

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Liestal, 26. April 2022

Vernehmlassung

zum Entwurf einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und teilen mit, dass wir dem unterbreiteten Revisionsvorhaben aus folgenden Gründen nicht zustimmen können:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

1. Gefahr der Beeinträchtigung der beruflichen und gesellschaftlichen Integration

Nach dem erläuternden Bericht bezweckt die Revisionsvorlage, die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken, um den Anstieg der Sozialhilfeausgaben in Kantonen und Gemeinden zu dämpfen. Zugleich soll durch die tieferen Unterstützungsansätze während den ersten drei Jahren des Aufenthalts in der Schweiz ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit der betroffenen Personen geschaffen werden. Allerdings ist wissenschaftlich sehr umstritten, ob verminderte Sozialleistungen die berufliche Integration fördern. Voraussetzung für einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt sind vor allem sprachliche und berufliche Integrationsmassnahmen. Seit 2019 setzt die 'Integrationsagenda Schweiz' von Bund und Kantonen bei Geflüchteten und vorläufig Aufgenommenen darauf, dass «jede Person so gefördert wird, dass es ihr, der Wirtschaft und der Gesellschaft am meisten bringt». Die vorgeschlagene Sozialhilfeeinschränkung könnte sich kontraproduktiv auf die berufliche und gesellschaftliche Integration auswirken.

2. Problematik der Familienarmut

Nach der im erläuternden Bericht zitierten Studie¹ «leben Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten (Ausländerbereich) viel häufiger in Paar- und Familienhaushalten (71 %) als Sozialhilfebeziehende aus der Schweiz».

¹ Studie vom November 2018 des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen»

de aus EU/EFTA-Ländern (50 %) oder Schweizerinnen und Schweizer (47 %)». Die beabsichtigte Reduktion der Sozialhilfeleistungen fördert so die Familienarmut und widerspricht der vom Bundesrat initiierten Nationalen Plattform gegen Armut. Gemäss dieser ist die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden; sie betrifft verschiedene Politikbereiche und beinhaltet materielle Hilfen sowie Fördermassnahmen.

3. Fraglicher Kostensenkungseffekt

Mit der Revisionsvorlage soll der Anstieg der Sozialhilfeausgaben in Kantonen und Gemeinden gedämpft werden. Nach der zuvor erwähnten Studie der BASS AG beziehen 1'300 bis 1'700 Drittstaatenangehörige in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz Sozialhilfe. Bei einer Kürzung des Grundbedarfs um 20 % berechnet die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) das Sparpotenzial auf lediglich drei Millionen Franken (ein Promille der Gesamtausgaben). Diesem wären die Zusatzkosten gegenüberzustellen, die durch die schlechtere Integration von Familien und Einzelpersonen verursacht würden. Zu bedenken ist auch, dass die praktische Umsetzung des Gesetzesvorschlags mehr Administrationsaufwand in der Sozialhilfe verursachen würde. Denn in 20 % der unterstützten Haushalte wohnen Schweizerinnen und Schweizer, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger oder Geflüchtete mit Drittstaatenangehörigen zusammen. Gesamthaft betrachtet wird nach Einschätzung der SKOS das Revisionsziel, den Anstieg der Kosten zu vermindern, nicht erreicht. Kommt hinzu, dass sich der Anstieg der Fallzahlen und Kosten seit 2017 spürbar reduzierte und im Jahr 2019 erstmals rückläufig war. Überdurchschnittlich zurückgegangen sind die Fallzahlen bei den Drittstaatenangehörigen (Ausländerbereich).

4. Eingriff in die kantonale Hoheit im Sozialhilfebereich

Nach einem von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) eingeholten Rechtsgutachten würde der Bund mit der entworfenen Gesetzesrevision eine Regelungskompetenz beanspruchen, die nach der Bundesverfassung den Kantonen zusteht. Diese Konsequenz erachten wir aus föderalistischer Sicht als problematisch. Für die vorgeschlagene Änderung müsste gemäss Gutachter der Weg über eine Verfassungsänderung eingeschlagen werden.

Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Revisionsvorhaben auf Bundesebene die Bestrebungen des Kantons Basel-Landschaft unterläuft, um die Integration von Sozialhilfebeziehenden in den beiden ersten zwei Bezugsjahren merklich zu verbessern. Es zeigt sich, dass gerade dieser Zeitraum besonders relevant für eine erfolgreiche und nachhaltige Berufs- und Arbeitsintegration ist. Die Förderung der Erwerbstätigkeit erfordert zielgerichtete, auf die Erwerbsbeteiligung zugeschnittene Massnahmen samt Beratung und Betreuung sowie Aufbau von zusätzlichen arbeitsmarktlichen Kompetenzen. Mitte Mai 2022 werden die Baselbieter Stimmberechtigten über entsprechende Vorschläge im Rahmen einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes² entscheiden. Für einen Teil der sozialhilfebeziehenden Personen in unserem Kanton würde der neue Artikel 38a des Bundes-Revisionsentwurfs die mit den basellandschaftlichen Gesetzesänderungen bezweckte positive Anreizsetzung (Integrations- und Beschäftigungszulagen) übersteuern.

Auch in anderer Hinsicht könnten sich die unterbreiteten Änderungsvorschläge zum Ausländer- und Integrationsgesetz des Bundes kontraproduktiv auswirken. Erhielte eine geflüchtete Person mit Status F (vorläufig aufgenommen) beispielsweise im Rahmen einer Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung B, würde sie ab deren Erteilung im Vergleich zu ihrem vorherigen Status für

² [LRV 2021/124](#)

drei Jahre schlechter gestellt. Überdies würde sich mit den vorgeschlagenen Rechtsänderungen auch der Vollzug der Sozialhilfe bei Familien mit unterschiedlicher Herkunft und Aufenthaltsstatus verkomplizieren. Etwa bei einer Familienkonstellation, in der ein Paar mit Kindern Sozialhilfe bezieht und der eine Elternteil den Schweizer Pass besitzt, während der andere Elternteil sowie die Kinder über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, deren Erteilung weniger als drei Jahre zurückliegt. In diesem Fall müsste die Unterstützung des ausländischen Elternteils sowie der Kinder anders berechnet werden als die Unterstützung des Schweizer Elternteils. Dies verkompliziert den Vollzug und birgt ein erhöhtes Risiko von Fehlberechnungen. Auch müsste die Unterstützung nach Ablauf der 3-Jahres-Frist – wenn diese in den Sozialhilfebezug fällt – neu berechnet und verfügt werden. In Kombination mit der vorgesehenen Teilrevision des basellandschaftlichen Sozialhilfegesetzes könnte dies zu äusserst komplexen Fallkonstellationen mit signifikant erhöhtem Administrationsaufwand führen.

5. Ungleichbehandlung einer spezifischen Personengruppe

Das Ausmass der Sozialhilfe-Unterstützungsleistungen bemisst sich am Bedarf und nicht an der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Mit dem Revisionsvorschlag soll der Ansatz für Drittstaatsangehörige während drei Jahren «unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegen. Damit würde eine bestimmte Personengruppe abweichend behandelt. Ob dieser Umstand mit dem verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist, wie im erläuternden Bericht angenommen wird, sollte unseres Erachtens durch ein unabhängiges Rechtsgutachten verifiziert werden. Abgesehen davon nimmt der Revisionsvorschlag keine Rücksicht auf Kinder und Jugendliche sowie auf besonders vulnerable Personengruppen und sieht für solche Personen keine Ausnahmemöglichkeiten vor.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Revisionsentwurfs

Nach **Artikel 38a 'Einschränkungen der Sozialhilfeleistungen' (neu)** sollen betroffene Personen während 3 Jahren seit Erteilung der Aufenthaltsbewilligung weniger Sozialhilfeleistungen erhalten als «die einheimische Bevölkerung». Gekürzt werden soll der Grundbedarf, während alle anderen Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie, situationsbedingte Leistungen usw.) ohne Reduktion ausgerichtet werden. Allerdings regelt der Revisionsvorschlag nicht, in welchem Mass der Grundbedarf für die betroffenen Personen reduziert werden soll. Diese Festlegung will der Bund den Kantonen überlassen. Der erläuternde Bericht (Seite 13) verweist hierzu auf den Asylbereich, wo der Grundbedarf für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene «in der Regel 20 Prozent unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegt.

Mit der Revisionsvorlage würde der Bund die Kompetenz zur Ausrichtung von Sozialhilfe für eine bestimmte Personengruppe an sich ziehen und so in einen Kernbereich der kantonalen Kompetenzen eingreifen (siehe auch unsere Bemerkungen oben in Ziffer 4). Das ist aus Kantonssicht abzulehnen, solange die dafür erforderliche Verfassungsgrundlage nicht vorliegt. Daran ändert nichts, dass der Bund es den Kantonen überlassen möchte, die Höhe der Grundbedarfsreduktion festzulegen.

Hinzu kommt, dass das unterbreitete Revisionsvorhaben in der Praxis einen erheblichen administrativen Zusatzaufwand in den Kantonen verursachen dürfte (u.a. kompliziertere und damit aufwändigere Sozialhilfeverfahren, Anpassung der Informatik-Systeme etc.). Dieser Aspekt wird im erläuternden Bericht nicht thematisiert, was wir als klaren Mangel empfinden.

Zusammengefasst lehnen wir eine Ergänzung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) mit dem entworfenen neuen Artikel 38a ab. Abgesehen von den für uns noch offenen Grundsatzfragen, ob der Revisionsvorschlag mit dem Gleichbehandlungsgebot sowie der bundesstaatlichen Kompetenzordnung der Bundesverfassung vereinbar ist, verfügen die Sozialhilfebehörden bereits über Möglichkeiten zur Anordnung von Auflagen und Sanktionen, mit denen Unterstützungsbedürftige wirksam zur nachhaltigen beruflichen Integration verpflichtet werden können. Die mit der Revisionsvorlage angestrebte Neuregelung bietet gegenüber dem Ist-Zustand keine Vorteile. Sie würde aber in der Praxis zu unklaren Situationen führen und die Vollzugsbehörden in hohem Mass zusätzlich belasten, was abzulehnen ist. Zudem fehlen Ausnahmemöglichkeiten im Hinblick auf die speziellen Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und besonders vulnerablen Personen, was namentlich mit den Grundsätzen der UN-Kinderrechtskonvention kaum vereinbar sein dürfte.

Artikel 58a ‘Integrationskriterien’ (Absatz 1, neuer Buchstabe e): Das Anliegen, dass sich Familienmitglieder in ihrem Integrationsprozess gegenseitig unterstützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die geplanten Regelungen sind aber nicht konkret genug. Sie erhöhen die Gefahr einer verpönten Sippenhaftung, wenn Personen für das Verhalten von nicht kooperativen Familienmitgliedern Nachteile erleiden. Schon heute verfügt die Sozialhilfe über ausreichende Anreiz- und Sanktionsmechanismen, um die unterstützten Personen zu geeigneten Integrationsmassnahmen zu verpflichten. Die bereits existierenden Möglichkeiten sind aus einer fachlichen Perspektive ausreichend.

Artikel 84 ‘Beendigung der vorläufigen Aufnahme’ (Absatz 5): Wir befürworten den Vorschlag, dass bei Härtefallprüfungen die Teilnahme am Erwerb von Bildung als Integrationskriterium demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Praxis gleichgestellt wird. Diese Zielsetzung entspricht dem von Bund und Kantonen in der Integrationsagenda Schweiz gemeinsam formulierten Ziel für eine nachhaltige Erwerbsintegration dank Bildung. Die Umsetzung des neuen Integrationskriteriums muss aber praktikabel sein und darf nicht zu einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden führen.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll

Thomas Weber
 Regierungspräsident

Elisabeth Heer Dietrich
 Landschreiberin