

Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten

Sachlage

Im Auftrag des Bundesrates hat das EJPD zahlreiche Handlungsoptionen zur Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten mit einer Gruppe von Experten geprüft. Die SKOS war Teil dieser Gruppe.¹ Der Bundesrat hat am 15.01.2020 die Ergebnisse zur Kenntnis genommen und das EJPD beauftragt, sechs Massnahmen umzusetzen und zwei vertieft zu prüfen. Das EJPD wird für drei Optionen bis Ende Februar 2021 eine Vernehmlassungsvorlage erarbeiten. Drei weitere Massnahmen werden direkt umgesetzt, da keine Gesetzesänderungen nötig sind.

Kontext

Im Jahr 2018 bezogen rund 67'000 Personen aus Drittstaaten Sozialhilfe, das heisst jede vierte unterstützte Person ist Angehörige eines Drittstaates. Nicht eingerechnet sind die rund 22'000 Flüchtlinge mit Ausweis B und vorläufig Aufgenommene mit Ausweis F. Die grössten Gruppen stammen aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens (Serbien, Nordmazedonien, Bosnien-Herzegovina, Kosovo, Montenegro mit total rund 20'000 Personen) und der Türkei (rund 10'000 Personen).

Das Büro BASS hat 2018 im Auftrag des SEM [statistische Auswertungen](#) zur Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten erstellt. Darin wird aufgezeigt, dass Personen, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz zogen - rund 25 % der Drittstaatenangehörigen - und praktisch nie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Rund die Hälfte der Drittstaatenangehörigen kommen mit dem Familiennachzug in die Schweiz, weitere rund 20 % sind hier geboren. Das Sozialhilferisiko der beiden letzteren Gruppen ist bedeutend höher.

Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten leben viel häufiger in Paar- und Familienhaushalten (71 %) als Sozialhilfebeziehende aus EU/EFTA-Ländern (50 %) oder Schweizerinnen und Schweizer (47 %). In allen Bevölkerungsgruppen werden Kinder bis 17 Jahre am häufigsten von der Sozialhilfe unterstützt. Der Anteil der Working Poor Haushalte ist mit 27 % höher als bei Sozialhilfebeziehenden aus EU/EFTA-Staaten (24%) und bei Schweizerinnen und Schweizer (21 %).

Auswirkungen der Sozialhilfe auf die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung

Gemäss Art. 63 lit. c AIG kann eine Niederlassungsbewilligung widerrufen werden, «wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist.» Anfangs 2019 traten verschärfte Bestimmungen zu diesem Widerruf in Kraft. So kann ein Widerruf auch nach mehr als 15 Jahren Aufenthalt erfolgen. Eine Aufenthaltsbewilligung kann gemäss Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG entzogen oder nicht verlängert werden, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen

¹ Weitere Mitglieder stammten aus der kantonalen Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Volkswirtschaftsdirektor/innen (VDK), der Sozialdirektor/innen (SODK), der Integrationsdelegierten (KID), vom Städte- und des Gemeindeverband, sowie vom BFS und vom SEM.

hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist. Die zuständigen Behörden haben zudem den Bezug von Sozialhilfe, ALV-Taggelder und Ergänzungsleistungen den Migrationsämtern zu melden.

Gemäss Rückmeldungen von SKOS-Mitgliedern stellen viele Sozialdienste fest, dass sich seither bedürftige Ausländerinnen und Ausländer vermehrt von der Sozialhilfe abmelden, aus Angst vor Folgen für ihre Aufenthaltsrechte. Als Folge davon leben vermehrt Personen ohne Unterstützung in Armut. Vielfach sind dabei Kinder betroffen. Die Sozialhilfe kann so ihre Aufgabe zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration nicht mehr wahrnehmen. Gefährdet ist auch die Gesundheitsversorgung und Wohnsituation.

Beurteilung der vom Bundesrat ausgewählten Massnahmen

A – Massnahmen, zu welchen eine Vernehmlassungsantwort erarbeitet wird

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

Vorgesehen ist eine konsequentere Prüfung der Voraussetzungen bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5 AIG i. V. m. Art. 31 Abs. 1 Bst. D VZAE). Dies betrifft insbesondere die Voraussetzung einer Beteiligung am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.

Eine konsequente Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung wird bereits heute durch die Kantone und das SEM vorgenommen (Art. 84 Abs. 5 AIG i. V. m. Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE). Es ist deshalb von keiner grundsätzlichen Praxisänderung auszugehen.

Es handelt sich hier um Personen, die sich bereits seit fünf Jahren in der Schweiz aufhalten und deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann. Wird keine Aufenthaltsbewilligung erteilt, schwinden die Möglichkeiten für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt.

Falls die heutige Praxis noch restriktiver ausgestaltet wird, befürchtet die SKOS kontraproduktive Effekte bei der Integration, verbunden mit einer langfristigen Segregation der Betroffenen.

2. Erleichterter Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug

Bereits heute ist der Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug im AIG geregelt. Ein Widerruf ist möglich bei «dauerhaftem» und «erheblichem» Sozialhilfebezug (Art. 63 Ziff. 1.lit. c AIG). Das Bundesgericht hat dazu einen Richtwert von Fr. 80'000.- innerhalb dreier Jahre festgelegt. Unklar ist dabei, wie die Höhe des Sozialhilfebezugs zu berechnen ist. In den Kantonen gibt es dazu unterschiedliche Methoden ([vgl. Bericht ecoplan 2018](#)). Ein erleichterter Widerruf würde möglicherweise bedeuten, dass die oben genannten Kriterien sowie der vom BGer festgelegte Richtwert nicht mehr als Leitplanke anerkannt werden müsste. Damit soll ein Widerruf rascher möglich sein als heute.

Bei jedem Widerruf ist die Verhältnismässigkeit zu prüfen, was auch bei einer Verschärfung der Fall wäre. Mit dem Streichen der Kriterien «dauerhaft» und «erheblich» wird aus Sicht der SKOS ein verhältnismässiger Umgang mit Sozialhilfebeziehenden erschwert. Bevor weitere Verschärfungen beschlossen werden, sollten die Auswirkungen der Gesetzesanpassungen im AIG ausgewertet werden. Dabei sollen auch negative Folgen wie erschwerte Integration, fehlende Förderung der Kinder und soziale Ausgrenzung beachtet werden.

Zwingend geklärt werden muss die Frage, welche Bereiche miteinbezogen werden bei der Berechnung des Sozialhilfebezugs. So könnte der Einbezug von Kinderschutzmassnahmen dazu führen, dass das zu schützende Kind aufgrund dieser Massnahme mit seiner Familie ausreisen muss. Bei Frauen, die in einem Frauenhaus längerfristig Schutz suchen, kann der Einbezug der von der Sozialhilfe bezahlten Aufenthaltskosten in diesen Institutionen dazu führen, dass die Betroffenen frühzeitig auf den Schutz verzichten. Besonders besorgniserregend erscheint, dass Fälle häuslicher Gewalt und Fälle mit Gefährdung des Kindeswohls von den Betroffenen verheimlicht werden, weil die Betroffenen befürchten, auf den Radar der Behörden zu gelangen, wenn sie um Hilfe ersuchen.

3. Einschränkung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz.

Die Lebenshaltungskosten sind für Personen aus Drittstaaten gleich hoch wie für die übrige Bevölkerung. Die SKOS spricht sich deshalb grundsätzlich gegen die Unterschreitung des sozialen Existenzminimums aus.

Vorgesehen ist die Kürzung des Grundbedarfs in den ersten drei Jahren. Wie die Studie BASS aufzeigt, haben Personen, die für Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz reisen, ein sehr tiefes Sozialhilferisiko. In den ersten drei Jahren ist dieses noch tiefer. Betroffen von der Massnahme sind daher potentiell Personen aus dem Familiennachzug, Neugeborene sowie vorläufig Aufgenommene, die als Härtefall anerkannt werden. Im letzten Fall würde die 3-Jahresregel ab Erteilen der B-Bewilligung gelten.

Diese Massnahme ist auch in Verbindung der Integrationsagenda Phase II zu betrachten. Dort haben Bund und Kantone beschlossen, die Situation der spät zugewanderten (Drittstaatsangehörigen) vertieft zu analysieren und Massnahmen für deren bessere Integration zu prüfen. Wenn nun die Kantone für Personen aus dem Familiennachzug, die sozialhilfeabhängig werden (bspw. wegen einer Mutterschaft) nur verminderte Sozialhilfeleistungen vorsehen dürfen, so kann dies deren Integration gerade behindern statt fördern.

Sie wird zudem in den Kantonen dieselben Probleme hervorrufen, mit denen sie teils bei der Umsetzung der Integrationsagenda konfrontiert sind: Von vorläufig Aufgenommenen werden dieselben Integrationsleistungen wie von Flüchtlingen verlangt. Doch weil die Sozialdienste für diese Personen nur reduzierte Ansätze der Sozialhilfe (Asylfürsorge) bezahlen dürfen (Art. 82 AsylG), reicht es oft nicht für Leistungen, die gerade für die Integration der Personen relevant wären – so beispielsweise Fahrkarten für den Arbeitsweg oder auswärtige Verpflegung von Arbeitstätigen, Plätze in Kindertagesstätten oder ähnliches.

B – Massnahmen, die der Bundesrat direkt umsetzt

4. Regelmässige Auswertungen des Bundesamtes für Statistik zum Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen durch die Verknüpfung bestehender Daten.

Bessere statistische Analysen sind aus der Sicht der SKOS zu begrüssen. Bei dieser Massnahme ist zu beachten, dass das Bundesamt für Statistik die Daten aus der Sozialhilfestatistik aufgrund gesetzlicher Vorgaben einzig für statistische Zwecke einsetzen kann. Eine Verwendung von individuellen Personendaten zu migrationsrechtlichen Zwecken ist ausgeschlossen.

5. Künftig wird bei der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen von Drittstaatsangehörigen, welche erhebliche Sozialhilfekosten verursachen, die Zustimmung des Staatssekretariats für Migration (SEM) erforderlich sein.

Hier gilt es, die [Analyse des SEM](#) zur Zuständigkeit von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe zu beachten: «Der Bund steht im Bereich der Sozial- und Nothilfe in einem subventionsrechtlichen Verhältnis zu den Kantonen. Das sozialhilferechtliche Verhältnis besteht hingegen zwischen der sozialhilfeabhängigen Person und dem Kanton. Die Kantone sind also zuständig für die Bemessung und Ausrichtung der Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen.

Aufgrund der in Artikel 115 der Bundesverfassung verankerten kantonalen Zuständigkeit steht dem Bund gegenüber den Kantonen im Bereich der Ausgestaltung der Sozial- und Nothilfe weder ein Weisungs- noch ein Aufsichtsrecht zu. Eine inhaltliche Kontrolle der Entscheide des Kantons erfolgt daher ausschliesslich über die kantonalen Gerichte. Sollte ein Bedürftiger, der bei der zuständigen kantonalen Behörde ein Gesuch um Sozial- oder Nothilfe gestellt hat, keine Unterstützung erhalten oder der Auffassung sein, die ausgerichteten Leistungen entsprechen nicht den rechtlichen Vorgaben, kann er die bestrittene Verfügung der kantonalen Behörde durch kantonale Gerichte überprüfen lassen».

6. Das EJPD erarbeitet zusammen mit den betroffenen Organisationen Empfehlungen, damit künftig in allen Kantonen ein einheitlicher Begriff der Sozialhilfekosten bei der Anordnung ausländerrechtlicher Massnahmen verwendet wird.

Die SKOS stellt sich für eine Mitarbeit zur Verfügung. Sie setzt sich dafür ein, dass die Kosten für Integration und Bildung sowie für Kinderschutzmassnahmen nicht berücksichtigt werden bei der Anordnung ausländerrechtlicher Massnahmen.

Fazit

- Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen auf eine weitere Verschärfung der rechtlichen Bestimmungen im Ausländerrecht. Bereits die eben erfolgten Anpassung des AIG haben weitreichende Konsequenzen und führen in bestimmten Fällen zu problematischem Nichtbezug von Sozialhilfe. Ohne eine vorgängige vertiefte Analyse der Folgen der AIG-Revision sollten aus Sicht der SKOS keine weiteren Verschärfungen erfolgen.
- Mit den vorgeschlagenen Massnahmen besteht die Gefahr, dass die Ziele der Integrationsagenda und der kantonalen Integrationsprogramme unterlaufen werden. Wer unter dem Existenzminimum lebt und ständig mit dem Entzug der Aufenthaltsbewilligung rechnen muss, isoliert sich von der Gesellschaft und hat zu wenig Ressourcen für eine erfolgreiche Integration.
- Mit den vorgeschlagenen Massnahmen greift der Bund in sozialhilferechtliche Bereiche ein, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Der Bund hat in diesem Bereich gemäss Analyse des SEM weder ein Weisungs- und noch ein Aufsichtsrecht. Aus Sicht der SKOS sollten die Kantone sich gegen einen zu starken Eingriff in ihren Kompetenzbereich wehren.
- Der Bundesrat will drei weitere Optionen im Bereich der Integrationsförderung im Rahmen des Folgemandats zur Integrationsagenda Schweiz weiterverfolgen. Dies wird von Seiten der SKOS begrüsst.