

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

26. April 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 26. Januar 2022 eingeladen, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, Stellung zu nehmen. Wir lassen uns wie folgt vernehmen:

Allgemeine Bemerkungen

Der Bundesrat schlägt einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung für Personen aus Drittstaaten vor. Einen Unterstützungsansatz, der unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt, sieht das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20) zwar bereits für vorläufig aufgenommene Personen vor. Der Regierungsrat lehnt es aber ab, dass künftig auch für Personen aus Drittstaaten, die über eine Kurzaufenthalts- oder eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, ein tieferer Unterstützungsansatz gelten soll. Im Bereich der Sozialhilfe sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird der Sozialhilfebezug erneut zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen gemacht, was der Regierungsrat mit Blick auf das von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (nachfolgend: SODK) in Auftrag gegebene Kurzgutachten missbilligt (Felix Uhlmann/Martin Wilhelm, betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer vom 15. Oktober 2020). Ein erneuter Transfer von Sozialhilfekompetenzen von den Kantonen zum Bund ist auch aus materieller Sicht nicht geboten, wie nachfolgend gezeigt wird.

1. Zu den einzelnen Elementen der Vorlage

1.1. Art. 38a – Einschränkung Sozialhilfeleistungen

Der Kanton Solothurn setzt die Vorgaben der Integrationsagenda Schweiz mit einem integralen Integrationsmodell (nachfolgend: IIM) um. In dieses Modell sind alle Ausländerinnen und Ausländer, ungeachtet ihrer Aufenthaltsberechtigung, und weitere Personen mit Integrationsbedarf eingeschlossen. Folglich sind auch die von der geplanten Gesetzesänderung betroffenen Perso-

nengruppen vom IIM erfasst. Sie werden demnach bereits heute gezielt in ihrer Integration gefördert.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung zielt darauf ab, das Sozialhilferisiko von Drittstaatenangehörigen zu senken und die Integrationsmotivation durch geringere Leistungen zu fördern. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Motivation zur Integration vielmehr durch einen koordinierten und wirksamen Integrationsprozess erlangt werden soll. Eine vorseilende Bestrafung mit weniger Sozialhilfe wird abgelehnt. Die von der SKOS erarbeiteten Richtlinien zur Sozialhilfe zielen ebenso darauf ab, dass sich Personen in einer Notlage selbständig oder mit Unterstützung integrieren können. Zusammen mit dem IIM bestehen damit im Kanton Solothurn genügend Massnahmen, um die Integration von Drittstaatenangehörigen zu fördern. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würden zudem die bekannten Vollzugsschwierigkeiten im Zusammenhang mit Unterstützungseinheiten mit Personen, die unterschiedliche Aufenthaltsberechtigungen haben, auch auf Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten ausgedehnt. Die Schwierigkeiten rühren daher, dass die Höhe der Sozialhilfeleistungen je nach Aufenthaltsberechtigung der betroffenen Person variiert.

Ferner könnte der Wortlaut von Art. 38a AIG darauf schliessen lassen, dass für vorläufig aufgenommene Personen, die nach mindestens fünf, in der Regel aber eher nach acht bis zehn Jahren eine Härtefallbewilligung erhalten, wiederum der tiefere Unterstützungsansatz massgebend ist. Dies würde eine Personengruppe ein zweites Mal hart treffen, die bereits jahrelang strukturelle Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche und beim Recht auf kulturelle Teilhabe erlebt hat.

Die Auswirkungen eines tieferen Unterstützungsansatzes sind weder in Bezug auf die Integration der Ausländerinnen und Ausländer noch hinsichtlich der Dauer des Sozialhilfebezuges untersucht worden. Gemäss erläuterndem Bericht können auch keine Aussagen zu den tatsächlichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden gemacht werden. So bleibt insbesondere die Frage unbeantwortet, in welchem Umfang Sozialhilfekosten eingespart werden könnten.

Mit der Teilrevision des AIG, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, sind klare Integrationskriterien sowie messbare Anforderungen an die Sprachkompetenzen geschaffen worden. Zudem ist der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung aufgrund eines Sozialhilfebezuges nun auch bei Ausländerinnen und Ausländern möglich, welche sich länger als 15 Jahre in der Schweiz aufhalten. Ferner besteht die Möglichkeit einer Rückstufung, wenn die Integrationskriterien nicht (mehr) erfüllt sind. Das Integrationskriterium nach Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG (Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung) bringt bereits zum Ausdruck, dass sich Ausländerinnen und Ausländer so rasch wie möglich wirtschaftlich zu integrieren haben. Die im erläuternden Bericht genannten Studien, sind noch vor der Teilrevision des AIG erstellt worden, deren Erkenntnisse sind daher unseres Erachtens nicht aufschlussreich. Wir ziehen es vor, wenn zunächst geprüft und evaluiert wird, ob und inwiefern sich die per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzten Integrationsbestimmungen bewährt haben.

Schliesslich würde die vorgeschlagene Gesetzesänderung zu einem grossen Aufwand seitens der Vollzugsbehörden führen. Sie ist – bemessen an den einschneidenden Folgen für die Betroffenen und den voraussichtlich sehr bescheidenen Finanzersparnissen für die Kantone und Gemeinden – nicht verhältnismässig. Von der Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Personen aus Drittstaaten ist deshalb abzusehen.

1.2. Art. 58a Abs. 1 Bst. e – Beurteilungskriterien der Integration

Eine im Familiennachzug eingereiste ausländische Person kann die Integration ihres Ehegatten, der bereits in der Schweiz lebt und allenfalls sogar das Schweizer Bürgerrecht besitzt, nicht fördern. Vielmehr müsste vom nachziehenden Ehegatten verlangt werden können, dass er die nachgezogene Person in ihrer Integration unterstützt. Folglich könnte das Integrationskriterium nur

bei einer Rückstufung oder bei einer Erteilung der Niederlassungsbewilligung an den nachziehenden Ehegatten berücksichtigt werden. Eine Rückstufung oder eine Nichterteilung der Niederlassungsbewilligung dürfte aber allein wegen fehlenden Integrationsbemühungen in diesem Bereich kaum je verhältnismässig sein. In anderen Konstellationen ergibt dieses Integrationskriterium keinen Sinn.

Weiter ist das vorgesehene Integrationskriterium in der Praxis kaum messbar; es können auch keine entsprechenden Nachweise seitens des Migrationsamtes angefordert werden. Darüber hinaus kann die Bereitschaft zur Förderung der Integration bereits jetzt im Rahmen der Verhältnismässigkeit berücksichtigt werden. Würde die nachgezogene Person hingegen durch ihren Ehegatten in ihrer Integration gehindert oder bewusst nicht gefördert, kann dies auch im Rahmen von nahehelichen Härtefällen gemäss Art. 50 Abs. 1 Bst. b AIG zu Gunsten der nachgezogenen Person berücksichtigt werden. Ferner würde das neue Integrationskriterium die bisher klar gefassten, mess- und prüfbaren Integrationskriterien verwässern. Die Einführung des Integrationskriteriums gemäss Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG wird deshalb klar abgelehnt.

1.3. Art. 84 Abs. 5 – Berücksichtigung von Beurteilungskriterien

Da die Integration der betroffenen Person bereits heute nach den Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG beurteilt wird und die Änderung in der Praxis folglich keine Auswirkungen hat, wird diese Änderung der Klarheit halber begrüsst.

1.4. Art. 126 Sachüberschrift, Abs. 1 und 3-6 – Anwendbares Recht

Die Änderungen werden grundsätzlich begrüsst. Die Änderung von Art. 126 Abs. 1 AIG darf hingegen nicht dazu führen, dass Dauersachverhalte, wie beispielsweise fehlende Sprachkenntnisse oder ein dauerhafter Sozialhilfebezug, unter dem alten Recht im Rahmen der Verhältnismässigkeit nicht negativ berücksichtigt werden dürfen.

1.5. Art. 126e Übergangsbestimmungen

Sollte Art. 38a AIG eingeführt werden, wäre die Übergangsbestimmung gemäss Art. 126e AIG zu begrüssen. Ansonsten drängen sich keine weiteren Bemerkungen zu dieser Änderung auf.

2. Schlussbemerkungen

Wir bitten Sie, unsere Argumente in Ihre Entscheidungen miteinzubeziehen.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber