



26. Januar 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Vorentwurf und erläuternder Bericht Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Übersicht

Das Sozialhilferisiko ist statistisch bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten deutlich höher als bei Schweizerinnen und Schweizern oder bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten. Ein Massnahmenpaket des Bundesrates soll die Sozialhilfeleistungen für diese Personengruppe einschränken, um Anreize für eine bessere Arbeitsintegration zu schaffen und die Ausgaben der Kantone und Gemeinden zu reduzieren.

Ausgangslage

Am 8. Juni 2017 hat der Ständerat das Postulat «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» (17.3260) seiner Staatspolitischen Kommission angenommen. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu untersuchen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Der Bundesrat hat am 7. Juni 2019 den Bericht zu diesem Postulat verabschiedet und dem EJPD den Auftrag erteilt, die darin enthaltenen 20 Handlungsoptionen im Hinblick auf ihre Auswirkungen und ihre Praktikabilität mit einer Begleitgruppe weiter zu vertiefen. An seiner Sitzung vom 15. Januar 2020 hat er von den Einschätzungen der Begleitgruppe Kenntnis genommen und ein Massnahmenpaket verabschiedet. Auch mit den vorgeschlagenen Massnahmen kann ausserordentlichen Situationen wie beispielsweise der Covid-19-Epidemie im Einzelfall weiterhin angemessen Rechnung getragen werden.

Dabei wurde das EJPD vom Bundesrat unter anderem auch damit beauftragt, für drei der geprüften Massnahmen Gesetzesänderungen auszuarbeiten. Der Bundesrat schlägt gestützt auf diese Arbeiten nun folgende beiden Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) vor:

- die Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz;
- die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen.

Ziel der Neuregelung ist es, die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so den Anstieg der Sozialhilfeausgabe in den Kantonen und Gemeinden zu reduzieren. Zugleich schaffen die Massnahmen Anreize für die betroffenen Personen, sich besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Auf eine weitere im Entscheid vom 15. Januar 2020 enthaltene Gesetzesänderung soll demgegenüber nach einer vertieften Prüfung verzichtet werden. Sie betrifft die Erleichterung des Widerrufs von Niederlassungsbewilligungen. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die heutige Regelung genügt, wonach die Kantone eine Niederlassungsbewilligung bei einem dauerhaften und erheblichen Sozialhilfebezug widerrufen können. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zeigt, dass unter gewissen Umständen ein Widerruf auch bei geringeren Sozialhilfebezügen bereits möglich ist. Wichtiger als eine Herabsetzung der Hürde ist eine Vereinheitlichung der kantonalen Praxis.

Im Zusammenhang mit dem Prüfauftrag des Folgemandats zur Integrationsagenda Schweiz (IAS) hat sich zudem eine weitere Massnahme ergeben, die eine Gesetzesänderung erfordert. Konkret soll ein zusätzliches Integrationskriterium im AIG verankert werden; es verpflichtet ausländische Personen zur Förderung und Unterstützung der Integration ihrer Familienangehörigen, zumal der Familiennachzug häufig die Ursache für eine Sozialhilfeabhängigkeit ist.

Die übrigen Massnahmen, für die keine Gesetzesänderungen erforderlich sind, werden direkt umgesetzt. So wird künftig das Bundesamt für Statistik regelmässige Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen durch die Verknüpfung bestehender Daten vornehmen. Seit dem 1. Januar 2021 ist bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen von Drittstaatsangehörigen, die erhebliche Sozialhilfekosten verursachen, die Zustimmung des Staatssekretariats für Migration (SEM) erforderlich. Das SEM hat zudem mit den betroffenen Stellen ein Rundschreiben erarbeitet, das auch eine Definition der Sozialhilfekosten im Bereich des Ausländerrechts beinhaltet. Damit sollen die Grundlagen für die Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen bei einem Sozialhilfebezug in den Kantonen vereinheitlicht werden. Darüber hinaus wurde das

EJPD beauftragt, zwei Massnahmen zu prüfen, die Verbesserungen beim Datenaustausch zwischen den Behörden betreffen. Drei weitere Massnahmen im Bereich der Integrationsförderung sind im Rahmen des Folgemandats IAS geprüft und vom Steuergremium verworfen worden. Im Frühling 2022 wird der Bundesrat über den Stand dieser Massnahmen informieren.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Sozialhilfe wird ausgerichtet, wenn Erwerbseinkommen, persönliche Ressourcen, Versicherungsleistungen und andere private Mittel nicht ausreichen, um den Lebensbedarf eines Haushalts zu decken, unabhängig vom Grund für die Mittellosigkeit.¹ Die jährlichen Nettoausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinne in der Schweiz sind von 2010 bis 2019 um knapp 900 Millionen Franken auf insgesamt 2,8 Milliarden Franken gestiegen.² Die Kosten fallen ausschliesslich bei den Kantonen und den Gemeinden an. Schweizerinnen und Schweizer sowie Ausländerinnen und Ausländer sind von der Sozialhilfe jedoch nicht gleich betroffen. Das Sozialhilferisiko von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten ist statistisch deutlich höher als dasjenige von Schweizerinnen und Schweizern oder von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten.³

Mit dem Postulat der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 30. März 2017 (17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten») wurde der Bundesrat daher beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Das übergeordnete Ziel dieses Auftrags war es, die Sozialhilfeleistungen der Kantone und Gemeinden für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so die Kosten zu reduzieren.

Bisherige Massnahmen zur Reduktion von Sozialhilfeleistungen im Migrationsbereich

Zur Einschränkung von Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer wurden in den letzten Jahren bereits verschiedene Änderungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998⁴ (AsylG) sowie des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005⁵ (AIG) beschlossen:

- *Tieferer Unterstützungsansatz als bei einheimischer Bevölkerung im Asylbereich:* Bereits seit dem 1. Januar 2008 besteht eine gesetzliche Regelung, wonach der Ansatz der Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt (Art. 82 Abs. 3 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG).
- *Ausschluss von der Sozialhilfe bei Mehrfachgesuchen für Asylsuchende:* Seit dem 1. Februar 2014 sind Asylsuchende, die ein Mehrfachgesuch einreichen, während der gesamten Verfahrensdauer, einschliesslich allfälliger Beschwerdeverfahren, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Sie erhalten bei Bedarf und auf Antrag eine Nothilfe (Art. 82 Abs. 2 AsylG).⁶
- *Einschränkung der freien Wohnsitzwahl bei vorläufig aufgenommenen Personen, die Sozialhilfeleistungen beziehen:* Seit dem 1. Februar 2014 können die kantonalen Behörden vorläufig aufgenommene Personen, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden und Sozialhilfe beziehen, innerhalb des Kantons einem Wohnort oder einer Unterkunft zuweisen (Art. 85 Abs. 5 AIG).⁷ Der Anlass dafür war eine unerwünschte Mehrbelastung der Städte und Agglomerationen. Die Kantone hatten vor dieser Gesetzesänderung keine Möglichkeit, dieser Entwicklung entgegenzuwirken.⁸
- *Sozialhilfeausschluss von EU/EFTA-Angehörigen, die erstmals zum Zweck der Stellensuche in die Schweiz einreisen:* Seit dem 1. Juli 2018 haben EU/EFTA-Angehörige, die sich lediglich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen. Dies gilt auch für ihre Familienangehörigen (Art. 29a AIG).⁹ Mit dieser Gesetzesänderung wurde eine Vereinheitlichung der Praxis der Kantone angestrebt.¹⁰

¹ Kostenentwicklung in der Sozialhilfe, Bericht des Bundesrates vom 6. September 2017 in Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 14.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014, S. 7 und 9–11, abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2017 (Stand: 5.2.2021).

² Tabellen abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Ausgaben Sozialhilfe im weiteren Sinn (Stand 10.08.2021)

³ Tabellen abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Tabellen (Stand 10.12.2020)

⁴ SR 142.31

⁵ SR 142.20

⁶ AS 2013 4375, AS 2013 5357

⁷ AS 2013 4375, AS 2013 5357

⁸ BBl 2010 4455, hier 4513

⁹ AS 2018 733

¹⁰ BBl 2016 3007, hier 3053

- *Beschränkung der Sozialhilfe bei unfreiwilliger Beendigung der Erwerbstätigkeit von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten:* Erwerbstätige Personen aus den EU/EFTA-Staaten sowie deren Familienangehörige haben grundsätzlich den gleichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen wie Schweizerinnen und Schweizer (Art. 9 Abs. 2 Anhang I Freizügigkeitsabkommen¹¹, FZA). Seit dem 1. Juli 2018 haben Angehörige der EU/EFTA-Staaten in Übereinstimmung mit dem FZA bei unfreiwilliger Beendigung der Erwerbstätigkeit während der ersten zwölf Monate des Aufenthalts in der Schweiz hingegen keinen Anspruch auf Sozialhilfe (Art. 61a Abs. 3 AIG). Bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses nach den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts behalten sie ihre Arbeitnehmereigenschaft noch während sechs Monaten nach der Beendigung der Erwerbstätigkeit oder nach der Beendigung der Auszahlung von Arbeitslosenentschädigungen (Art. 61a Abs. 4 AIG). Während dieser Zeit haben sie Anspruch auf Sozialhilfe (Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA). Nach diesen Fristen erlischt dieser Anspruch, wenn die ausländische Person nicht wieder die Arbeitnehmereigenschaft erlangt hat.
- *Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung als Widerrufsgrund für die Aufenthaltsbewilligung:* Die kantonalen und kommunalen Migrationsbehörden können die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbinden (z. B. bei einem Bezug von Sozialhilfe; Art. 33 Abs. 5 AIG).¹² Wird diese ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten, liegt seit dem 1. Januar 2019 ein Widerrufsgrund für die Aufenthaltsbewilligung vor (Art. 62 Abs. 1 Bst. g AIG).
- *Widerruf der Niederlassungsbewilligung aufgrund von Sozialhilfebezug nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren in der Schweiz:* Seit dem 1. Januar 2019 können die kantonalen und kommunalen Migrationsbehörden die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) einer Person, die dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist und die sich schon länger als 15 Jahre in der Schweiz aufhält, widerrufen. Ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren war zuvor nur bei längerfristigen Freiheitsstrafen, bei schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz möglich.¹³
- *Voraussetzungen für den Familiennachzug:* Seit dem 1. Januar 2019 sind die Voraussetzungen für den Familiennachzug von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung gleich geregelt. Dabei wird ausdrücklich vorausgesetzt, dass keine Sozialhilfe bezogen wird (Art. 43 Abs. 1 Bst. c und 44 Abs. 1 Bst. c AIG).¹⁴ Ein Bezug von Ergänzungsleistungen wird neu ebenfalls ausgeschlossen (Art. 43 Abs. 1 Bst. e, 44 Abs. 1 Bst. e und 85 Abs. 7 Bst. e AIG).
- *Rückstufung der Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung bei Sozialhilfeabhängigkeit:* Seit dem 1. Januar 2019 kann die Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die betroffene Person nicht bereit ist, für ihren eigenen Lebensunterhalt aufzukommen (Art. 63 Abs. 2 i. V. m. Art. 58a AIG).¹⁵ Diese Massnahme kann dann angeordnet werden, wenn das Ausmass der Sozialhilfeabhängigkeit den Widerruf der Niederlassungsbewilligung und die Anordnung einer Wegweisung noch nicht rechtfertigt. Mit der Rückstufung werden auch klare Integrationsziele gesetzt. Bei Nichteinhalten dieser Bedingungen kann auch die Aufenthaltsbewilligung widerrufen oder nicht verlängert werden (Art. 62 Abs. 1 Bst. g AIG).

In der Legislatur 2015–2019 wurden zudem mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die gesetzgeberische Massnahmen im Migrationsbereich bei einem Bezug von Sozialhilfe fordern:

- Die Standesinitiative St. Gallen vom 18. April 2016 (16.307 «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen») wurde am 19. Juni 2020 vom Nationalrat und am 8. September 2020 vom Ständerat abgeschrieben.
- Der Parlamentarischen Initiative Erich Hess vom 15. März 2018 (18.415 «Sozialhilfe-Obergrenze für Ausländer») hat der Nationalrat am 13. Juni 2019 keine Folge gegeben. Das Postulat Yvonne Feri vom 8. März 2018 (18.3121 «Notwendige Kinderschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern») wurde vom Nationalrat am 5. März 2020 ebenfalls abgelehnt.

Auch in der aktuellen Legislaturperiode sind gesetzgeberische Massnahmen im Migrationsbereich bei einem Bezug von Sozialhilfe ein Thema:

- Im Rat noch nicht behandelt wurde die Motion Sibel Arslan vom 6. Mai 2020 (20.3406 «Corona-Krise darf Aufenthaltsstatus und Einbürgerungen nicht gefährden»), die auf die Covid-19-Epidemie Bezug nimmt. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf diese Motion ausgeführt, dass die Gründe, die zum

¹¹ SR 0.142.112.681

¹² BBl 2013 2397, hier 2416; AS 2017 6521, 2018 3171

¹³ BBl 2016 2821, hier 2843

¹⁴ BBl 2016 2821, hier 2841–2843

¹⁵ BBl 2016 2821, 2843

Bezug von Sozialhilfe oder zu einer Verschuldung führen, in jedem ausländerrechtlichen Verfahren abzuklären und zu berücksichtigen sind. Besteht eine unverschuldete wirtschaftliche Notlage infolge der Epidemie, sollen für die Betroffenen keine zusätzlichen Nachteile entstehen. Massgebend ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit von behördlichen Anordnungen, der sich sowohl aus Artikel 96 AIG als auch aus Artikel 5 der Bundesverfassung¹⁶ (BV) ergibt.

- Am 27. Mai 2021 hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats der parlamentarischen Initiative Marti Samira vom 18. Juni 2020 (20.451 «Armut ist kein Verbrechen») Folge gegeben. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat diese jedoch am 16. November 2021 knapp abgelehnt. Die Initiative verlangt eine Anpassung beim Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen: nach 10 Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz soll ein Widerruf aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit nur möglich sein, wenn die betreffende Person ihre Sozialhilfeabhängigkeit mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen hat.

Entstehung der Vorlage

Postulat der Staatspolitischen Kommission des Ständerats

Auslöser der Vorlage war das Postulat der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 30. März 2017 (17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten»). Es hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Zudem wird der Bundesrat beauftragt, die für die Beurteilung solcher Einschränkungen nötigen Daten zu erheben (Nationalitäten von ausländischen Sozialhilfebezüglern, ihren Status zum Zeitpunkt der Zuwanderung, Transfer von Sozialhilfegeldern ins Ausland, Vorschläge zur Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Datenbeschaffung bei den Kantonen usw.).»

Der Bundesrat beantragte am 17. Mai 2017 die Annahme des Postulats; es wurde am 8. Juni 2017 im Ständerat angenommen.¹⁷

Wichtigste Ergebnisse der Studien zum Postulat

Zur Erfüllung des Postulats hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) zwei externe Mandate für Studien vergeben. Die erste Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen» vom November 2018¹⁸ (nachfolgend: Studie BASS) enthält eine statistische Analyse zum Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen. Sie kommt zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen:

Im Jahr 2016 wurden in der Schweiz 346 000 Personen von der Sozialhilfe unterstützt, davon stammen 59 000 Personen (17 %) aus Drittstaaten. Bei den Drittstaatsangehörigen wurden nur Personen berücksichtigt, die 2016 dem Ausländerbereich angehörten. Nicht in den 59 000 Personen enthalten sind Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge, die weitgehend auch aus Ländern stammen, die zu den Drittstaaten gehören (siehe Abbildung 1 unten).

Die 59 000 von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus Drittstaaten verteilen sich auf etwas mehr als 37 000 Dossiers (Unterstützungseinheiten: Einzelpersonen, Ehepaare, Familien). Bei rund einem Viertel der 37 000 Dossiers beliefen sich die Sozialhilfekosten innerhalb von drei Jahren auf über 80 000 Franken. Die Mehrheit aller Unterstützungseinheiten mit Bezügen von über 80 000 Franken innert drei Jahren lebt in Familienhaushalten mit Kindern (58 %), davon ist wiederum die Mehrheit alleinerziehend (53 %). Sozialhilfedossiers von Drittstaatsangehörigen, die 2016 im laufenden Bezug (d. h. bis Ende Jahr nicht abgelöst) waren, wiesen am Jahresende eine mittlere Bezugsdauer (Median) von 28 Monaten auf. Sie ist damit länger als die mittlere Bezugsdauer von Sozialhilfebeziehenden aus EU/EFTA-Staaten (20 Monate) und von Schweizerinnen und Schweizern (24 Monate). Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede bei Paaren ohne Kind(er), die sich häufig im fortgeschrittenen Erwerbsalter befinden. Bei dieser Personengruppe ist die Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen besonders fragil.

Die Häufigkeit eines Sozialhilfebezugs bei Drittstaatsangehörigen aus dem Ausländerbereich ist mit 8,8 Prozent deutlich grösser als bei Schweizerinnen und Schweizern (2,3 %) oder bei Personen, die im Rahmen des FZA in die Schweiz gekommen sind (2,8 %). In der Quote der Drittstaatsangehörigen aus dem Ausländerbereich verbirgt sich jedoch bei einem nicht unerheblichen Anteil an Fällen ein früherer Asylhintergrund: Etliche Drittstaatsangehörige sind ursprünglich auf dem Asylweg in die Schweiz gekommen, wurden als Kinder von

¹⁶ SR 101

¹⁷ AB 2017 S 451

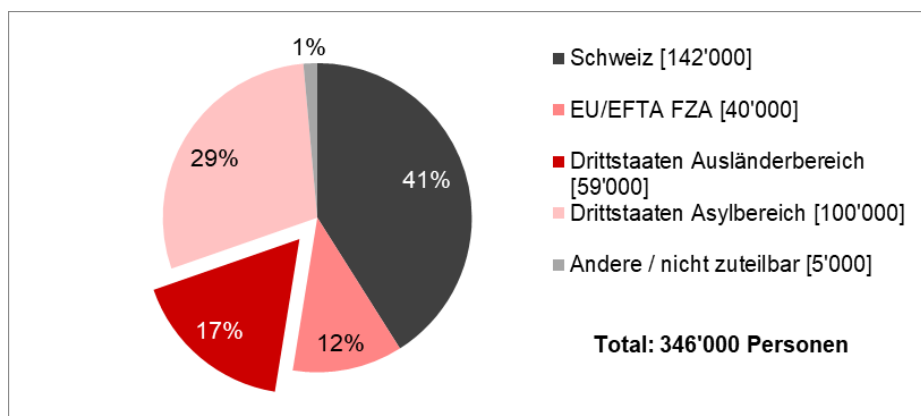
¹⁸ Abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2019 (Stand: 19.11.2020)

Eltern mit Asylvergangenheit in der Schweiz geboren oder sind per Familiennachzug zu Personen gezogen, deren Aufenthalt in der Schweiz ursprünglich im Asylrecht gründete. Diese Drittstaatsangehörigen mit Asylhintergrund tragen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko. Ohne den Effekt des Asylhintergrunds dürfte das Sozialhilferisiko von Drittstaatsangehörigen aus dem Ausländerbereich bei 6,9 Prozent liegen. Dabei handelt es sich um eine konservative Schätzung, in Wirklichkeit dürfte der Effekt eher grösser ausfallen und die Sozialhilfequote der Drittstaatsangehörigen ohne Asylhintergrund entsprechend tiefer liegen (siehe Abbildung 2 unten).

Das Sozialhilferisiko hängt stark davon ab, aus welchen Gründen eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt wurde. Drittstaatsangehörige, die seit 2008 zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz zogen, waren 2016 praktisch nie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen (0,1 %). Überdurchschnittlich hoch ist das Sozialhilferisiko dagegen bei Drittstaatsangehörigen, die in diesem Zeitraum im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind. Bemerkenswert ist dabei, dass das Sozialhilferisiko grösser ist, wenn die Drittstaatsangehörigen zu einer Schweizer Partnerin oder zu einem Schweizer Partner ziehen (6,8 %), als wenn es sich um eine Ausländerin oder einen Ausländer handelt (inklusive EU/EFTA-Angehörige).

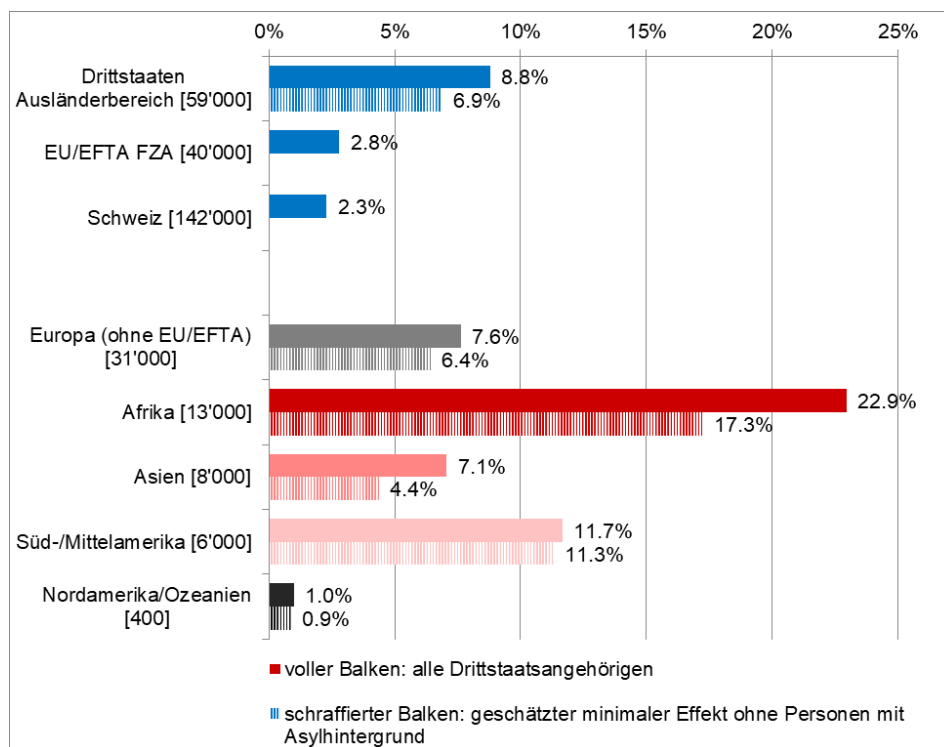
Betrachtet man die Drittstaatsangehörigen nach ihrer Staatsangehörigkeit, so tragen Personen aus Afrika das grösste Sozialhilferisiko. An zweiter Stelle stehen Personen aus Süd- und Mittelamerika, gefolgt von Personen aus Europa ausserhalb der EU/EFTA und schliesslich Personen aus Asien. Auch wenn die Sozialhilferisiken der Drittstaatsangehörigen um den «Asyleffekt» korrigiert werden, liegen sie über den Quoten der Schweizerinnen und Schweizer und der EU/EFTA-Angehörigen. Anders verhält es sich bei Personen aus Nordamerika und Ozeanien, deren Sozialhilferisiko sich auch in «unbereinigter» Form nur knapp über 1 Prozent bewegt.

Abbildung 1: Sozialhilfebeziehende nach Ländergruppen, 2016



Quelle: Bundesamt für Statistik: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte 2010–2016 (STATPOP), Sozialhilfeempfängerstatistik (Sozialhilfe im Flüchtlingsbereich; SH-FlüStat und Sozialhilfe im Asylbereich; SH-AsylStat, Staatssekretariat für Migration: Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS), Berechnungen: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.

Abbildung 2: Häufigkeit des Sozialhilfebezugs nach ausländerrechtlichen Kategorien und Ländergruppen, 2016



Quelle: Bundesamt für Statistik: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte 2010–2016 (STATPOP), Staatssekretariat für Migration: Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS), Berechnungen: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG

In der zweiten Studie der Ecoplan AG «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone» vom Dezember 2018¹⁹ (nachfolgend: Studie Ecoplan) wird die ausländerrechtliche Praxis der Kantone beim Bezug von Sozialhilfe durch Drittstaatsangehörige untersucht. Die Studie Ecoplan hält fest, dass sich das konkrete Vorgehen der Behörden nach der Meldung eines Sozialhilfebezugs massgeblich zwischen den Kantonen unterscheidet. Unterschiede ergeben sich insbesondere darin, ab welchem Sozialhilfebetrug ein Fall vertieft geprüft wird und wie ausgiebig Instrumente wie Hinweise, Verwarnungen und Aufforderungen zur Erklärung des Sozialhilfebezugs eingesetzt werden. Die Mehrzahl der Kantone arbeitet nach der Kenntnisnahme eines Sozialhilfebezugs zuerst mit Hinweisen an die betreffenden Personen. Nach dem Versand von ein oder zwei Hinweisen werden meist Verwarnungen ausgesprochen. Nach einer oder mehreren Verwarnungen werden der Widerruf oder die Nichtverlängerung der ausländerrechtlichen Bewilligung geprüft, in schwerwiegenden Fällen kann dies aber auch direkt nach Kenntnisnahme des Sozialhilfebezugs der Fall sein. Oftmals ist wegen einer Änderung der Umstände eine grundlegende Neubeurteilung der Situation notwendig. In der Praxis führt dies regelmässig zu einer Verzögerung bei der Verfügung ausländerrechtlicher Massnahmen. Dasselbe gilt auch für ein allfälliges Rekursverfahren. Die Studie Ecoplan weist darauf hin, dass der Familiennachzug als originärer Zulassungsgrund für Drittstaatsangehörige mit Sozialhilfebezug eine zentrale Rolle spielt. Bei rund zwei Dritteln aller analysierten Dossiers stellt ein Familiennachzug die Basis für das Aufenthaltsrecht in der Schweiz dar. Dabei handelt es sich meist um den Nachzug von Ehegatten, teilweise auch von Kindern. Der hohe Anteil der über den Familiennachzug zugelassenen Personen an den Drittstaatsangehörigen überrascht allerdings nicht: Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Bildungszwecken einreisen, sind nur äusserst selten auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen.

In den Kantonen bestehen unterschiedliche Vorgehensweisen, Richtwerte und institutionelle Rahmenbedingungen für die Anwendung von Entfernungsmassnahmen nach dem AIG im Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen. Auch bezüglich der Verhältnismässigkeitsprüfung lässt sich feststellen, dass die Gewichtung der privaten und öffentlichen Interessen in den Kantonen unterschiedlich ausfällt und so zu einem unterschiedlichen Massnahmeneinsatz führt.

¹⁹ Abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2019 (Stand: 19.11.2020)

Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2019

Der Bundesrat hat am 7. Juni 2019 in Erfüllung des Postulats den Bericht «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten»²⁰ (nachfolgend: Bericht des Bundesrates) verabschiedet. Er kommt zum Schluss, dass der Bund im Ausländerbereich nur sehr beschränkt und punktuell in die Kompetenzen der Kantone bei der Festlegung und Ausrichtung der Sozialhilfe eingreifen kann. Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, die die Voraussetzung für die Gewährung von Sozialhilfe durch die Kantone ist. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Handlungsoptionen im Bericht des Bundesrates vornehmlich auf die Aufenthaltsregelung und nicht auf den eigentlichen Bezug von Sozialhilfe. Das geltende Ausländerrecht sieht vor, dass eine Bewilligung für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten nur dann erteilt werden kann, wenn genügend finanzielle Mittel für den Lebensunterhalt in der Schweiz vorhanden sind. Dies gilt insbesondere für den Familiennachzug oder den Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit. Die ausländerrechtliche Bewilligung kann zudem widerrufen oder nicht verlängert werden, wenn die Drittstaatsangehörigen auf Sozialhilfe angewiesen sind. Aufenthaltsbewilligungen können zudem mit Bedingungen verknüpft werden, die die ausländische Person verpflichten, sich besser zu integrieren.

Im Bericht des Bundesrates werden 20 Handlungsoptionen dargestellt, die auch die Ergebnisse der Studien BASS und Ecoplan berücksichtigen. Im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts sind Handlungsoptionen dargestellt, die insbesondere Verschärfungen von bestehenden Regelungen beinhalten. Diese betreffen ausschliesslich Drittstaatsangehörige; Personen aus EU/EFTA-Staaten und aus dem Asylbereich sind davon nicht betroffen. Einige Handlungsoptionen dienen auch einer einheitlicheren Praxis der Kantone. Es werden zudem präventive Handlungsoptionen im Integrationsbereich zur Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit aufgezeigt. Zwei Handlungsoptionen beziehen sich auf die Verbesserung der Datenlage zum Sozialhilfebezug durch Drittstaatsangehörige. Sie betreffen die Erfassung der Daten und die Zusammenarbeit der betroffenen Behörden.

Massnahmenpaket des Bundesrates vom 15. Januar 2020

Der Bundesrat beauftragte am 7. Juni 2019 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die im Bericht des Bundesrates enthaltenen Handlungsoptionen im Hinblick auf ihre Auswirkungen und ihre Praktikabilität mit einer Begleitgruppe, insbesondere mit den kantonalen Vollzugsbehörden, zu prüfen und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten. Er nahm am 15. Januar 2020 das Ergebnis dieser Arbeiten zur Kenntnis und verabschiedete ein Massnahmenpaket. Dieses Massnahmenpaket hat zum Ziel, die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten zulasten der Kantone und Gemeinden einzuschränken und so den Anstieg der Ausgaben in diesem Bereich zu reduzieren. Damit soll zugleich die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden.

Der Bundesrat schlägt folgende beiden Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) gestützt auf seine Entscheidung vom 15. Januar 2020 vor:

- die Einführung eines tieferen Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz;
- die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen.

Auf eine weitere in diesem Entscheid enthaltene Gesetzesänderung soll demgegenüber verzichtet werden. Sie betrifft die Erleichterung des Widerrufs von Niederlassungsbewilligungen. Die bisherige Voraussetzung eines «dauerhaften und erheblichen Sozialhilfebezuges» für den Widerruf soll beibehalten werden. Bei der Ausarbeitung dieser Vorlage und im Zusammenhang mit der Beratung der parlamentarischen Initiative Marti Samira vom 18.06.2020 «Armut ist kein Verbrechen» (20.451) hat sich gezeigt, dass die Kantone ausländerrechtliche Bewilligungen nur sehr zurückhaltend aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie entweder den bereits heute bestehenden Handlungsspielraum nicht ausnutzen oder eine solche Massnahme im Einzelfall nicht verhältnismässig wäre. Auch eine Absenkung der Hürde für den Widerruf von Niederlassungsbewilligungen würde daran kaum etwas ändern. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zeigt, dass unter gewissen Umständen (ungünstige Zukunftsperspektive, Schulden, Selbstverschulden) bereits ein geringer Sozialhilfebezug zu einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung führen kann.²¹ Zudem wäre auch nach einer solchen Gesetzesänderung weiterhin zu prüfen, ob die Massnahme im Einzelfall verhältnismässig ist (Art. 96 AIG). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Personen mit einer Niederlassungsbewilligung schon seit mehreren Jahren in der Schweiz aufhalten. Ein Widerruf dieser Bewilligung bereits bei einem geringfügigen Bezug von Sozialhilfe wäre daher in der Regel kaum verhältnismässig.

Das SEM hat überdies zusammen mit den betroffenen Stellen in der Zwischenzeit ein Rundschreiben erarbeitet, das auch eine Definition der massgebenden Sozialhilfekosten bei Massnahmen gestützt auf das Ausländerrecht beinhaltet. Das Rundschreiben dient somit der Vereinheitlichung der kantonalen Praxis.

²⁰ Abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2019 (Stand: 19.11.2020)

²¹ Urteile des BGer 2C_1122/2015 vom 12. Januar 2016 und 2C_653/2019 vom 12. November 2019.

Zusätzlich zu den beiden oben erwähnten Änderungen sollen die Integrationskriterien im AIG ergänzt werden. Demnach ist bei der Prüfung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern bei bestimmten ausländerrechtlichen Entscheiden wie dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung oder der Erteilung der Niederlassungsbewilligung zusätzlich die Förderung und Unterstützung der Integration der Familienangehörigen zu berücksichtigen. Damit können die Behörden einer drohenden Sozialhilfeabhängigkeit entgegenwirken, zumal der Familiennachzug häufig die Ursache für eine Sozialhilfeabhängigkeit ist. Diese Massnahme hat sich in Zusammenhang mit den Umsetzungsarbeiten zur Integrationsagenda Schweiz (IAS) ergeben.

Unabhängig von dieser Vorlage sollen weitere Massnahmen geprüft oder umgesetzt werden, die keine Gesetzesänderungen erfordern. Diese Massnahmen haben insbesondere zum Ziel, den Melde- und Informationsfluss zwischen den Sozialhilfe- und Migrationsbehörden und somit auch die Datenbeschaffung bei einem Sozialhilfebezug generell zu verbessern. Zudem sollen sie zu einer einheitlicheren Praxis der Kantone bei der Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen führen. Es handelt sich dabei um:

- die Konzeption und Umsetzung von regelmässigen Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern auf der Grundlage von verknüpften Daten der Sozialhilfeempfängerstatistik, der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) und des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS);
- die Prüfung von technischen Möglichkeiten für die regelmässige Abgabe einer Liste mit Sozialhilfebeziehenden an die Migrationsbehörden oder die Erfassung des Sozialhilfebezugs von Drittstaatsangehörigen im ZEMIS;
- die Erarbeitung einer Begriffsdefinition in Zusammenarbeit mit den betroffenen Stellen mit empfehlendem Charakter, welche die massgebenden Kosten für die Anordnung von Massnahmen wegen des Bezugs von Sozialhilfe nach dem Ausländerrecht umfasst;
- die Einführung eines Zustimmungsverfahrens für Entscheide über die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen bei einem Bezug von Sozialhilfeleistungen ab einer gewissen Höhe.

Die Umsetzungsarbeiten wurden aufgenommen. Seit dem 1. Januar 2021 ist bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen von Drittstaatsangehörigen, die erhebliche Sozialhilfekosten verursachen, die Zustimmung des SEM erforderlich. Die Wirksamkeit und die Zweckmässigkeit dieses Zustimmungsverfahrens werden laufend evaluiert. Darüber hinaus hat das SEM zusammen mit den betroffenen Stellen ein Rundschreiben erarbeitet, das auch eine Definition der massgebenden Sozialhilfekosten bei der Anwendung des Ausländerrechts beinhaltet.²²

Zudem hat der Bundesrat entschieden, drei weitere Massnahmen im Bereich der Integrationsförderung im Rahmen des Folgemandats zur IAS weiterzuverfolgen. Sie betreffen:

- die Bestrebungen zur gezielteren Erstinformation bei Zielgruppen mit besonderem Integrationsförderbedarf;
- die Intensivierung von Integrationsmassnahmen für Zielgruppen, bei denen ein besonderes Risiko für einen späteren Bezug von Sozialhilfe besteht;
- den obligatorischen Abschluss von Integrationsvereinbarungen bei besonderem Integrationsbedarf von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung.

Die Prüfung dieser drei Massnahmen im Bereich der Integrationsförderung ist inzwischen abgeschlossen. Am 12. Oktober 2020 hat das Steuerungsgremium IAS, das sich aus der Departementsvorsteherin des EJPD und dem Departementsvorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) sowie den Präsidien der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zusammensetzt, folgenden Entscheid dazu getroffen: Es soll im Rahmen der IAS kein spezielles Programm lanciert werden, das der gezielten Erstinformation, dem Abschluss obligatorischer Integrationsvereinbarungen sowie der Intensivierung von entsprechenden Integrationsmassnahmen für Zielgruppen mit besonderem Integrationsförderbedarf und hohem Sozialrisiko dient. Stattdessen sind die bestehenden Massnahmen im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme sowie der kantonalen Programme zur Förderung der Grundkompetenzen weiterzuführen. Im Auftrag der nationalen Gremien der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) wird zudem geprüft, wie die Koordination zwischen diesen Massnahmen verstärkt und die Abstimmung im Bereich Qualitätssicherung verbessert werden kann. Des Weiteren soll bis 2023 gestützt auf die Evaluationsergebnisse und unter Berücksichtigung des allfälligen Anpassungsbedarfs eine Weiterführung des Pilotpro-

²² Rundschreiben des SEM vom 2. Februar 2021, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > 8 Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen (Stand: 9.3.2021).

gramms «Integrationsvorlehre INVOL+» geprüft werden. Der Bundesrat hat am 15. Mai 2019 dieses Pilotprogramm bis Ende 2023 verlängert und für Jugendliche und junge Erwachsene aus der EU/EFTA und aus Drittstaaten geöffnet.²³

Der Bundesrat wird im Frühling 2022 über die Umsetzung des gesamten Massnahmenpakets informieren.

1.2 Geprüfte Alternativen

Der Bericht des Bundesrates enthält weitere Handlungsoptionen zur Einschränkung der Sozialhilfekosten von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten, die im Massnahmenpaket des Bundesrates vom 15. Januar 2020 nicht enthalten sind. Geprüft und verworfen wurden die folgenden Handlungsoptionen:

- Die Handlungsoption, wonach beim Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern sowie Personen mit Niederlassungsbewilligung die gleichen Voraussetzungen gelten sollen. Damit wäre der Familiennachzug auch bei Schweizerinnen und Schweizern ausdrücklich ausgeschlossen, wenn sie Sozialhilfeleistungen beziehen. Durch eine solche Angleichung würden Schweizerinnen und Schweizer im Vergleich mit Angehörigen der EU/EFTA-Staaten benachteiligt. Erwerbstätige Angehörige der EU/EFTA-Staaten dürfen ihre Familienangehörigen gemäss FZA auch dann nachziehen, wenn ein Sozialhilfebezug vorliegt.
- Die Handlungsoption, wonach Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung unabhängig vom Zeitpunkt der Erteilung der Bewilligung während drei Jahren nur eine reduzierte Sozialhilfe gewährt wird. Sie wurde als unverhältnismässig erachtet, da im Gegensatz zur beantragten Neuregelung auch nach einem langen Voraufenthalt in der Schweiz eine Reduktion der Sozialhilfe vorgesehen ist. Die vorgeschlagene Neuregelung sieht nur in den ersten drei Jahren nach der Erteilung der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung einen tieferen Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe vor.
- Die Handlungsoption, wonach die Aufenthaltsbewilligung von Personen, die ursprünglich vorläufig aufgenommen wurden, bei einem Sozialhilfebezug mit erneuter Prüfung der Wegweisungshindernisse obligatorisch widerrufen wird (persönlicher Härtefall nach Art. 84 Abs. 5 i. V. m. Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG). Der Widerruf der Aufenthaltsbewilligung und die anschliessende Erteilung einer vorläufigen Aufnahme bei Sozialhilfeabhängigkeit sind nach geltendem Recht bereits möglich (Art. 62 AIG). Es handelt sich dabei um Personen, die bereits seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz leben. Eine obligatorische Anordnung dieser Massnahme in allen Fällen wäre daher nicht verhältnismässig. Zudem würden durch die erneute Erteilung einer vorläufigen Aufnahme die Stellensuche und damit die Integration in den Arbeitsmarkt zusätzlich erschwert.
- Die Handlungsoption, wonach bei einem Sozialhilfebezug eine obligatorische Prüfung der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung erfolgt. Hier sollen zuerst die Erfahrungen mit der bestehenden, nicht obligatorischen Möglichkeit einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung abgewartet werden. Diese ist erst seit 1. Januar 2019 in Kraft.
- Die Handlungsoption, wonach ein bestimmter Schwellenwert des Sozialhilfebezugs für den obligatorischen Widerruf der Aufenthaltsbewilligung und der Niederlassungsbewilligung eingeführt wird. Ein solcher Schwellenwert könnte dazu führen, dass ausländerrechtliche Massnahmen bei tieferen Sozialhilfebezügen überhaupt nicht mehr geprüft werden. Die Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen ist zudem im Einzelfall und unabhängig von der Höhe des Sozialhilfebezugs zu prüfen. Dies gilt auch bei einem gesetzlich festgelegten Schwellenwert. Ein schematischer Entscheid ist hier nicht möglich.
- Die Handlungsoption, wonach bei Personen mit vorläufiger Aufnahme obligatorische Integrationsvereinbarungen eingeführt werden. Bereits im Rahmen der Vernehmlassung von Dezember 2011 bis März 2012 zur Änderung des Ausländergesetzes²⁴ (13.030; Integration) sprach sich eine Mehrheit der Kantone gegen den obligatorischen Abschluss von Integrationsvereinbarungen ohne Prüfung des Einzelfalls aus.²⁵
- Die Handlungsoption, wonach bei der Einbürgerung von Kindern der Sozialhilfebezug der Eltern berücksichtigt wird. Die Kinder können nicht für die finanzielle Situation der Eltern verantwortlich gemacht werden, und die Verweigerung der Einbürgerung würde ihre weitere gesellschaftliche Integration ohne ihr Verschulden behindern.
- Die nicht im Bericht des Bundesrates aufgeführte Handlungsoption, wonach sich die nachziehenden Personen an allfällig notwendigen Integrationsmassnahmen der nachgezogenen Familienangehörigen

²³ Medienmitteilung vom 15. Mai 2019 «Bundesrat verstärkt die Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials», abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilung (Stand: 4.2.2021).

²⁴ BBl 2011 8799

²⁵ Ergebnisbericht der Vernehmlassung abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2011 > EJPD (Stand: 14.7.2020)

finanziell beteiligen müssen. Eine solche zusätzliche Bedingung für den Familiennachzug wäre insbesondere mit einem sehr grossen Aufwand für die Vollzugsbehörden bei der Prüfung der Gesuche verbunden.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage wurde weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020²⁶ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020²⁷ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Auslöser für die Vorlage war das Postulat des Ständerates vom 8. Juni 2017 (17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten»).

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

Die beantragte Neuregelung betrifft drei Massnahmen:

Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung

Zwischen vier und fünf Prozent der neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen haben fünf Jahre nach der Einreise mindestens einmal Sozialhilfeleistungen bezogen (kumulierte Häufigkeit).²⁸ Dies steht im Widerspruch zur Tatsache, dass die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) oder einer Aufenthaltserlaubnis (Ausweis B) genügende finanzielle Mittel der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller für den Unterhalt in der Schweiz voraussetzt. Mit der Neuregelung sollen die Kantone daher verpflichtet werden, den Ansatz für die Sozialhilfeleistungen bei Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung tiefer festzulegen als bei der einheimischen Bevölkerung. Die Festlegung der exakten Höhe des Unterstützungsansatzes liegt in der Kompetenz der Kantone. Damit soll ein zusätzlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit geschaffen werden.

Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als zusätzliches Integrationskriterium

Es soll ein neues Integrationskriterium in Artikel 58a AIG aufgenommen werden. Demnach wird von ausländischen Personen zusätzlich erwartet, dass die Integration von Familienangehörigen gefördert und unterstützt wird. Eine identische Bestimmung besteht bereits im Bürgerrecht. Das neue Integrationskriterium kann insbesondere bei Integrationsvereinbarungen im Zusammenhang mit einer Aufenthaltserlaubnis (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F), bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) in eine Aufenthaltserlaubnis (Ausweis B) berücksichtigt werden. Dieses neue Integrationskriterium trägt der Erkenntnis Rechnung, dass der Familiennachzug ein wichtiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe ist.

Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen

Durch einen expliziten Verweis auf die allgemeinen Integrationskriterien (Art. 58a AIG) sollen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Härtefällen an vorläufig Aufgenommene konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG). Obwohl dieser Verweis grundsätzlich nichts an der heutigen Rechtslage ändert, führt er zu mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung durch die Vollzugsbehörden. Damit soll auch sichergestellt werden, dass das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist (Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG). Dies kann den Anreiz zur Teilnahme am Erwerb einer (beruflichen) Bildung erhöhen.

2.2 Umsetzungsfragen

Das vorgeschlagene neue Integrationskriterium bezüglich der Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen bedarf einer Konkretisierung auf Verordnungsstufe, wie sie auch zu der entsprechenden Bestimmung im Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014²⁹ (BüG) besteht. Den kantonalen Behörden

²⁶ BBI 2020 1777

²⁷ BBI 2020 8385

²⁸ Studie BASS, S. 53

²⁹ SR 141.0

kommt beim Vollzug der Neuregelungen eine zentrale Rolle zu. Für die Festlegung des tieferen Sozialhilfeansatzes ist zudem eine Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen erforderlich. Der Bundesrat wird dies bei der Inkraftsetzung der Gesetzesänderung berücksichtigen.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 38a *Einschränkung der Sozialhilfeleistungen*

Gemäss der Studie BASS erhielten in den Jahren 2010–2016 rund drei Viertel der Drittstaatsangehörigen nach ihrer Einreise eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B), ein Viertel erhielt eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L). Zwischen vier bis fünf Prozent haben innert drei Jahren nach ihrer Einreise in die Schweiz Sozialhilfe bezogen.³⁰ Dabei ist zu beachten, dass Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung fast nie Sozialhilfe beziehen, weil sie ihren Unterstützungswohnsitz nur ausnahmsweise in der Schweiz haben.³¹

Neu soll der Ansatz für die Unterstützung von Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen. Während dieser Zeit soll dies auch für nachgezogene Familienangehörige aus Drittstaaten von Schweizerinnen und Schweizern gelten, nicht aber für die Schweizerinnen und Schweizer selber. Anerkannte Flüchtlinge sind hingegen bei der Sozialhilfe der einheimischen Bevölkerung gleichzustellen (Art. 23 Abkommen vom 28. Juli 1951³² über die Rechtsstellung der Flüchtlinge). Sie haben daher Anspruch auf uneingeschränkte Sozialhilfeleistungen.

Die Situation dieser Personengruppen ist nicht direkt mit jener von Personen aus EU/EFTA-Staaten vergleichbar. EU/EFTA-Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten haben gestützt auf das FZA zwar grundsätzlich Anspruch auf uneingeschränkte Sozialhilfeleistungen. Allerdings haben sie nur dann überhaupt Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können. Bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses können sie zudem Sozialhilfeleistungen nur unter gewissen Bedingungen und zeitlich befristet beziehen (Art. 61a AIG). Damit ist der Zugang zur Sozialhilfe für diese Personen und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten gegenüber ausländischen Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern bereits heute eingeschränkt, da ihr Aufenthaltsrecht und damit ihr Anspruch auf Sozialhilfe in der Schweiz mit gewissen Bedingungen verbunden ist.

Der tiefere Unterstützungsansatz bei den Sozialhilfeleistungen soll nur den Grundbedarf eines Haushalts betreffen, nicht jedoch die Mittel für integrations-, gesundheits- oder familienpolitische Massnahmen. Er endet für die betroffene Person in jedem Fall drei Jahre nach Erteilung der Bewilligung. Eine vergleichbare Regelung findet sich bei Asylsuchenden sowie bei der vorläufigen Aufnahme (ausgenommen vorläufig aufgenommene Flüchtlinge). Demnach liegt der Ansatz der Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene ebenfalls unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung (Art. 82 Absatz 3 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG).

Die exakte Höhe des tieferen Unterstützungsansatzes für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung wird nicht in dieser Vorlage geregelt, weil die Kompetenz dafür bei den Kantonen liegt (siehe Erläuterungen unter Ziff. 5.1.).³³ Die tieferen Sozialhilfeleistungen, die die Kantone den Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen gewähren, liegen in der Regel 20 Prozent unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.³⁴ Daran könnte sich auch der vorgeschlagene tiefere Unterstützungsansatz orientieren. Es steht den Kantonen jedoch frei, den tieferen Unterstützungsansatz selber festzulegen. Die Neuregelung belässt den Kantonen genügend Spielraum bei der Umsetzung, um besonderen Umständen Rechnung zu tragen.

Das vom Bundesrat am 15. Januar 2020 beschlossene Massnahmenpaket beinhaltet lediglich einen tieferen Ansatz bei der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) während der ersten drei Jahre nach deren Erteilung. Für Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) war dies zunächst jedoch nicht vorgesehen. Der Grund für die nun vorgeschlagene Ausdehnung auf Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter liegt darin, dass der alleinige Fokus auf einen tieferen Ansatz bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung dazu führen könnte, dass Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung in seltenen Fällen

³⁰ Studie BASS, S. 50 und 53

³¹ Merkblatt der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten, abrufbar unter: www.skos.ch > Publikationen > Merkblätter und Empfehlungen > 2019 > Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten, S. 9 (Stand: 22.01.2021).

³² SR 0.142.30

³³ Zum «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz siehe Bericht des Bundesrates, S. 12

³⁴ Kostenentwicklung in der Sozialhilfe, Bericht des Bundesrates vom 6. September 2017 in Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 14.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014, S. 12, abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2017 (Stand: 5.2.2021).

bessergestellt wären. Dies wäre dann der Fall, wenn Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (z. B. nach einem Verlust der Arbeitsstelle) nach kantonalem Recht nicht vom Sozialhilfebezug ausgeschlossen werden. Gemäss dem Merkblatt der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten ist es den Kantonen überlassen, ob Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung Sozialhilfe ausgerichtet werden soll oder nicht.³⁵ Um eine Ungleichbehandlung zu vermeiden, ist es sinnvoll, die vorgeschlagene Regelung auf Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung auszudehnen.

Art. 58a Abs. 1 Bst. e

Ausländerinnen und Ausländer sollen die Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird, fördern und unterstützen. Die Integrationskriterien in Artikel 58a AIG sollen entsprechend ergänzt werden. Dabei kann die bestehende Bestimmung von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e BÜG übernommen werden. Mit Beschluss des Nationalrates vom 13. März 2013 wurden die vom Bundesrat beantragten Integrationskriterien (Art. 12 Abs. 1 Bst. a–d BÜG) mit dem Integrationskriterium zur Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen ergänzt (Art. 12 Abs. 1 Bst. e BÜG).³⁶

Die Neuregelung kann insbesondere bei Integrationsvereinbarungen bei der Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen oder der Anordnung der vorläufigen Aufnahme (Art. 33 Abs. 5 und 83 Abs. 10 AIG), der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 2 Bst. c AIG, Art. 60 Abs. 1 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007³⁷, VZAE) und bei der Rückstufung von einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 63 Abs. 2 AIG) berücksichtigt werden. In diesen Bestimmungen wird jeweils explizit auf die Integrationskriterien nach Artikel 58a AIG verwiesen. Mit dieser Vorlage soll ein solcher Verweis auch für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Personen mit einer vorläufigen Aufnahme geschaffen werden (Härtefallbewilligungen nach Art. 84 Abs. 5 AIG). Das neue Integrationskriterium ist generell auch bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit im Rahmen der Ermessensausübung zu beachten (Art. 96 Abs. 1 AIG). Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass das neue Integrationskriterium der Förderung der Integration von Familienangehörigen auch bei der Überprüfung der vorläufigen Aufnahme berücksichtigt werden muss (Art. 84 Abs. 1 AIG). Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat in einem Grundsatzentscheid festgehalten, dass das SEM neben den für die vorläufige Aufnahme notwendigen Voraussetzungen jeweils auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu prüfen hat.³⁸ Dies gilt weiterhin. Mit der Einführung des neuen Integrationskriteriums entsteht keine zusätzliche Voraussetzung für den Familiennachzug.

Diese Neuregelung bedarf einer Konkretisierung in der VZAE. Die Förderung der Integration der Familienmitglieder zeigt sich in der Unterstützung beim Erwerb von Sprachkompetenzen in einer Landessprache, bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz. Auch andere Betätigungen beispielsweise im Rahmen von Schulaktivitäten oder der Freizeitgestaltung können Anhaltspunkte für die Förderung der Integration der Familienmitglieder sein. Dies gilt namentlich bei der Teilnahme am Schwimmunterricht oder an Klassenlagern oder bei der Teilnahme an kulturellen, sportlichen oder sozialen Veranstaltungen. Entsprechende Ausführungsbestimmungen bestehen auch zu Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e BÜG (siehe Art. 8 Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016³⁹, BÜV). Im Einzelfall kann auch eine finanzielle Beteiligung der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer an Integrationsmassnahmen im Rahmen einer Integrationsvereinbarung in Frage kommen.

Art. 84 Abs. 5

Liegt ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vor, kann einer vorläufig aufgenommenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden (Art. 30 Abs. 1 Bst. b i. V. m. Art. 84 Abs. 5 AIG). Bei der Beurteilung ist insbesondere die Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers zu berücksichtigen (Art. 31 Abs. 1 Bst. a VZAE i. V. m. Art. 58a AIG).

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene sollen neu durch einen ausdrücklichen Verweis auf die Integrationskriterien von Artikel 58a AIG konkretisiert werden (Verweis auf Art. 58a AIG in Art. 84 Abs. 5 VE-AIG). Bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen wird die

³⁵ Abrufbar unter: www.skos.ch > Publikationen > Merkblätter und Empfehlungen > 2019 > Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten, S. 9 (Stand: 22.01.2021)

³⁶ Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG); BBl 2011 2825; Fahne Frühjahrssession 2013 Beschluss Nationalrat Bürgerrechtsgesetz. Totalrevision 11.022.

³⁷ SR 142.201

³⁸ Urteil des BVGer E-3822/2019 vom 28. Oktober 2020 E. 11

³⁹ SR 141.01

Integration der betroffenen Person bereits heute nach den Integrationskriterien gemäss Artikel 58a AIG beurteilt. Dennoch kann der explizite Verweis für mehr Klarheit bei der Rechtsanwendung der Vollzugsbehörden sorgen. Er soll insbesondere gewährleisten, dass – wie in Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe d AIG vorgesehen – das Integrationskriterium der Teilnahme am Erwerb von Bildung demjenigen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auch in der Praxis gleichgestellt wird. Mit der geplanten Änderung von Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe e AIG wird neu auch berücksichtigt, ob vorläufig aufgenommene Personen die Integration ihrer Familienangehörigen fördern und unterstützen.

Mit der IAS sind die Integrationsmassnahmen auch für vorläufig Aufgenommene intensiviert und das Prinzip «Arbeit durch Bildung» etabliert worden. Damit soll die Teilnahme von geeigneten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen an Massnahmen, die zur Vorbereitung der (beruflichen) Ausbildung führen, sowie die Teilnahme an Ausbildungsgängen der Sekundarstufe II (Attestlehre, Lehre, Mittelschulen) verbessert werden. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wird der Anreiz zur Teilnahme am Erwerb von (beruflicher) Bildung verstärkt. Infolge des Strukturwandels des Schweizer Arbeitsmarkts ist eine gute Ausbildung in vielen Bereichen eine entscheidende Voraussetzung dafür, letztendlich nachhaltig eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und einen aktiven Beitrag zur Schweizer Wirtschaft leisten zu können.

Der Gesetzesentwurf und die Botschaft zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 26. August 2020 (Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme) sehen ebenfalls Änderungen in Artikel 84 Absatz 5 AIG vor.⁴⁰ Hier wird voraussichtlich eine Koordinationsbestimmung nötig sein, die durch das EJPD sichergestellt wird.

Art. 126

Absatz 1 der Übergangsbestimmung soll klarer formuliert und an die Rechtsprechung des BGer angepasst werden. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass das bisherige Recht auf alle Verfahren anwendbar ist, die vor Inkrafttreten einer Teilrevision des AIG eingeleitet wurden, soweit keine anderslautenden Übergangsbestimmungen bestehen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Verfahren von Amtes wegen oder auf Gesuch hin eröffnet wurden.

Am 1. Januar 2008 trat das AuG in Kraft und löste das bisherige ANAG ab. Anlässlich des Wechsels vom ANAG zum AuG wurde mit Artikel 126 Absatz 1 übergangsrechtlich festgehalten, dass das alte Recht auf Gesuche anwendbar bleibt, die vor dem Inkrafttreten des neuen materiellen Rechts eingereicht worden sind. Offen blieb dabei, wie im Fall eines von Amtes wegen eröffneten Verfahrens vorzugehen ist, da Absatz 1 diesen Fall nicht ausdrücklich regelt. Gemäss der Praxis des BVGer und des BGer ist Artikel 126 Absatz 1 über den Wortlaut hinaus so auszulegen, dass das bisher geltende materielle Recht auch für Verfahren anwendbar bleibt, die von Amtes wegen erstinstanzlich vor dem Inkrafttreten des AuG eingeleitet worden sind.⁴¹

Am 1. Januar 2019 trat eine Teilrevision des AuG in Kraft, die auch die bisherige Abkürzung des Gesetzes in AIG änderte. Es stellte sich dabei die Frage, ob Artikel 126 lediglich bei der Ablösung des ANAG durch das AuG Gültigkeit hatte oder auch bei späteren Gesetzesänderungen zur Anwendung kommen soll. Bereits einige Wochen nach Inkrafttreten der Teilrevision kam das BVGer⁴² zum Schluss, dass Artikel 126 nicht (mehr) angewendet werden könne. Begründet wurde der Entscheid damit, dass sich die in Artikel 126 vorgesehene Übergangsbestimmung lediglich auf die Ablösung des ANAG durch das AuG beziehe und deshalb bezüglich der Gesetzesänderung vom 1. Januar 2019 nicht angewendet werden könne. Zudem würden das AIG und seine Ausführungsverordnungen keine weiteren Übergangsbestimmungen enthalten bzw. würden sich diese lediglich auf sehr spezifische Fragen beziehen. In der Folge äusserte sich auch das BGer mehrfach zu dieser Fragestellung, wobei es zu einem anderen Schluss als das BVGer gekommen ist. Es hält in den von ihm zu beurteilenden Fällen fest, dass die in Artikel 126 enthaltenen Grundsätze bei allen Änderungen des AIG nach dessen Inkraftsetzung zur Anwendung kommen und die allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätze daher nicht berücksichtigt werden müssen.⁴³

Absatz 4 soll dem Wortlaut von Absatz 1 angepasst werden. Damit wird klargestellt, dass die Regel von Absatz 4 für jede zukünftige Teilrevision des AIG gilt.

Die Absätze 3 und 5–6 beziehen sich auf die Anwendung des damaligen AuG, welches das ANAG abgelöst hatte. Diese Absätze sind obsolet geworden und sollen daher aufgehoben werden.

⁴⁰ BBl 2020 7457 und BBl 2020 7509

⁴¹ René Wiederkehr, Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bern 2012, Rz. 804; vgl. auch Urteile des BGer 2C_383/2009 vom 23. Dezember 2009 E. 1.2; 2C_64/2009 vom 15. Juli 2009 E. 2; 2C_160/2009 vom 1. Juli 2009 E. 2; 2C_701/2008 vom 26. Februar 2009 E. 2 sowie 2C_745/2008 vom 24. Februar 2009 E. 1.2.3; BVGE 2008/1 E. 2 sowie Urteil des BVGer C-7842/2008 vom 23. April 2009 E. 3.

⁴² Urteil des BVGer F-1737/2017 vom 22. Januar 2019

⁴³ Urteile des BGer 2D_10/2020 vom 9. Juli 2020 E. 2.2 f.; 2C_9/2020 vom 29. Juni 2020 E. 4.1; 2C_911/2019 vom 6. Februar 2020 E. 4.1; 2C_549/2019 vom 9. Dezember 2019 E. 4.1; 2C_496/2019 vom 13. November 2019 E. 4 sowie 2C_212/2019 vom 12. September 2019 E. 4.1.

Art. 126e Übergangsbestimmung

Wie bereits zu Artikel 126 erläutert, sind ausdrückliche Übergangsbestimmungen notwendig, wenn die generelle Regel bei einer Teilrevision des AIG nicht zur Anwendung kommen soll. Dies ist bei der vorgeschlagenen Neuregelung beim tieferen Ansatz bei Sozialhilfeleistungen für Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen (Art. 38a) der Fall. Sind Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts bereits sozialhilfeabhängig, so gilt der neue tiefere Unterstützungsansatz ab dem Folgemonat nach dem Inkrafttreten, sofern die Voraussetzungen nach Artikel 38a VE-AIG erfüllt sind. Für den Vollzug ist es notwendig, dass der Zeitpunkt für den Übergang zum tieferen Ansatz klar festgelegt wird.

Für das vorgeschlagene neue Integrationskriterium «Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen» ist demgegenüber keine besondere Übergangsbestimmung vorgesehen (Art. 58a Abs. 1 Bst. e VE-AIG).

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung

Im Rahmen einer Zusatzauswertung untersuchte das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG die Auswirkungen eines tieferen Unterstützungsansatzes (nachfolgend: Zusatzauswertung BASS).⁴⁴ Die Zusatzauswertung BASS kommt zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen: von den in den Jahren 2010–2013 zugewanderten Drittstaatsangehörigen haben je nach Einreisekohorte zwischen 1300 Personen (Kohorte 2013; 3,9 %) und 1700 Personen (Kohorte 2010; 4,8 %) in den ersten drei Jahren nach der Einreise mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Die erhobenen Zahlen eignen sich jedoch nur bedingt zur Vorhersage von künftigen Entwicklungen, da sich die Anzahl und die Zusammensetzung der zugewanderten Personen aus Drittstaaten im Zeitverlauf stark verändern können. Inwiefern sich ein tieferer Unterstützungsansatz auf die Integration und die Dauer des Bezugs auswirkt, wurde nicht untersucht.⁴⁵ Da zudem die Festlegung des tieferen Unterstützungsansatzes in der Kompetenz der Kantone liegt (siehe Erläuterungen unter Ziff. 3), kann keine Aussage zu den tatsächlichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden gemacht werden.

Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als Integrationskriterium

Die Beurteilung der Integration ist eine Aufgabe der kantonalen Behörden bei der Anwendung des Ausländerrechts. Mit den Änderungen vom 1. Januar 2019 wurde die Prüfung der Integration verbindlicher und systematischer geregelt. Die Neuregelung ergänzt lediglich die bestehenden Integrationskriterien. Die Berücksichtigung dieses zusätzlichen Integrationskriteriums bei der Beurteilung der Integration hat folglich keine wesentlichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

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

Der Verweis auf die Integrationskriterien von Artikel 58a AIG in Artikel 84 Absatz 5 VE-AIG ändert nichts an der heutigen Rechtslage; es sind keine personellen oder finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die vorgeschlagene Neuregelung kann zwar die Bezüge von Sozialhilfeleistungen einschränken, aber ein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe kann daraus nicht abgeleitet werden.

⁴⁴ Zusatzauswertungen BASS, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte > Bundesratsberichte > 2019 (Stand: 12. Mai 2021)

⁴⁵ Zusatzauswertungen BASS, S. 2–3

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung erhalten die kantonalen und kommunalen Migrationsbehörden zusätzliche Instrumente, um die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu fördern und einen Anreiz zu schaffen, den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es ist offensichtlich, dass im Bereich der Umwelt keine Auswirkungen zu erwarten sind. Auch andere Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht detailliert untersucht.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für die vorgeschlagenen Änderungen findet sich in Artikel 121 Absatz 1 BV. Bereits im Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2019 wurden die vorgeschlagenen Massnahmen geprüft und als verfassungskonform angesehen. Der Bundesrat kam bereits damals zum Schluss, dass der Bund sozialhilferechtliche Bestimmungen im Ausländerbereich erlassen kann, sofern die betreffende Massnahme zur Durchsetzung eines wichtigen ausländerpolitischen Ziels notwendig erscheint, nicht im Konflikt steht mit anderen ausländerpolitischen Zielen, den «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz unberührt lässt und in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt ist. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Anwendung der entsprechenden Normen rechtsgleich und diskriminierungsfrei erfolgen kann, kein unzulässiger Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens vorliegt (Art. 8 Abs. 1 und 2 sowie 13 Abs. 1 BV) und die Ansprüche aus Artikel 12 BV (Recht auf Hilfe in Notlagen) in jedem Fall gewahrt bleiben. Zu beachten ist zudem das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV).⁴⁶

Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis in den ersten drei Jahren nach der Bewilligungserteilung

Die Neuregelung, wonach der Unterstützungsansatz für Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung unter dem Ansatz der einheimischen Bevölkerung liegen muss, hat zum Ziel, die Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken und so den Anstieg der Ausgaben von Kantonen und Gemeinden in diesem Bereich zu reduzieren.

Die vorliegende Massnahme soll zudem die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit fördern und einen Anreiz schaffen, den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Damit einher geht auch das als gewichtig einzustufende ausländerpolitische Ziel der Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für Personen, die längerfristig nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können. Es besteht dabei kein Zielkonflikt zwischen der Steuerung der Migration und der beruflichen und gesellschaftlichen Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Die Kantone haben die Möglichkeit, die Mittel für integrations-, gesundheits- oder familienpolitische Massnahmen vom tieferen Ansatz auszunehmen. Die Neuregelung respektiert auch den Kernbereich der kantonalen Sozialhilfekompetenz: Es wird den Kantonen überlassen, die exakte Höhe des Unterstützungsansatzes festzulegen. Die Wirkung der Massnahme ist zudem sowohl zeitlich als auch inhaltlich beschränkt: Die Regelung gilt nur für die ersten drei Jahre nach Erteilung der Bewilligung.

Von der Massnahme betroffen sind nur Drittstaatsangehörige mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis, nicht hingegen Personen mit einer Niederlassungsbewilligung. Eine Schlechterstellung der genannten Personengruppen im Bereich der Sozialhilfe lässt sich mit dem in Artikel 8 Absatz 1 BV enthaltenen Gebot der Rechtsgleichheit vereinbaren. Aufgrund ihrer befristeten Aufenthaltsregelung verfügen diese Personen über einen Aufenthaltsstatus, der sich deutlich von jenem der EU/EFTA-Angehörigen und der Drittstaatsangehörigen mit Niederlassungsbewilligung unterscheidet. Der Grund für einen tieferen Unterstützungsansatz knüpft nicht an ein verpöntes Kriterium wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache und weitere in Artikel 8 Absatz 2 BV in nicht abschliessender Weise aufgezählte Kriterien an. Er beruht auf der Tatsache, dass zwischen Angehörigen aus EU/EFTA-Staaten und Drittstaatsangehörigen unterschieden wird. Dieser Unterschied basiert auf völkerrechtlichen Vereinbarungen über die Personenfreizügigkeit und ist somit gerechtfertigt.

Zudem ist statistisch erwiesen, dass vier bis fünf Prozent der Drittstaatsangehörigen im Ausländerbereich in den ersten drei Jahren nach ihrer Einreise in die Schweiz Sozialhilfe beziehen und damit deutlich häufiger als andere Personengruppen.⁴⁷ Diese Unterscheidung lässt sich folglich objektiv sachlich begründen. Auch der verfassungsmässige Anspruch auf das Existenzminimum (Art. 12 BV), der gemäss Praxis des BGer unabhän-

⁴⁶ Bericht des Bundesrates, S. 12–13

⁴⁷ Siehe Studie BASS, S. 53

gig vom Aufenthaltsstatus einer Person in der Schweiz besteht, wird in jedem Fall gewährt: Die Einschränkungen beim Sozialhilfebezug erlauben es den Kantonen, bei der Umsetzung Besonderheiten von Einzelfällen zu berücksichtigen. Dabei darf das leistungsrechtliche Auffanggrundrecht von Artikel 12 BV nicht tangiert werden.

Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen als Integrationskriterium

Das neue Integrationskriterium der Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen ergänzt die bestehenden vier Integrationskriterien, die bei der Beurteilung der Integration zu berücksichtigen sind. Diese Beurteilung wird stets im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit einer ausländerrechtlichen Massnahme vorgenommen (Art. 96 AIG) und respektiert folglich auch das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV). Die kantonale Kompetenz im Bereich der Sozialhilfe wird davon nicht tangiert.

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

Der Verweis auf die Integrationskriterien von Artikel 58a AIG in Artikel 84 Absatz 5 VE-AIG ändert nichts an der heutigen Rechtslage (siehe Ziff. 3 zu Art. 84 Abs. 5); es stellen sich daher keine verfassungsrechtlichen Fragen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Europäische Menschenrechtskonvention und UNO-Pakt II

Die vorgeschlagenen Massnahmen betreffen zunächst das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁴⁸; Art. 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)⁴⁹). Zwar begründet die EMRK keinen Anspruch auf konkrete staatliche Leistungen. Solche Leistungen können sich jedoch nach aktuellem Stand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) auf die Gestaltung des Privat- und Familienlebens auswirken, mithin in den Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK fallen.⁵⁰ Gleiches gilt für aufenthaltsbeendende Massnahmen, von denen auch die Partnerin oder der Partner und die minderjährigen Kinder erfasst werden, sofern eine gelebte und intakte Beziehung besteht. Personen ausserhalb dieses familiären Kernbereichs können sich nur dann auf Artikel 8 EMRK berufen, wenn sie wegen körperlicher oder geistiger Invalidität oder schwerer Krankheit, die eine dauernde Betreuung nötig macht, in einem eigentlichen Abhängigkeitsverhältnis zu einer Person mit gefestigtem Anwesenheitsrecht in der Schweiz stehen. Der Grundsatz des Schutzes des Familienlebens beinhaltet aber keinen voraussetzungslosen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Die EMRK lässt den Staaten in diesem Bereich einen Ermessensspielraum. Unter anderem kann kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung aus Artikel 8 Ziffer 1 EMRK abgeleitet werden, wenn mit dem Familiennachzug andere als familiäre Ziele verfolgt werden – namentlich solche, die nur gerade auf die Verbesserung des beruflichen oder wirtschaftlichen Fortkommens von Familienangehörigen ausgerichtet sind.

Gemäss Artikel 8 Absatz 2 EMRK darf eine Behörde nur unter bestimmten Voraussetzungen in die Ausübung dieses Rechts eingreifen. Zunächst bedarf der Eingriff in das Privat- und Familienleben einer gesetzlichen Grundlage. Sodann ist er nur zulässig, wenn er in einer «demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer». Unter den Begriff des wirtschaftlichen Wohls können auch staatliche Eingriffe wie die Massnahmen zur Reduktion der Sozialhilfekosten fallen.⁵¹ Die zuständige Behörde muss in jedem Einzelfall beurteilen, ob die anvisierte Massnahme auch verhältnismässig ist. Dies bedeutet, dass eine Abwägung zwischen dem privaten Interesse des Betroffenen und den öffentlichen Interessen vorgenommen werden muss. Zu den massgeblichen Kriterien gehören nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unter anderem: die Staatsangehörigkeit der Personen, die familiäre Situation im

⁴⁸ SR 0.101. Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) wurde von der Bundesversammlung am 3. Oktober 1974 genehmigt und trat am 28. November 1974 für die Schweiz in Kraft.

⁴⁹ SR 0.103.2. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II) wurde von der Bundesversammlung am 13. Dezember 1991 genehmigt und trat für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft.

⁵⁰ Vgl. EGMR, Urteile vom 2. Februar 2016 in Sachen *Di Trizio gegen die Schweiz*, Nr. 71186/09, § 58 ff., und vom 11. Dezember 2018 in Sachen *Belli und Arquier-Martinez gegen die Schweiz*, Nr. 65550/13, § 57ff.

⁵¹ Vgl. Urteile des EMGR: *Berrehab gegen die Niederlande*, Nr. 10730/84, Urteil vom 21. Juni 1988; Meinung der Kommission, in: *Gül gegen die Schweiz*, Nr. 23218/94, Urteil vom 19. Februar 1996 und *Ahmut gegen die Niederlande*, Nr. 21702/93, Urteil vom 28. November 1996. Ferner vgl. BGE 125 I 153, 120 Ib 1 E. 4b und E. 4a sowie Urteile des BGer 2C_693/2008 vom 2. Februar 2009 E. 2.2 sowie 2C_437/2008 vom 13. Februar 2009 E. 2.1.

Aufenthaltsstaat, Schwierigkeiten des Zusammenlebens im Zielstaat, das Kindeswohl oder die Intensität der gesellschaftlichen, kulturellen und familiären Beziehungen.⁵²

Die zeitlich begrenzten Einschränkungen beim Sozialhilfebezug erlauben es den Kantonen, bei der Umsetzung Besonderheiten von Einzelfällen zu berücksichtigen. Der vorgeschlagene Artikel 38a ist damit völkerrechtskonform.

5.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtssetzenden Normen in der Form des Bundesgesetzes.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da sie weder Subventionsbestimmungen noch die Grundlage für die Schaffung eines Verpflichtungskredits oder Zahlungsrahmens enthält.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit der Vorlage werden keine neuen Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat delegiert.

5.6 Datenschutz

Mit Blick auf die Bearbeitung von Personendaten haben die Änderungen weder faktische noch rechtliche Auswirkungen. Die in Artikel 97 AIG aufgeführten Datenschutzbestimmungen sind von den Änderungen nicht tangiert.

⁵² Boultif gegen die Schweiz, Nr. 54273/00, Urteil vom 2. August 2001; Üner gegen die Niederlande, Nr. 5427300, Urteil der Grossen Kammer vom 18. Oktober 2006.