der Bundesverfassung (Art. 58a Abs. 1 Bst. a und b AIG in Verbindung mit Art. 77a ff. der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE], in denen die Integrationskriterien konkretisiert und unter anderem das Grundrecht der Gleichberechtigung sowie die Schulpflicht explizit erwähnt werden). Insofern sind die geltenden Integrationskriterien umfassend und ausreichend, um den Integrationsstand zu beurteilen. Das vorgeschlagene neue Integrationskriterium hat somit keine eigenständige Bedeutung.

Zudem bleibt unklar, wie die kantonalen Migrationsbehörden die Erfüllung dieses Kriteriums künftig umfassender als heute überprüfen sollen. Der Regierungsrat erwartet diesbezüglich klare Präzisierungen seitens des Gesetzgebers. Es muss genau aufgezeigt werden, wie diese Bestimmung konkret umzusetzen ist, damit auch eine möglichst rechtsgleiche und kohärente Rechtsanwendung sichergestellt werden kann. Eine konsequente und vertiefte Prüfung dieses Integrationskriteriums wird zudem insgesamt einen erheblichen Mehraufwand für die Vollzugsbehörden erzeugen und entgegen dem erläuternden Bericht durchaus Auswirkungen auf die Verfahren und Kosten der Kantone haben.

Aus den erwähnten Gründen lehnt der Regierungsrat die Ergänzung von Art. 58a Abs. 1 AIG ab.

2.3 Zu Art. 84 Abs. 5 AIG (Beendigung der vorläufigen Aufnahme)

Im Vergleich zum bisherigen Wortlaut von Art. 84 Abs. 5 AIG wird die gesetzlich geforderte Berücksichtigung der Integration bei Gesuchen um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene (Härtefallregelung) dahingehend präzisiert, dass die Prüfung der Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG zu erfolgen hat. Im geltendem Recht wird Art. 84 Abs. 5 AIG in Art. 31 VZAE konkretisiert. Dieser Artikel erforderte bereits heute eine Prüfung der Integrationskriterien nach Art. 58a AIG. Mit der geplanten Gesetzesänderung wird nun lediglich der Verweis auf Art. 58a AIG auch auf Gesetzesstufe verankert.

Gemäss erläuterndem Bericht wird damit die Gleichstellung des Erwerbs von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Teilhabe am Wirtschaftsleben betont (gemäss Art. 58 Abs. 1 Bst. d). Diese Gleichstellung von Bildungserwerb bei der Härtefallprüfung begrüsst der Regierungsrat. Sie entspricht dem von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Ziel für eine nachhaltige Erwerbsintegration dank Bildung in der Integrationsagenda Schweiz.

2.4 Zu Art. 126 und 126e AIG (Übergangsbestimmungen)

Die neuen Bestimmungen führen zu Klarheit hinsichtlich der bis anhin unklaren Regelung über das anwendbare Recht im Fall von Gesuchs- und Massnahmenverfahren, welche zeitlich von einer Gesetzesänderung betroffen sind. Sie sind daher zu begrüßen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- vernehmlassungsbre@sem.admin.ch