

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Per E-Mail

Hanspeter.Blum@sem.admin.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Herr Hanspeter Blum
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 17. November 2015

Entwurf Ausführungserlass zum revidierten Bürgerrechtsgesetz – Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe. Im Auftrag ihrer Mitglieder gibt die SKOS Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus. Zudem erarbeitet sie wissenschaftliche Grundlagen zur sozialen und beruflichen Integration von mittellosen Menschen und sie nimmt Stellung zu sozialpolitischen Fragen.

Im Entwurf zum Ausführungserlass des revidierten Bürgerrechtsgesetzes (nBüV) wird der Bezug von Sozialhilfe als Ausdruck von unzureichender Integration und als Nichteinbürgerungsgrund vorgesehen (Art. 7 nBüV). Knapp die Hälfte der von den Sozialdiensten unterstützten Personen (rund 116'000 Menschen) sind ausländischer Nationalität, und 60 Prozent dieser Menschen sind in Besitz einer Niederlassungsbewilligung C.¹

Aufgrund der sozialpolitischen Bedeutung der vorgesehenen Änderungen und im Hinblick auf die grosse Zahl potenziell betroffener Personen erlauben wir uns nachfolgende Stellungnahme zu ausgewählten Aspekten der nBüV.

¹ Sozialhilfestatistik 2013. Bundesamt für Sozialversicherungen, Neuenburg, Dezember 2014.

Kommentare zu einzelnen Artikeln

1) Art. 4 nBüV: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Die SKOS fordert eine starke Eingrenzung und entsprechende Konkretisierung der Fälle, in denen die Missachtung von Vorschriften, Verfügungen oder Verpflichtungen einen Nichteinbürgerungsgrund darstellt.

Art. 4 nBüV sieht vor, dass Personen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen, nicht eingebürgert werden. Dieses Anliegen ist nachvollziehbar und soll nicht grundsätzlich kritisiert werden. Ein Teil der namentlich aufgezählten Beispiele ermöglicht jedoch eine unverhältnismässig restriktive, insbesondere auch für mittellose Menschen problematische Auslegung des Integrationsbegriffs.

Art. 4 Abs. 1 lit. a nBüV ermöglicht es, jegliche Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen als fehlende Integration zu werten. Ungeachtet der Möglichkeiten zur Abweichung von den Integrationskriterien (Art. 9 nBüV, vgl. nachfolgend) wird diese Formulierung von der SKOS als zu umfassend kritisiert. Als zu umfassend erachten wir auch die Formulierung in Art. 4 Abs. 1 lit. b nBüV, wonach die mutwillige Nichterfüllung von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen einen Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Ausländerinnen und Ausländer arbeiten überdurchschnittlich häufig in prekären Arbeitsverhältnissen. In solchen oftmals auf finanziell instabilen Situationen kann es zu Miet- und Krankenkassenausständen kommen. Das darf genau so wenig ein Grund sein, von der Einbürgerung ausgeschlossen zu werden, wie das Erhalten einer Parkbusse.

Die SKOS fordert eine Anpassung von Art. 4 Abs. 1 lit. a und b nBüV. Aus den Bestimmungen muss hervorgehen, dass nicht jegliche Missachtung oder Nichterfüllung von Normen und Verpflichtung als Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewertet werden kann. Darauf lassen auch die punktuell in Art. 4 Abs. 1 lit. c und d nBüV aufgezählten Verbrechen schliessen. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen gefährden die öffentliche Sicherheit und Ordnung tatsächlich. Diese Art von Verbrechen soll ausschlaggebend sein für die Beantwortung der Frage, ob jemandem das Schweizerische Bürgerrecht verweigert werden darf.

2) Art. 7 Abs. 3 nBüV: Teilnahme am Wirtschaftsleben

In Art. 7 Abs. 3 nBüV wird vorgesehen, dass Personen, die aktuell oder in den letzten drei Jahren vor der Gesuchstellung Sozialhilfe bezogen haben, von der Einbürgerung ausgeschlossen werden. Diese Bestimmung stützt sich auf Art. 12 Abs. 1 lit. d des neuen Bürgerrechtsgesetzes (nBüG), wonach sich eine erfolgreiche Integration mitunter in der Teilnahme am Wirtschaftsleben zeigt. Aus den nachfolgenden Gründen muss diese Sanktionierung des Sozialhilfebezugs scharf kritisiert werden.

a) Unzureichende Verordnungskompetenzen des Bundesrates

Die SKOS erkennt keine ausreichende Kompetenz des Bundesrates, um den Sozialhilfebezug zum Nichteinbürgerungsmerkmal zu erklären.

Gemäss Art. 3 BV üben die Kantone alle Rechte aus, die im Rahmen der Bundesverfassung nicht an den Bund übertragen werden. Art. 38 Abs. 2 BV ermächtigt den Bund zum Erlass von *Mindestvorschriften* über ordentliche Einbürgerungen durch die Kantone. Solche Mindestvorschriften sind unter anderem die gesetzliche Aufzählung der Integrationskriterien, wozu die Teilnahme am Wirtschaftsle-

ben gerechnet wird (Art. 12 Abs. 1 lit. d nBüG). Über diese Mindestvorschriften hinaus sind die Kantone für die Ausgestaltung des ordentlichen Verfahrens zur Einbürgerung zuständig.

Während die Voraussetzung einer „Teilnahme am Wirtschaftsleben“ die Anforderungen an eine *Minimalvoraussetzung* erfüllt, wird dieser Rahmen durch den vorgeschlagenen Art. 7 Abs. 3 nBüV deutlich gesprengt. Der Ausschluss von Sozialhilfebezüglern vom Schweizerischen Bürgerrecht gleicht einer *Maximalvorschrift*, weil die „fehlende Teilnahme am Wirtschaftsleben“ damit überaus restriktiv ausgelegt wird. Durch den Erlass von Art. 7 Abs. 3 nBüV würde der Bundesrat seine Regelungskompetenzen somit klar überschreiten. Die SKOS verlangt, dass der Begriff der Teilnahme am Wirtschaftsleben den Kantonen überlassen wird.

b) Fehlen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage

Die SKOS erkennt in der Definition von Sozialhilfebezug als Nichteinbürgerungsgrund mehr als eine blosser Konkretisierung der gesetzlichen Grundlage. Die Bestimmung hat Gesetzescharakter und gehört somit nicht in einen Ausführungserlass auf Verordnungsstufe.

Im erläuternden Bericht² wird auf die bundesrätliche Botschaft zum nBüG verwiesen³, um den Bezug von Sozialhilfe während der letzten drei Jahren vor Gesuchstellung als Definition für „fehlende wirtschaftliche Teilnahme“ zu begründen. Die zitierte Botschaft vermag die restriktive Fassung von Art. 7 Abs. 3 nBüV jedoch nicht zu rechtfertigen. Zum Vergleich wird dort nämlich auf eine Regelung im Ausländergesetz verwiesen (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG), die einen unvergleichbar weniger strengen Ansatz verfolgt. So ist im Ausländerrecht vorgesehen, dass eine Niederlassungsbewilligung nur bei *dauerhafter* und *erheblicher* Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen werden *kann* (vgl. BGE 135 I 49 [52] E3). Demgegenüber soll gemäss Art. 7 Abs. 3 nBüV grundsätzlich *jeder* Sozialhilfebezug innerhalb der letzten drei Jahre vor Gesuchstellung einen Nichteinbürgerungsgrund darstellen.

Art. 7 Abs. 3 nBüV ist somit ungleich strenger als die zum Vergleich zitierte Gesetzesbestimmung im Ausländergesetz. Daran vermag auch die Möglichkeit nichts zu ändern, dass unter gewissen Umständen von den Integrationskriterien abgesehen werden kann (Art. 9 nBüV, vgl. nachfolgend). Somit kann weder dem neuen Bürgerrechtsgesetz noch den vorhandenen Materialien eine Begründung für den restriktiven Gehalt von Art. 7 Abs. 3 nBüV entnommen werden.

Die Bestimmung sprengt den für Verordnungs- resp. Ausführungsbestimmungen zulässigen Gehalt und ist aus der nBüV zu streichen. Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in das Schweizerische Bürgerrecht dürfte nur über den ordentlichen Gesetzgebungsprozess geschehen. Hierzu müssten jedoch die vorangehenden Ausführungen zur Kompetenzproblematik berücksichtigt werden.

c) Potentielle Grundlage für rechtsungleiche Behandlungen

Die pauschale Definition von Sozialhilfebezug als Nichteinbürgerungsmerkmal begünstigt Eingriffe in das Grundrecht auf rechtliche Gleichbehandlung. Die SKOS verlangt eine Konkretisierung der Integrationskriterien, sodass die Voraussetzungen zur Beeinträchtigung von Grundrechten (Art. 36 BV) erfüllt werden.

Art. 7 Abs. 3 nBüV schafft eine Grundlage dafür, dass betroffene Personen in verschiedenen Grundrechten beeinträchtigt werden. Allen voran sind die Rechtsgleichheit und der Diskriminierungsschutz

² Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Erläuternder Bericht - Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, August 2015.

³ BBI 2014 5133.

in Gefahr, wenn Menschen aufgrund ihres Sozialhilfebezugs am Erwerb des Schweizerischen Bürgerrechts gehindert werden. Rechtsgleichheit im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV verlangt eine rechtliche Gleichbehandlung aller Menschen. Ungleichbehandlungen sind nur aus *vernünftigen* und *sachlichen Gründen* zulässig (Art. 36 BV).

Für eine Ungleichbehandlung sorgt Art. 7 Abs. 3 nBüV einerseits dadurch, dass mittellose und andere Menschen im Einbürgerungsverfahren unterschiedlich behandelt werden. Im Hinblick auf eine „erfolgreiche Integration“, wie sie zur Einbürgerung vorauszusetzen ist, hat diese Unterscheidung jedoch keine sachliche Relevanz. Armut, Mittellosigkeit oder sozialhilferechtliche Bedürftigkeit können aus vielfältigen Gründen bestehen. Insbesondere dort, wo strukturelle Ursachen für einen Bedarf an Sozialhilfe verantwortlich sind, kann aus der Unterstützung nicht auf einen fehlenden Integrationswillen von betroffenen Personen geschlossen werden. Dies gilt besonders für Alleinerziehende, Jugendliche oder Menschen mit fehlender Berufsbildung.⁴ Durch die vorgesehene Regelung würden sie überdurchschnittlich stark benachteiligt, was sich nicht rechtfertigen lässt.

Andererseits wird eine Ungleichbehandlung durch Art. 7 Abs. 3 nBüV auch unter den sozialstaatlich unterstützten Menschen begründet, indem zwar der Bezug von Sozialhilfe, nicht aber jener von anderen Leistungen einen Nichteinbürgerungsgrund darstellt. Für diese Ungleichbehandlung gibt es keine sachliche Begründung. Insbesondere sind keine Gründe dafür ersichtlich, weshalb gerade der Sozialhilfebezug ein Ausdruck von unzureichender Integration sein soll. Hinzu kommt die kantonal und kommunal sehr unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialhilfe, sodass das Sozialhilfehindernis nicht nur *zwischen*, sondern auch *innerhalb* der Kantone sehr unterschiedliche Bedeutungen entfalten würde.

d) Potenzielle Grundlage für Diskriminierungen

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass keine Person aufgrund ihrer sozialen Stellung diskriminiert werden darf (Art. 8 Abs. 2 BV). Der Sozialhilfebezug ist Ausdruck der sozialen Stellung einer Person, weshalb die vorgesehene Regelung gegen das Diskriminierungsverbot verstösst. Die SKOS verlangt eine Konkretisierung der Integrationskriterien, sodass die Voraussetzungen zur Beeinträchtigung von Grundrechten (Art. 36 BV) erfüllt werden können.

Art. 7 Abs. 3 nBüV würde nicht nur eine Grundlage schaffen für rechtsungleiche Behandlungen, sondern auch für Diskriminierungen (Art. 8 Abs. 2 BV). Diskriminierend sind jene Ungleichbehandlungen, die Menschen aufgrund eines Merkmals herabwürdigen oder sozial ausgrenzen. Die Bundesverfassung enthält eine Aufzählung von Diskriminierungsmerkmalen, deren Verwendung eine *Vermutung* auf Herabwürdigung oder soziale Ausgrenzung entstehen lässt. So ist es auch verboten, Menschen aufgrund ihrer sozialen Stellung zu diskriminieren.

Das Bundesgericht hat die Frage nach einem Diskriminierungsschutz wegen Sozialhilfeabhängigkeit bereits thematisiert, aber nicht abschliessend beantwortet (vgl. BGE 136 I 309 [313] E4.2). Die jüngste Lehre hat sich der Thematik hingegen angenommen und ist zum Ergebnis gelangt, dass Sozialhilfeabhängigkeit resp. Armut ein geradezu charakteristisches Diskriminierungsmerkmal darstellt.⁵ Wenn Menschen somit mit einem Hinweis auf ihren Sozialhilfebezug nicht eingebürgert werden, lässt dies eine Diskriminierung vermuten.

⁴ Crettaz Eric et al., Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich – Konzepte und Ergebnisse 2009, S. 11.

⁵ ALEXANDER SUTER, Armut und Diskriminierung - Eine Untersuchung zum Diskriminierungsschutz für bedürftige Menschen in der Schweiz, Dike 2015 (nachfolgend: SUTER, Armut und Diskriminierung); YVO HANGARTNER, Kommentar: BGE 135 I 49, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP/PJA 2009, S. 505ff.

Diese Vermutung gründet darauf, dass die Ursachen einer Mittellosigkeit häufig nicht in einem Verschulden betroffener Personen, sondern strukturell in unserer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft gründen. Gerade Personen in prekären Arbeitsverhältnissen (z.B. unfreiwillige Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf ohne garantiertes Mindestpensum) oder Langzeitarbeitslose können ihre finanzielle Situation nicht in nützlicher Frist aus eigener Kraft ändern. Es ist diskriminierend, wenn einer bestimmten Gruppe bedürftiger Personen ihre Armut noch zusätzlich zum Nachteil gereicht wird, indem man ihnen die Einbürgerung verwehrt.

e) Informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz

Auf der praktischen Ebene muss geklärt werden, wie sich die gesuchprüfenden Instanzen Informationen zum Sozialhilfebezug beschaffen werden. Falls sie sich nicht ausschliesslich auf die Aussagen der Einbürgerungswilligen Personen stützen möchten, vermutet die SKOS, dass bei den betroffenen Sozialdiensten Anfragen eingehen werden. Um solche Anfragen bearbeiten zu können, sind die kantonalen Sozialämter auf gesetzliche Grundlagen angewiesen. Insbesondere müssen sie ausreichend legitimiert dazu sein, um Informationen zum Sozialhilfebezug von betreffenden Personen an anfragende Stellen herausgeben zu dürfen. Die SKOS verlangt, dass bei der Umsetzung von Art. 7 Abs. 3 nBüV die Voraussetzungen des Datenschutzes in jedem Fall eingehalten werden.

3) Art. 9 nBüV: Abweichung von den Integrationskriterien

Die SKOS begrüsst die explizit vorgesehene Möglichkeit zur Abweichung von Integrationskriterien, wodurch eine fehlende Teilnahme am Wirtschaftsleben nicht in jedem Fall einen Nichteinbürgerungsgrund darstellt. Art. 9 nBüV vermag die vorgebrachten Kritikpunkte jedoch nicht zu entkräften, weshalb die SKOS eine Stärkung und einen Ausbau der Ausnahmen fordert.

Art. 9 nBüV definiert Gruppen, für die einzelne Integrationskriterien herabgesetzt oder ganz weggelassen werden können. Die SKOS begrüsst ausdrücklich, dass davon abgesehen werden kann, eine ordentliche Einbürgerung von integrierten Menschen an einem Sozialhilfebezug scheitern zu lassen. Allerdings erachtet es die SKOS als unbefriedigend, dass kein *Anspruch* auf eine Abweichung besteht, wenn diese gerechtfertigt wäre. Gesuchstellende Personen sind vom Ermessen der entscheidenden Behörden, Gremien oder Bürgerversammlungen abhängig, weil Abweichungen nur gewährt werden *können*, nicht aber *müssen*. Die SKOS wünscht sich daher eine verpflichtende Formulierung der Abweichungsbestimmung von Art. 9 nBüV.

Ebenfalls muss kritisiert werden, dass eine Abweichung von den Integrationskriterien alleine von den *persönlichen* Verhältnissen abhängig gemacht wird. Integration ist ein gegenseitiger Prozess zwischen der Gesellschaft und der integrationswilligen Person. Um dieses Verhältnis vollständig abbilden zu können, müssen von Art. 9 nBüV auch jene Fälle erfasst werden, in denen *gesellschaftliche* Ursachen für eine fehlende Teilnahme am Wirtschaftsleben verantwortlich sind.⁶ Die SKOS fordert eine Ausrichtung von Art. 9 nBüV nicht nur auf persönliche, sondern auch auf gesellschaftliche Verhältnisse, die einer Erfüllung der Integrationskriterien entgegenstehen.

4) Gesamtsicht und Fazit

Die SKOS befürchtet, dass eine Umsetzung der neuen Bürgerrechtsverordnung in ihrer bestehenden Form dazu führen würde, dass armen oder armutsgefährdeten Menschen eine Einbürgerung ver-

⁶ SUTER, Armut und Diskriminierung, S. 156 ff.

wehrt würde. Der pauschale Ausschluss von Sozialhilfebeziehenden vermag nichts zum Zweck der Bürgerrechtsverordnung beizutragen. Menschen können auch dann erfolgreich in der Schweizerische Gesellschaft integriert sein, wenn sie auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die einseitige Benachteiligung der wirtschaftlich Schwächsten bringt eine Tendenz zum Ausdruck, gegen die sich die SKOS als zentrale Akteurin für Integration entschieden wehren muss. Eine verstärkt abweisende Haltung könnte auf gesellschaftlicher wie auch auf persönlicher Ebene der Betroffenen zu unerwünschten Segregations-, Abschottungs- und Ablehnungstendenzen führen.

Zudem gibt die SKOS zu bedenken, dass ein Schweizer Pass in einigen Situationen die Ablösung von der Sozialhilfe begünstigen kann. Bleibt dieser Weg verwehrt, wird die Sozialhilfe zur Sackgasse. Schliesslich kann die Sanktionierung eines Sozialhilfebezugs dazu führen, dass bedürftige Personen auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten und durch diesen Verzicht in eine zunehmend prekäre Lebenssituation abrutschen. Eine solche Entwicklung wäre aus gesellschafts- und sozialpolitischer Sicht auch deshalb höchst bedenklich, weil der Bezug von existenzsichernden Leistungen einem Grundrecht entspricht, welches betroffenen Personen nicht zum Nachteil gereicht werden sollte.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Prüfung unserer Einwände.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS



Therese Frösch, Co-Präsidentin



Dorothee Guggisberg, Geschäftsführerin