

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

CH-3003 Bern-Wabern

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Bern, 18. März 2018

Antwort auf die Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) (Paket II)

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. Die SKOS hat viel beachtete Vorschläge veröffentlicht für eine nachhaltige berufliche Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich (vgl. SKOS-Papier „Arbeit statt Sozialhilfe“, 2015 und 2017). Die vorliegende Vernehmlassung betrifft verschiedene dieser Vorschläge, weshalb sich die SKOS gerne daran beteiligt.

Insgesamt begrüsst die SKOS die Bestrebungen zur Förderung einer nachhaltigen beruflichen Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Anlässlich der Vernehmlassung zum ersten Paket mit Massnahmen zur Neugestaltung der Integrationsbestimmungen im August 2017 wurden die Vorlagen denn auch umfassend begrüsst. Auch das vorliegende, zweite Paket enthält positive Vorschläge zur Neugestaltung der Integrationsbestimmungen. Gleichzeitig sind in den Vorlagen aber auch problematische Änderungen enthalten, die von der SKOS als Fachverband für Sozialhilfe abgelehnt werden.

In den nachfolgenden Ausführungen werden einzelne Artikel kommentiert. Dies, weil die Vorschläge besonders begrüsst oder aber kritisiert und abgelehnt werden. Jene Vorschläge, die hier nicht aufgegriffen und kommentiert werden, werden von der SKOS grundsätzlich begrüsst.

1. Änderungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

a) Meldung einer Erwerbstätigkeit (Art. 65 VZAE)

Die SKOS begrüsst die Einführung einer Meldepflicht für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen an Stelle der bisher geltenden Bewilligungspflicht. Damit wird eine zentrale Forderung der SKOS zum Abbau von administrativen Hürden für die Beschäftigung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich erfüllt.

b) Berücksichtigung der Integrationskriterien bei ausländerrechtlichen Entscheiden (Art. 58ff. VZAE)

Die Konkretisierung der Integrationskriterien wird grundsätzlich begrüsst. Ebenso wird begrüsst, dass der Erwerb von Bildung mit der Teilnahme am Wirtschaftsleben gleichgestellt ist und Unterstützungsbedürftigkeit während der Ausbildung nicht als Zeichen fehlender Integration gewertet werden kann (Art. 77e VZAE).

Kritisiert wird aber die besonders nachteilige Bedeutung, welche dem Sozialhilfebezug im Zusammenhang mit Aufenthalts- und Niederlassungsrechten zuerkannt wird. So kann die Unterstützungsbedürftigkeit dazu führen, dass einer Ausländerin oder einem Ausländer aus Gründen fehlender Integration eine Aufenthaltsbewilligung nicht gewährt, nicht verlängert oder widerrufen wird (Art. 77g VZAE; Art. 33 AIG; Art. 62 AIG), oder dass eine Niederlassungsbewilligung nicht erteilt oder zurückgestuft wird (Art. 60 VZAE; Art. 63 AIG). Sozialhilfeabhängigkeit wird grundsätzlich mit ungenügender oder fehlender Integration gleichgesetzt, weil betroffene Personen ihre Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen nicht durch Einkommen, Vermögen oder Unterhaltsansprüche decken können (Art. 77e VZAE). Eine allenfalls bestehende soziale Integration wird dabei ausgeblendet. Ebenso wird ausgeblendet, dass der Bezug von Sozialhilfe in Notlagen gerade erst die notwendige Grundlage dafür legt, dass sich jemand in unsere Gesellschaft integrieren kann. Der Bezug von Sozialhilfe alleine darf daher nicht als Ausdruck mangelnder Integration verstanden werden.

Die Sozialhilfe enthält selber ein System zum Erlass von Auflagen und Sanktionen, damit Unterstützungsbedürftige wirksam zur nachhaltigen beruflichen Integration verpflichtet werden können. Eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten im Ausländer- und Asylrecht vermag dagegen keinen hilfreichen Beitrag zur Integrationsförderung beizutragen. Im Gegenteil: Die Verschärfungen können Personen mit Aufenthalts- und Niederlassungsrechten davon abhalten, Unterstützung für den Lebensunterhalt und die berufliche Integration geltend zu machen. Insbesondere bei Familien kann dauerhafte Prekarität zur Verfestigung von Armut und mangelnder sozialer und beruflicher Integration führen. Die betreffenden Regelungen werden daher abgelehnt.

Ebenfalls wird es abgelehnt, den Sozialhilfebezug mit der Schulfrage zu verbinden. Konkret ist vorgesehen, dass sich die Migrationsbehörden beim Entscheid über die Verlängerung oder den Widerruf einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung daran orientieren, ob allenfalls „entschuld bare Gründe“ (Art. 77g VZAE) für ein Nichteinhalten der Integrationsvereinbarung bestehen. Es wird zwar anerkannt, dass Sozialhilfeabhängigkeit ein Grund dafür sein kann, dass die Integrationsanforderungen nicht erfüllt werden können, und diesem Umstand soll bei ausländerrechtlichen Entscheiden Rechnung getragen werden. Dies aber nur dann, wenn die Sozialhilfeabhängigkeit „nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde“ (Art. 77f lit. c Ziff. 4 VZAE). Ein Anspruch auf Sozialhilfe orientiert sich aber am Bedarfsdeckungsprinzip und besteht

somit unabhängig von den Ursachen einer Notlage – unter Wahrung der Subsidiarität und des Rechtsmissbrauchsverbots. Solange der Anspruch in diesem Sinne rechtmässig besteht, sollte dies betroffenen Personen nicht zum Nachteil gereicht werden. Zudem zeigt die aktuelle sozialwissenschaftliche Forschung, dass eine Verbindung des Sozialhilfebezugs mit der Verschuldensfrage nicht zielführend ist. Es greift zu kurz, wenn Ursachen der Armut im Gesetz nur individualisiert betrachtet werden. Vielmehr sollten gleichzeitig die strukturellen Ursachen anerkannt und angegangen werden.

2. Änderungen der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

a) Zusammenarbeit, Qualitätssicherung, Berichterstattung und Information (Art. 3-8 VIntA)

Aus Sicht der SKOS begrüsst werden die vorgeschlagenen Regeln zur Zusammenarbeit zwischen den betroffenen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Strukturen (Art. 3-4 VIntA). Dies gilt auch für die Regeln zur Qualitätssicherung von Integrationsmassnahmen, jene zu Berichterstattung, Monitoring und Evaluation (Art. 6-7 VIntA) sowie die explizit geregelten Informationspflichten der Kantone gegenüber neu aus dem Ausland zugezogene Ausländerinnen und Ausländer hinsichtlich deren Integrationspflichten (Art. 8 VIntA).

b) Integrationspauschalen (Art. 12 VIntA)

Die Bestimmungen zur Integrationspauschale erachten wir als unzureichend (Art. 12 VIntA). Die vorgesehenen Beträge sind insgesamt zu tief. Eine Studie der Kantone zeigt, dass die heute zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich erfolgreich zu integrieren. Für eine bedarfsgerechte Integrationsförderung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sind pro Person durchschnittlich Mittel in der Höhe von rund 18 000 Franken erforderlich. Zusätzliche Mittel sind notwendig insbesondere für spät eingereiste Jugendliche und MNA (unbegleitete minderjährige Asylsuchende). Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die im Alter von 16-25 Jahren in die Schweiz einwandern, sind bildungsseitig grosse integrative Anstrengungen zu leisten, da sie die Schule nicht in der Schweiz durchlaufen haben und häufig über keinen anerkannten Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen.

c) Zielgruppen (Art. 14 VIntA)

Die Nennung von Zielgruppen, die bei der Integrationsförderung besonders zu berücksichtigen sind, wird von der SKOS begrüsst. Aus der Aufzählung sollte jedoch noch stärker hervorgehen, dass die Liste nicht abschliessend ist. Auch sollte näher definiert werden, nach welchen Kriterien die Zielgruppen ausgewählt werden. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, weshalb nicht auch MNA (unbegleitete minderjährige Asylsuchende) explizit genannt werden. Diese Personengruppe hat besondere Bedürfnisse bezüglich Schutz und Betreuung, für sie sollten ebenfalls spezifische Integrationsmassnahmen gefördert werden.

3. Kompetenzen zur Regelung von Fragen mit Auswirkungen auf die Sozialhilfe

Wiederholt hat sich die SKOS in Vernehmlassungen zur Frage der Bundeskompetenzen für den Erlass von Regelungen mit Auswirkungen auf die Sozialhilfe geäussert. Zuletzt sind solche Fragen im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen oder bürgerrechtlichen Erlassen relevant geworden. Die SKOS hatte zuletzt in der Vernehmlassung zur Verordnung für das neue Bürgerrechtsgesetz kritisiert, dass stellenweise keine ausreichende Bundeskompetenz für die betreffenden Regelungen bestand (SKOS, Stellungnahme zum revidierten Bürgerrechtsgesetz, November 2015).

Eine besondere Relevanz erhalten diese Bestrebungen dadurch, dass es sich dabei jeweils nicht um Minimal-, sondern um Maximalgarantien und rechtliche Benachteiligungen für Sozialhilfebeziehende handelt. In der Schnittstelle von Sozialhilfe, Ausländer- und Bürgerrecht kommt es dadurch zu einer Vereinheitlichung «nach unten», welche es erschwert, den Auftrag der Sozialhilfe zu erreichen. Dieser besteht in der Garantie eines sozialen Existenzminimums sowie der Förderung von beruflicher und sozialer Integration für alle Personen mit einem längerfristigen Bleiberecht in der Schweiz.

Bei den vorliegend thematisierten Regelungen muss daher eingehend geprüft werden, ob damit tatsächlich ein überwiegend ausländerrechtlicher Zweck verfolgt wird. Bei bedeutenden Auswirkungen auch auf die Sozialhilfe wird eine eingehende Prüfung und Begründung der jeweiligen Bundeskompetenzen gefordert. Die SKOS erwartet auch gespannt die Antwort des Bundesrates zum Postulat 17.3260 betreffend „Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten“.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS



Therese Frösch, Co-Präsidentin



Markus Kaufmann, Geschäftsführer