



Juni 2019

Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulates der Staatspolitischen Kommission
des Ständerates 17.3260 vom 30. März 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	6
2.1	Entstehung des Postulats.....	6
2.2	Vorarbeiten zum Bericht.....	7
2.3	Grundzüge des Berichts.....	7
3	Begriff der Sozialhilfe	8
4	Bundeskompetenzen in der Sozialhilfe	8
4.1	Koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes.....	8
4.2	Umfassende Bundeskompetenz.....	9
4.2.1	Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.....	9
4.2.2	Sozialhilfe für Arbeitslose.....	9
4.3	Sachlich begrenzte Kompetenzen für die Regelung der Sozialhilfe im Asyl- und Ausländerbereich.....	9
4.3.1	Übersicht zum Inhalt von Artikel 121 Absatz 1 BV.....	9
4.3.2	Asylbereich.....	10
4.3.3	Ausländerbereich.....	10
4.3.4	Tragweite von Artikel 121a BV.....	13
4.3.5	Grundrechtskonformität.....	13
4.3.6	Zwischenfazit.....	13
5	Rechtliche Grundlagen im Migrationsrecht	14
5.1	Asylrecht.....	14
5.2	Ausländerrecht.....	15
5.2.1	Grundsätze.....	15
5.2.2	Angehörige von EU/EFTA-Mitgliedstaaten.....	16
5.2.3	Drittstaatsangehörige.....	17
5.2.3.1	Erteilung und Widerruf sowie Rückstufung von Bewilligungen bei Sozialhilfeabhängigkeit.....	17
5.2.3.2	Rechtsprechung zum Widerruf bzw. zur Nichtverlängerung von Bewilligungen wegen Sozialhilfeabhängigkeit.....	18
5.2.3.3	Schutz des Privatlebens und des Familienlebens nach Artikel 8 EMRK.....	19
5.3	Bürgerrecht.....	22
5.4	Integration.....	23
5.4.1	Integrationsrechtliche Grundlagen.....	23
5.4.2	Integrationsförderung im Rahmen der KIP.....	24
5.4.3	Integrationsagenda Schweiz.....	24
5.4.4	Motionen der WBK zur Integration von zugewanderten Jugendlichen.....	27
5.4.5	Zwischenfazit.....	27
6	Handhabung der Sozialhilfe durch Bund und Kantone	27
6.1	Sozialhilfe im Asylbereich.....	27
6.2	Sozialhilfe im Ausländerbereich.....	28
6.3	Erhebung der Praxis in den Kantonen.....	29
6.3.1	Informationsfluss als Basis für Massnahmenprüfung.....	29
6.3.2	Unterschiedliches Vorgehen und Richtwerte.....	29
6.3.3	Verhältnismässigkeit als zentrales Konzept.....	29
6.3.4	Rolle des Familiennachzugs.....	30

6.3.5	Kantonale Unterschiede und Handlungsbedarf	30
7	Zusammensetzung der Sozialhilfebezüger aus Drittstaaten	31
7.1	Querschnittsanalyse 2016	31
7.1.1	Drittstaatsangehörige in der Sozialhilfe	31
7.1.2	Sozialhilferisiko und Asylhintergrund.....	31
7.1.3	Sozialhilferisiko und Zulassungsgründe	32
7.1.4	Haushaltssituation und Alter	33
7.1.5	Erwerbssituation.....	33
7.1.6	Bezugsdauer	34
7.1.7	Erheblicher Sozialhilfebezug.....	34
7.2	Längsschnittanalyse (2010–2016)	34
7.2.1	Kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs	35
7.2.2	Wechsel des Aufenthaltsstatus	36
7.3	Wichtigste statistische Ergebnisse	36
8	Handlungsoptionen	37
8.1	Handlungsspielraum.....	37
8.2	Punktuelle Einschränkung bei der Sozialhilfe.....	38
8.3	Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)	40
8.3.1	Anpassungen bei der Erteilung und beim Widerruf der Aufenthaltsbewilligung	40
8.3.2	Anpassungen beim Familiennachzug.....	44
8.3.3	Anpassungen beim Widerruf und bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung	45
8.3.4	Anpassung beim Zustimmungsverfahren	46
8.4	Anpassungen der Voraussetzungen zur Erteilung des Bürgerrechts	47
8.5	Gezielte Integrationsmassnahmen bei Risikogruppen (präventiver Ansatz).....	48
8.6	Optimierung des Meldeflusses zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden.....	50
8.7	Verbesserung der Datenbeschaffung bei Sozialhilfebezug.....	51
9	Weiteres Vorgehen	54
	Anhänge	55

1 Zusammenfassung

Am 8. Juni 2017 hat der Ständerat das Postulat 17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) angenommen.¹ 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.)».

Zur Erfüllung des Postulats hat das SEM zwei externe Studien in Auftrag gegeben. Im Jahr 2016 wurden etwas mehr als 340 000 Personen in der Schweiz von der Sozialhilfe unterstützt. Davon stammen knapp 60 000 Personen (17 %) aus Drittstaaten (d.h. ohne EU/EFTA-Staaten) ausserhalb des Asylbereichs. Sie bilden den Gegenstand des vorliegenden Berichts. Rund 20 000 dieser Personen besitzen eine Aufenthaltsbewilligung und rund 40 000 eine Niederlassungsbewilligung.

Ein erheblicher Anteil dieser Personen hat einen früheren Asylhintergrund, das heisst, sie oder ihre Familienangehörigen sind ursprünglich auf dem Asylweg oder in einem Asylkontext in die Schweiz gekommen. Personen aus dem Asylbereich werden in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz sehr häufig von der Sozialhilfe unterstützt, die entsprechenden Quoten liegen über 80 Prozent. Es liegt nahe, dass diese Faktoren auch noch nachwirken, wenn die Betroffenen rechtlich und statistisch betrachtet nicht mehr zum Asylbereich gehören. Präventive Integrationsmassnahmen sind daher bei dieser Personengruppe besonders wichtig.

Das Sozialhilferisiko hängt stark davon ab, aus welchen Gründen eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt wurde. Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz ziehen, sind praktisch nie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. 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, als wenn es sich um eine Ausländerin oder einen Ausländer handelt.

Bei rund einem Viertel der 37 000 Dossiers (als Dossiers gelten Familien, Ehepaare oder Einzelpersonen) beliefen sich die Sozialhilfekosten insgesamt auf über 80 000 Franken. Die Mehrheit aller Unterstützungseinheiten mit Bezügen von über 80 000 Franken (58 %) lebt in Familienhaushalten mit Kindern, davon ist wiederum die Mehrheit alleinerziehend (53 %).

Es zeigt sich auch die Tendenz, dass es den Betroffenen mit zunehmender Dauer des Aufenthalts schwerer fällt, etwa den späteren Familiennachzug oder die Geburt von Kindern in der Schweiz ökonomisch zu bewältigen.

Um Aufschlüsse über die Zusammenhänge zwischen Aufenthaltsverlauf und Sozialhilfebezug zu erhalten, wurde eine Längsschnittanalyse von neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen durchgeführt (sogenannte «Einwanderungskohorten»). Dies ermöglicht unter anderem

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173260>

die Analyse von Integrationsverläufen bzw. langfristigen Sozialhilfebezügen gewisser Personengruppen und damit deren Eingrenzung («Risikogruppen»).

Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Festlegung und Ausrichtung der Sozialhilfe im Ausländerbereich sind beschränkt. Es sind nur punktuelle Eingriffe möglich. Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, der die Voraussetzung für Sozialhilfe durch die Kantone ist.

Das geltende Ausländerrecht berücksichtigt bereits heute den Bezug von Sozialhilfe bei den Regelungen über die Erteilung und den Widerruf von Bewilligungen. Am 1. Januar 2019 sind zudem mehrere Verschärfungen in diesem Bereich in Kraft getreten.

Aufgrund der beschränkten Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfe selbst und der Ergebnisse der beiden Studien werden bei den Handlungsoptionen in erster Linie Verschärfungen der bestehenden Regelungen im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts diskutiert. Es werden weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Integration von Risikogruppen aufgezeigt, um einer Sozialhilfeabhängigkeit vorzubeugen. In Erwägung gezogen werden auch Verbesserungen bei den Statistiken sowie Vereinfachungen beim Datenaustausch zwischen den Behörden.

Der Bundesrat hat das EJPD beauftragt, die im Bericht enthaltenen Handlungsoptionen im Rahmen einer Gruppe von Experten, insbesondere mit den kantonalen Vollzugsbehörden, bezüglich der Auswirkungen und der Praktikabilität zu prüfen und anschliessend dem Bundesrat bis Ende November 2019 über die Ergebnisse Bericht zu erstatten und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.

2 Ausgangslage

2.1 Entstehung des Postulats

Am 12. Januar 2017 hat die SPK-S die Motion 14.3691 der FDP-Liberale Fraktion «Keine Einwanderung in unser Sozialsystem» vom 10. September 2014 beraten. Diese Motion will Einwanderer aus Drittstaaten nach der Einreise für eine Anfangszeit von drei bis fünf Jahren von der Sozialhilfe ausschliessen. Sie wurde vom Nationalrat am 14. September 2016 angenommen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wurde von der SPK-S beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) dazu einen Bericht auszuarbeiten. In diesem Bericht vom 20. März 2017 wurden insbesondere Fragen zur Statistik über den Bezug von Sozialhilfe durch ausländische Personen aus Drittstaaten, zur ausländerrechtlichen Praxis in den Kantonen beim Bezug von Sozialhilfe, zu den Regelungskompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe sowie zu den Möglichkeiten einer bundesrechtlichen Beschränkung der Sozialhilfe im Rahmen der geltenden Verfassung (Art. 115 und 121 Abs. 1 der Bundesverfassung², BV) behandelt.

An der Sitzung vom 31. März 2017 reichte die SPK-S das Postulat 17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» ein. Es wurde am 8. Juni 2017 vom Ständerat angenommen und 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 vorliegende Bericht erfüllt diesen Auftrag. Ebenfalls am 8. Juni 2017 hat der Ständerat die oben genannte Motion 14.3691 abgelehnt.

Am 8. März 2018 reichte Nationalrätin Yvonne Feri zudem das Postulat «Notwendige Kinderschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern» (18.3121) ein. Der Bundesrat kündigte in seiner Stellungnahme vom 9. Mai 2018 an, dass die Auswirkungen von Kinderschutzmassnahmen auf die ausländerrechtlichen Massnahmen bei Vorliegen von Sozialhilfekosten im Rahmen des vorliegenden Berichts soweit als möglich ebenfalls untersucht werden. Im Rahmen der Gespräche mit den Kantonen wurde die Thematik aufgegriffen und in der Studie ECOPLAN behandelt (siehe Anhang II, Ziff. 4.5). Der vorliegende Bericht äussert sich auch zu diesem Postulat.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Kanton St. Gallen am 18. April 2016 eine Standesinitiative mit dem Titel «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen» (16.307) eingereicht hat. Dieser wurde am 27. April 2017 Folge gegeben.

Zudem beantragt die SPK-N mit Beschluss vom 12. April 2019 der parlamentarische Initiative von Nationalrat Erich Hess vom 15. März 2018 «Sozialhilfe-Obergrenze für Ausländer» (18.415) keine Folge zu geben.

² SR 101

2.2 Vorarbeiten zum Bericht

Zur Beantwortung des Postulats hat das SEM zwei externe Studien in Auftrag gegeben. Die beiden Studien wurden durch eine Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern anderer Bundesämter (Bundesamt für Statistik [BFS], Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]), der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) und des Schweizerischen Städteverbands (SSV) begleitet.

Die erste Studie BASS vom 5. November 2018 «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen» (siehe Anhang I) befasst sich mit Fragen zur Anzahl und zu den Merkmalen der potenziell Betroffenen: Zum einen ging es darum abzuschätzen, wie viele Drittstaatsangehörige Sozialhilfe beziehen und damit potenziell von einer Veränderung bzw. Verschärfung der rechtlichen Grundlagen gemäss dem Auftrag des Postulats betroffen wären. Zum anderen wurden die Wahrscheinlichkeit und die Einflussfaktoren des Sozialhilfebezugs untersucht. Es wurde also beurteilt, wie gross die Wahrscheinlichkeit ist, dass Drittstaatsangehörige – im Vergleich zu anderen Personengruppen – in der Schweiz Sozialhilfe beziehen, und welche Faktoren diese Wahrscheinlichkeit beeinflussen.

Die zweite Studie ECOPLAN vom 5. Dezember 2018 «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone» (siehe Anhang II) untersuchte die ausländerrechtliche Praxis der Kantone bei einem Sozialhilfebezug durch Drittstaatsangehörige.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die im Postulat enthaltene Teilfrage zum Transfer von Sozialhilfegeldern ins Ausland wegen der fehlenden Daten nicht beantwortet werden kann. Eine systematische Erfassung der von Einzelpersonen ins Ausland überwiesenen Gelder nach Höhe der Beträge, Herkunft der Geldmittel, Nationalität der überweisenden Person und nach Empfängerländern setzt rechtliche Grundlagen voraus, die eine entsprechende Erfassungs- und Meldepflicht aller Zahlungsinstitute verankern und die Schaffung einer Meldestelle mit den erforderlichen Datenbanken und Auswertungsmöglichkeiten vorsehen. Zudem müssten die Zollkontrollen bei der Ausreise verstärkt werden, um auch die Mitnahme von Bargeld bei Auslandsreisen zu erfassen. Der Bundesrat erachtet einen derartigen Eingriff in den internationalen Zahlungs- und Reiseverkehr und den damit verbundenen administrativen Aufwand ungeachtet der zahlreichen rechtlichen Fragen als unverhältnismässig. Nach Auffassung des Bundesrates ist es zentral, dass die Kantone sicherstellen, dass die Höhe der entrichteten Sozialhilfe einzig nach dem Lebensbedarf im Inland bemessen wird (siehe auch Antworten des Bundesrates zum Postulat Quadri 17.3066 vom 7. März 2017 und der Interpellation Bischof 17.3165 vom 16. März 2017).

2.3 Grundzüge des Berichts

Im vorliegenden Bericht wird dargelegt, was in der Schweiz allgemein unter dem Begriff «Sozialhilfe» verstanden wird und wie die Kompetenzen in diesem Bereich geregelt sind. Anschliessend werden die bestehenden migrationsrechtlichen Massnahmen bei einem Sozialhilfebezug durch Angehörige von Drittstaaten sowie die Handhabung dieser Regelungen durch die Kantone dargestellt.

Dabei ist zu erwähnen, dass nach der Einreichung des Postulats Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes³ (AIG) in Kraft getreten sind, die neue ausländerrechtliche Massnahmen bei Vorliegen eines Sozialhilfebezugs ermöglichen. Diese Änderungen wurden im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung; Ziff. 4.3.3) sowie der Integrationsvorlage geschaffen (Ziff. 5.3.2.1).⁴

Da die Vermeidung, Behebung oder Verminderung der Bedürftigkeit und damit des Bezugs von Sozialhilfe ein wichtiges Ziel der Integrationsförderung ist, wird auch auf die aktuellen Entwicklungen und Schwerpunkte der Schweizer Integrationspolitik eingegangen.

In einem letzten Teil werden Handlungsoptionen zur Vermeidung des Bezugs von Sozialhilfe durch Drittstaatsangehörige und zur Einschränkung von Sozialhilfeleistungen an diese Personen dargestellt und bewertet. Sie beruhen insbesondere auf den Ergebnissen der erwähnten Studien (Ziff. 2.2). Am Schluss wird das weitere Vorgehen des Bundesrats erläutert.

3 Begriff der Sozialhilfe

Zusammengefasst kann Sozialhilfe folgendermassen definiert werden:

«Sozialhilfe bezweckt die Sicherung der Existenz sowie die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit bedürftiger Personen. Die Sozialhilfe wird von der öffentlichen Hand ausgerichtet, ist subsidiär zu anderen privaten oder öffentlichen Hilfen und bemisst sich nach den Verhältnissen im Einzelfall.»⁵

4 Bundeskompetenzen in der Sozialhilfe

Nach Artikel 3 BV gilt bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ein Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes; das heisst, der Bund darf Aufgaben einzig gestützt auf konkrete Einzelermächtigungen in der Bundesverfassung übernehmen. Artikel 115 BV enthält keine materiell-rechtliche, sondern nur eine koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes (Ziff. 4.1). Die Verfassung kennt im Bereich der Sozialhilfe aber auch umfassende (Ziff. 4.2) sowie sachlich begrenzte Bundeskompetenzen (Ziff. 4.3). Die konkreten Möglichkeiten einer bundesrechtlichen Beschränkung der Sozialhilfe im Ausländerbereich sind in Ziffer 4.3.3 dargelegt.

4.1 Koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes

Artikel 115 Satz 1 BV verankert eine Kollisionsregel, welche die interkantonale Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger bestimmt, indem sie den Grundsatz der wohnörtlichen Unterstützungspflicht statuiert. Gestützt auf die in Artikel 115 Satz 2 BV verankerte Gesetzgebungskompetenz zur Regelung von Ausnahmen und Zuständigkeiten wurde das Zuständigkeitsgesetz vom 24. Juni 1977⁶ (ZUG) erlassen. Artikel 115 BV begründet hingegen keine Kompetenz, materiell-rechtliche Sozialhilfenormen zu erlassen, und zwar weder für den

³ SR 142.20

⁴ AS 2018 733, Botschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3007 ff. und AS 2017 6521; Zusatzbotschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) BBl 2016 2821 ff.

⁵ Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl., Bern, Stuttgart, Wien, 1999, S. 25.

⁶ SR 851.1

Bund noch für die Kantone, deren Zuständigkeit für die Sozialhilfe bereits aus Artikel 3 BV abgeleitet werden kann (subsidiäre Generalkompetenz der Kantone).

4.2 Umfassende Bundeskompetenz

Die Verfassung gibt dem Bund die Kompetenz, für zwei Personengruppen umfassende Regelungen über die Sozialhilfe zu erlassen:

4.2.1 Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

Artikel 40 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesgesetzgeber ausdrücklich, die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Bereich der Sozialhilfe (im Verfassungstext als «Unterstützung» bezeichnet) zu regeln. Mit dem Erlass der Artikel 22 ff. des Auslandschweizergesetzes vom 26. September 2014⁷ (ASG) hat der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.

4.2.2 Sozialhilfe für Arbeitslose

Artikel 114 Absatz 5 BV ermächtigt den Bund, über die Leistungen der Arbeitslosenversicherung hinaus Massnahmen der Sozialhilfe für arbeitslose Personen zu definieren («Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge»). Von dieser Gesetzgebungskompetenz hat der Bund bisher keinen Gebrauch gemacht.

4.3 Sachlich begrenzte Kompetenzen für die Regelung der Sozialhilfe im Asyl- und Ausländerbereich

4.3.1 Übersicht zum Inhalt von Artikel 121 Absatz 1 BV

Artikel 121 Absatz 1 BV lautet wie folgt: «Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes.»

Diese Vorschrift umschreibt die Kompetenz des Bundes im *Ausländerwesen* mit einer Aufzählung von Einzelvorschriften (Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung); die Kompetenz ist indessen umfassend und ermöglicht die Regelung von Fragen, die den Status und die Stellung von Ausländerinnen und Ausländern betreffen. Weiter erklärt Artikel 121 Absatz 1 BV «die Gewährung von Asyl» zur Sache des Bundes und verankert damit ebenfalls eine umfassende Bundeskompetenz im *Asylbereich*. Mit dem Asylgesetz und der teilweisen Einbindung in den europäischen Asylraum (Dublin-Assoziierung) hat der Bund den Asylbereich umfassend geregelt, sodass für kantonale Regelungen im Bereich der Asylgewährung und des Asylverfahrens kein Raum mehr besteht.⁸

Der Wortlaut von Artikel 121 Absatz 1 BV enthält – anders als die Artikel 40 Absatz 2 und 114 Absatz 5 BV – keinen ausdrücklichen Hinweis auf eine Kompetenz des Bundes zum Erlass von sozialhilferechtlichen Bestimmungen im Asyl- und Ausländerbereich. Daraus kann indessen nicht der Schluss gezogen werden, dem Bund stehe zur Regelung solcher Fragen keine Befugnis zu. Vielmehr ist durch Auslegung der Umfang der Bundeskompetenz zu ermitteln. Dabei zeigt sich, dass die Befugnisse des Bundes im Asylbereich (Ziff. 4.3.2) weiter reichen als im Ausländerbereich (Ziff. 4.3.3).

⁷ SR 195.1

⁸ Alberto Achermann, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 121 N. 24.

4.3.2 Asylbereich

Hinsichtlich der Kompetenz zur Regelung des Asylbereichs (Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländer und Flüchtlinge sowie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl) entspricht Artikel 121 Absatz 1 BV inhaltlich weitgehend der Vorgängerbestimmung des Artikels 69^{ter} aBV. Bereits diese Bestimmung wurde insofern weit ausgelegt, als dem Bund die Kompetenz eingeräumt wurde, die Rechtsstellung von Personen des Asylbereichs umfassend zu regeln.

Daraus leitete der Bundesrat schon vor vierzig Jahren (im Rahmen der Vorarbeiten zum Erlass des ersten Asylgesetzes) auch die Befugnis des Bundes ab, Fragen finanzieller Natur im Zusammenhang mit der Asylgewährung zu ordnen. Er folgerte für den Bereich der Sozialhilfe, dass dem Bund – insbesondere auch weil eine Bundesbehörde über die Aufnahme von Flüchtlingen entscheidet – «bundesstaatsrechtlich auch die Möglichkeit gegeben werden muss, nötigenfalls fürsorgerische Massnahmen zu treffen»⁹. Diese Auslegung wurde im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung insofern bestätigt, als der Bundesrat in der Botschaft darlegte, die nachgeführte Kompetenznorm ermächtige den Bund ganz allgemein dazu, die «Rechtsstellung der Flüchtlinge» (umfassend) zu regeln.¹⁰

Trotz dieser Bundeskompetenz verfügen die Kantone für die Ausrichtung von Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich nach wie vor über einen gewissen Regelungsspielraum. Allerdings hat der Bund von seiner Regelungsbefugnis in den letzten Jahren durch Änderungen des Asylgesetzes (insb. Art. 80 ff. AsylG) zunehmend Gebrauch gemacht, sodass in diesem Umfang der Regelungsspielraum der Kantone kleiner geworden ist (vgl. dazu Ziff. 6.1). So ist beispielsweise bundesrechtlich vorgeschrieben, dass die Unterstützung für Asylsuchende nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten ist (Art. 82 Abs. 3 AsylG). Artikel 83 AsylG enthält die gesetzliche Grundlage zur Einschränkung der Sozialhilfe (vollständige oder teilweise Ablehnung, Kürzung oder Entzug). Artikel 89 Absatz 3 AsylG legt unter anderem fest, dass das SEM die Ausrichtung einzelner Pauschalenbestandteile von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen kann. Dazu gehört beispielsweise die rasche Integration bei vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen. Diese bundesrechtlichen Eingriffe verfolgen zum einen den Zweck, die Attraktivität der Schweiz als Zielland von Asylsuchenden zu reduzieren. Zum anderen sollen sie Anreize zur Integration von Personen mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz setzen.

4.3.3 Ausländerbereich

Gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 BV kann der Bund umfassende Regelungen in den folgenden *ausländerrechtlichen Sachbereichen* treffen: Einreise, Aufenthalt (Bewilligungspflicht, Höchstzahlen usw.) und Aufenthaltsende (Widerruf von Bewilligungen, Ausreise). Auch die Rechtsstellung von Aufenthaltern und Niedergelassenen kann bundesrechtlich geregelt werden, soweit ein Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit besteht. Anerkannt ist ferner, dass der Bund gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 BV Bereiche der Integration von Ausländerinnen und Ausländern regeln kann. Macht der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch, so hat er auf kantonale Zuständigkeiten, zum Beispiel im Schulwesen oder in der Sozialhilfe, Rücksicht zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in der jüngeren Zeit in Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen darauf hingewiesen, im Ausländerbereich obliege es dem kantona-

⁹ Botschaft des Bundesrats vom 31. August 1977 zum Asylgesetz und zum Bundesbeschluss betreffend den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BBl 1977 III 105 ff. (hier S. 114).

¹⁰ Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff. (hier S. 335).

len Gesetzgeber, eine Einschränkung des Anspruchs auf Sozialhilfeleistungen vorzusehen.¹¹ Ähnlich argumentierte der Bundesrat in einem Bericht vom Februar 2015 in Erfüllung des Postulats 13.4010 «Rahmengesetz für die Sozialhilfe».¹² In seiner Antwort auf die Motion 14.3691 kam der Bundesrat zum Schluss, für den geforderten *generellen* Sozialhilfeabschluss von Personen aus Drittstaaten fehle dem Bund die verfassungsrechtliche Kompetenz. Aus diesen Stellungnahmen lässt sich folgern, dass der Bund jedenfalls für weitreichende sozialhilferechtliche Regelungen aus Artikel 121 Absatz 1 BV keine Regelungskompetenz ableiten kann. Umgekehrt ginge aber die Folgerung zu weit, dem Bund stünden überhaupt keine Regelungskompetenzen zu. Soweit bundesgesetzliche Vorschriften über die Sozialhilfe im Ausländerbereich den Kantonen einen substanziellen Regelungsspielraum belassen (insofern bloss «punktuellen Charakter» haben), sollte deren Zulässigkeit nicht von vornherein verneint werden.

An diese Überlegungen hat der Bundesrat angeknüpft bei der Inanspruchnahme der Bundeskompetenz zum Erlass von zwei sozialhilferechtlichen Vorschriften im Ausführungsgesetz zu Artikel 121a BV, das die Bundesversammlung am 16. Dezember 2016 verabschiedet hat.¹³ Dieses Gesetz enthält in zwei Bestimmungen Regelungen über die Sozialhilfe:

- Gemäss Artikel 29a AIG haben Ausländerinnen und Ausländer (EU/EFTA-Staatsangehörige sowie Drittstaatsangehörige), die sich lediglich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, sowie deren Familienangehörige keinen Anspruch auf Sozialhilfe.
- Ferner besteht gemäss Artikel 61a Absatz 3 AIG für EU/EFTA-Staatsangehörige im Zeitraum von der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bis zum Erlöschen des Aufenthaltsrechts kein Anspruch auf Sozialhilfe.

Diese Regelung, erlassen mit dem Ziel, in den Kantonen eine einheitliche Praxis herbeizuführen, erfasst nur eine relativ eng umschriebene Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern und ist in ihrer zeitlichen Wirkung überschaubar.

Der Erlass dieser Bestimmungen macht zugleich deutlich, dass mittels Auslegung genauer zu umschreiben ist, wie weit ein auf Artikel 121 Absatz 1 BV gestützter Bundeseingriff zur Regelung sozialhilferechtlicher Aspekte im Ausländerwesen gehen darf. Die bisherigen, eher pauschalen Umschreibungen haben keine hinreichende Orientierungsfunktion.

Es müssen weitere Differenzierungen vorgenommen werden; geeignet erscheint eine Eingrenzung der Bundeskompetenz anhand von Leitsätzen, die (nicht abschliessend) wie folgt formuliert werden könnten:

- (1) Der auf Artikel 121 Absatz 1 BV abgestützte Erlass sozialhilferechtlicher Bestimmungen im Ausländerbereich ist nicht ausgeschlossen, wenn dies *unter gebührender Rücksichtnahme* auf die Sozialhilfekompetenz der Kantone geschieht.
- (2) Der Regelungsspielraum des Bundes zum Erlass gesetzlicher Vorschriften über die Sozialhilfe im Ausländerbereich ist *geringer als im Asylbereich* (vgl. dazu oben Ziff. 4.3.2). Das ist bereits in der Formulierung des Artikels 121 Absatz 1 BV

¹¹ Vgl. beispielsweise Stellungnahme des Bundesrats vom 20. August 2014 zum Postulat 14.3463 (Einwanderung aus Drittstaaten geschickt steuern) sowie vom 21. Juni 2013 zur Interpellation 13.3297 (Stellensuche und Sozialtourismus).

¹² Vgl. Ziff. 2.4 des Berichts des Bundesrats vom 25. Februar 2015 («Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten») in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe».

¹³ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2016 über die Ausländerinnen und Ausländer (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 8917 (Referendumsvorlage). Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3007 ff. (hier S. 3071), die entsprechende Gesetzgebungskompetenz auf Art. 121 Abs. 1 BV abgestützt.

angelegt: Im Asylbereich ist der Bund generell für die Gesetzgebung «über die Gewährung von Asyl» zuständig; demgegenüber listet der Verfassungstext die Zuständigkeitsbereiche im Ausländerbereich einzeln auf («Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern»). Ferner dürfen in diesem Zusammenhang auch zwei weitere zentrale Eckpunkte des Asylwesens mitberücksichtigt werden: Zum einen überweist der Bund den Kantonen Subventionen zur Abgeltung von Sozialhilfekosten. Zum anderen ist auch von Bedeutung, dass eine Bundesbehörde (SEM) über die Asylgewährung entscheidet, während im Ausländerbereich die Kantone zu wesentlichen Teilen Vollzungsaufgaben übernehmen (z. B. Bewilligungserteilung für Kurzaufenthalt, Aufenthalt, Niederlassung und Grenzgänger sowie Bewilligungswiderruf und Wegweisungsvollzug).

- (3) Die Zulässigkeit eines Bundeseingriffs im Sozialhilfebereich ist insbesondere daran zu messen, ob ein solcher Schritt zur Durchsetzung ausländerpolitischer Ziele oder Grundsätze und damit zur Durchsetzung von Bundesinteressen notwendig ist. Beispielsweise könnten die Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland (für bestimmte Personengruppen) oder die rasche Integration von Personengruppen mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz als derartige *ausländerpolitische Ziele* identifiziert werden.¹⁴ Eine Bundesregelung lässt sich eher rechtfertigen, wenn das angestrebte ausländerpolitische Ziel besonders gewichtig ist und breite Unterstützung genießt.
- (4) Ein beabsichtigter Bundeseingriff kann das eine ausländerpolitische Ziel stärken (z. B. Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland) und gleichzeitig ein anderes ausländerpolitisches Ziel schwächen (z. B. Integrationsförderung, erhöhter Schutzbedarf vulnerabler Personen). Liegt ein solcher *Zielkonflikt* vor, so empfiehlt sich eine *besondere Zurückhaltung* des Bundes.
- (5) Wichtiger Gradmesser für die Zulässigkeit sozialhilferechtlicher Bestimmungen des Bundes im Ausländerbereich ist die *inhaltliche und zeitliche Wirkung* der beabsichtigten Massnahmen; gemeint sind damit namentlich folgende Faktoren: Dauer der Massnahme (befristet / unbefristet); tatsächliche und finanzielle Auswirkungen auf die betroffenen Personen und auf die Kantone; Grösse und Zusammensetzung der betroffenen Gruppe ausländischer Personen.
- (6) Ein Vorstoss in «*Kernbereiche*» der *kantonalen Sozialhilfekompetenz* (Organisation der Sozialhilfebehörden und Zuständigkeiten; Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe; Festsetzung der Beiträge usw.) sollte unterbleiben.

In Berücksichtigung dieser Leitsätze könnte eine auf Artikel 121 Absatz 1 BV gestützte Bundeskompetenz zum Erlass sozialhilferechtlicher Bestimmungen im Ausländerbereich in der folgenden Kurzformel umrissen werden:

Die Bundeskompetenz könnte dann bejaht werden, wenn die betreffende Massnahme zur Durchsetzung eines wichtigen ausländerpolitischen Ziels notwendig erscheint, nicht im Konflikt steht mit anderen ausländerpolitischen Zielen, in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt ist und den «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz unberührt lässt.

¹⁴ Art. 121a BV ist im Rahmen einer harmonisierenden Verfassungsauslegung in diese Beurteilung einzubeziehen; diese Verfassungsnorm verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig steuert.

4.3.4 Tragweite von Artikel 121a BV

Gemäss Artikel 121a Absatz 2 Satz 3 BV kann der Anspruch von Ausländerinnen und Ausländern «auf Sozialleistungen» beschränkt werden. Der Begriff der Sozialleistung wird in der Bundesverfassung zwar nicht näher umschrieben, es kann aber davon ausgegangen werden, dass unter diesen Begriff alle Leistungen fallen, die der Verwirklichung der in Artikel 41 BV verankerten Sozialziele dienen. Darunter fallen insbesondere die eidgenössischen Sozialversicherungen (Art. 111–117 BV) und die Sozialhilfe der Kantone. Zum Erlass einer allfälligen Leistungsbeschränkung ist der jeweilige Gesetzgeber (auf Bundes- bzw. Kantonsebene) im Rahmen seiner Kompetenzen ermächtigt (vgl. auch Art. 121a Abs. 5 BV, wonach das [eidgenössische oder kantonale] Gesetz die Einzelheiten regelt). Hätte der Verfassungsgeber beabsichtigt, dass der Bundesgesetzgeber neu auch generell zum Erlass von Bestimmungen über die Einschränkung der Sozialhilfe zuständig sein soll, so hätte er dies – in der Logik des Verfassungsvorbehalts des Bundes nach Artikel 3 BV – auch entsprechend deutlich formulieren müssen (vgl. zur Berücksichtigung von Art. 121a BV im Rahmen der harmonisierenden Verfassungskonstruktion Ziff. 4.3.3).

4.3.5 Grundrechtskonformität

Falls im Einzelfall die Bundeskompetenz zum Erlass von sozialhilferechtlichen Normen im Ausländerbereich bejaht wird, muss in einem zweiten Schritt die weitere Verfassungsmässigkeit der geplanten Massnahme geprüft werden. Insbesondere 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 und Art. 13 Abs. 1 BV) und die Ansprüche aus Artikel 12 BV (Recht auf Hilfe in Notlagen) in jedem Fall gewahrt bleiben. Wenn die entsprechenden Normen darauf abzielen, einzelne oder mehrere Gruppen ausländischer Personen ganz oder teilweise von der Sozialhilfe auszuschliessen, dann besteht – mit Blick auf andere Personengruppen, die von einer solchen Regelung nicht erfasst sind – ein erhöhtes Risiko, dass ein solcher Eingriff dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot widerspricht. Denn gemäss Artikel 8 Absatz 1 BV sind Personen, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, durch den Gesetzgeber bzw. den Rechtsanwender auch gleich zu behandeln, ausser es lägen sachliche Gründe für eine Differenzierung vor.

4.3.6 Zwischenfazit

Es kann festgehalten werden, dass für einen generellen Sozialhilfeausschluss von Personen aus Drittstaaten während mehrerer Jahre durch eine Bestimmung des Bundesrechts, wie er von der dem Postulat vorangegangenen Motion (14.3691; siehe Ziff. 2.1) gefordert wurde, die verfassungsrechtliche Grundlage fehlt. Nicht ausgeschlossen ist indessen, dass der Bund für einzelne Kategorien von Drittstaatsangehörigen und für eine befristete Zeit eine sozialhilferechtliche Regelung treffen kann (punktuelle Einschränkung). Tatbestandsseitig könnte der Ausschluss von der Sozialhilfe an Bedingungen geknüpft werden, und rechtsfolgerecht wäre statt eines ganzen auch nur ein teilweiser Ausschluss von der Sozialhilfe denkbar (Anspruch auf bloss reduzierten Sozialhilfebetrag).

Für die einzelnen Personenkategorien müssten in Anwendung der Leitsätze gemäss Ziffer 4.3.3 die kompetenzrechtliche Frage geklärt und – bei Vorliegen einer Bundeskompetenz – die grundrechtskonforme Ausgestaltung sichergestellt werden.

Bei längerfristigen Aufenthalten mit Erwerbstätigkeit oder im Rahmen des Familiennachzugs wäre davon auszugehen, dass eine generelle Ausnahme oder Kürzung von Sozialhilfeleistungen die Regelungsbefugnis des Bundes überschreiten würde und wohl nicht verhältnis-

mässig wäre. Nicht anders sähe es wohl bei in der Schweiz geborenen Kindern von ausländischen Personen aus. In diesen Fällen sollten die Kantone im Einzelfall entscheiden können, ob das Aufenthaltsrecht zu entziehen und damit auch der Bezug von Sozialhilfe nicht mehr möglich ist.

Eine Ausdehnung des Verbots von Sozialhilfeleistungen könnte auch dazu führen, dass gewisse Personenkategorien während längerer Zeit zwar ein Aufenthaltsrecht besitzen, aber keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben (nur noch Anspruch auf Nothilfe). Eine ähnliche Problematik besteht heute bereits bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, bei denen eine zwangsweise Ausschaffung nicht möglich ist und die nicht freiwillig ausreisen wollen (Art. 81 und 82 AsylG).

Da nach geltendem Recht die Ausrichtung von Sozialhilfe generell an das Vorliegen einer ausländerrechtlichen Bewilligung gebunden ist, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht beim Bezug von Sozialhilfe an Bedingungen zu knüpfen (z. B. Verbesserung der Integration) oder zu entziehen. Der Bund kann folglich über das Ausländerrecht mehr regulieren, als er dies über einen Eingriff bei der Sozialhilfe selbst tun könnte.

5 Rechtliche Grundlagen im Migrationsrecht

5.1 Asylrecht

Das Asylrecht hat zum Ziel, dass Flüchtlingen und vulnerablen Personen Schutz gewährt wird. Ihre Aufenthaltsberechtigung ergibt sich einerseits aus völkerrechtlichen Verpflichtungen wie der Flüchtlingskonvention (FK) und der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Andererseits werden Personen vorläufig aufgenommen, wenn sie insbesondere aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg oder einer medizinischen Notlage im Herkunftsstaat konkret gefährdet sind und eine Rückkehr daher nicht zumutbar ist. Eine allfällige Sozialhilfeabhängigkeit in der Schweiz tangiert dieses Aufenthaltsrecht nicht. Es erfolgt kein Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung eines anerkannten Flüchtlings bzw. keine Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme nur aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit. Es ist auch zu berücksichtigen, dass vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge zu Beginn ihres Aufenthalts in der Schweiz ihre Arbeitsmarktfähigkeit erst aufbauen müssen. Die Herausforderung besteht zu Beginn darin, die Integration und damit die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe zu beschleunigen.

Für die Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich (Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge) sind die Kantone zuständig, sofern diese Personen nicht in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind (Art. 80 Abs. 1 und 80a AsylG sowie Art. 86 Abs. 1 AIG).

Die Ausrichtung von Sozialhilfe und Nothilfe erfolgt nach kantonalem Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG; Art. 86 Abs. 1 AIG). Der Bund gilt dabei den Kantonen die Kosten der Sozialhilfe mit pauschal festgesetzten Bundesbeiträgen ab (Art. 88 AsylG; Art. 87 Abs. 1 AIG). Der Bundesrat legt dabei die Höhe der Pauschalen aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen fest. Er bestimmt die Ausgestaltung der Pauschalen sowie die Dauer ihrer Ausrichtung und die Voraussetzungen dafür. Er kann die Pauschalen namentlich in Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer festlegen und sie mit der Erreichung von sozialpolitischen Zielen verbinden (Art. 89 AsylG). Bei vorläufig Aufgenommenen wird die Pauschale bis maximal sieben Jahre nach Einreise ausgerichtet (Art. 87 Abs. 3 AIG), bei anerkannten Flüchtlingen längstens während fünf Jahren seit Einreichung des Asylgesuchs (Art. 88 Abs. 3 AsylG). Die Bemessung der Sozialhilfe – beispielsweise die Höhe der Unterstützungsleistungen – erfolgt nach kantonalem Recht, wobei die Höhe der er-

wähnten Bundesabteilung den Sozialhilfestandard für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen wesentlich zu beeinflussen vermag. Zudem sieht das Asylgesetz bzw. das Ausländer- und Integrationsgesetz vor, dass für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene der Ansatz für die Unterstützung unter demjenigen für die einheimische Bevölkerung liegt und unter bestimmten Voraussetzungen zusätzlich eingeschränkt werden kann. Dabei ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten (Art. 82 Abs. 3 i. V. m. Art. 83 Abs. 1 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG). Anerkannte Flüchtlinge sind hingegen bei der Sozialhilfe der einheimischen Bevölkerung gleichzustellen (Art. 23 FK).

Die Ablösung von der Sozialhilfe von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen wird vor diesem Hintergrund vor allem über die Umsetzung von Integrationsprogrammen (vgl. Ziff. 5.4. zur von Bund und Kantonen verabschiedeten Integrationsagenda Schweiz), den Abbau administrativer Hürden und rechtliche Anreize (vgl. dazu die «punktuellen Anpassungen» im Bericht des Bundesrates zur vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit¹⁵) vorgenommen. Die Kantone können gestützt auf die kantonale Sozialhilfegesetzgebung und Artikel 58b AIG bei mangelnden Integrationsbemühungen Sanktionen aussprechen oder gezielte Anreize setzen (Abschluss von Integrationsvereinbarungen mit vorläufig aufgenommenen Personen).

Im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5.4) wird zudem geprüft, wie das bestehende Finanzierungssystem (Art. 88 und 89 AsylG sowie Art. 87 Abs. 1 AIG) stärker auf die Integration ausgerichtet werden kann. Im Rahmen eines Folgemandats zur Integrationsagenda wird die Anpassung des gesamten Finanzierungssystems in den Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung überprüft. Ziel dieses Mandats ist es, die Anreize zu einer raschen und nachhaltigen Integration (Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit und Gesellschaft) zu verstärken, administrative Entlastungen zu erreichen sowie Fehlanreize zu beheben. Es sind ferner im Bereich der Sozialausgaben - unter Berücksichtigung der Wirkung der Investitionen in die Integration mittels der Erhöhung der Integrationspauschale - sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen Minderausgaben anzustreben.

Zur Integrationsagenda Schweiz gehört auch der Aufbau eines Monitorings zur Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen.

5.2 Ausländerrecht

5.2.1 Grundsätze

Die Zuwanderungspolitik der Schweiz basiert auf einem dualen Zulassungssystem. Es wird unterschieden zwischen einer Zulassung gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) und der entsprechenden EFTA-Konvention¹⁶ und sowie einer gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz beschränkten Zulassung von Angehörigen der übrigen Staaten.

Die Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern, die kein Asylverfahren durchlaufen haben, ist an ihren Aufenthaltsstatus geknüpft. Die Unterstützung von Ausländerinnen und Ausländern erfolgt durch den Wohnkanton (Art. 20 Abs. 1 ZUG). Ist eine ausländische Person ausserhalb des Wohnkantons auf sofortige Hilfe angewiesen oder hat sie keinen Wohnsitz in der Schweiz, erfolgt die Hilfe durch den Aufenthaltskanton (Art. 20 Abs. 2 und 21 ZUG).

¹⁵ Abrufbar unter: <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf>> (Stand: 28.2.2019)

¹⁶ SR 0.142.112.681 und SR 0.632.31

Aufgrund entsprechender Verweise in der Gesetzgebung der Kantone über die Sozialhilfe kommen in der Regel die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)¹⁷ zur Anwendung, die für eine weitgehende Harmonisierung der Praxis in den Kantonen sorgen (Ziff. 6.26.2).

Das Ausländerrecht sieht vor, dass eine Zulassung durch eine Bewilligungserteilung grundsätzlich nur dann möglich ist, wenn in der Schweiz keine Sozialhilfe beansprucht wird. Zudem regelt es die Voraussetzungen für den Entzug und den Widerruf von Bewilligungen beim nachträglichen Bezug von Sozialhilfe. Dabei handelt es sich um einen Ermessensentscheid der zuständigen Migrationsbehörden, bei dem insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten ist. Die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden melden der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer (Art. 97 Abs. 3 Bst. d. d. m. Art. 82b der Verordnung vom 24. Oktober 2007¹⁸ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE).

Nachfolgend werden diese Regelungen bei Drittstaatsangehörigen und bei Angehörigen der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten erläutert.

5.2.2 Angehörige von EU/EFTA-Mitgliedstaaten

Für Angehörige der EU/EFTA-Staaten gelten die Bestimmungen des FZA sowie der entsprechenden EFTA-Konvention. Dies gilt auch für deren Familienangehörigen, und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

Erwerbstätige Personen aus den EU/EFTA-Staaten sowie deren Familienangehörige haben grundsätzlich den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen wie Schweizerinnen und Schweizer (Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA). Seit dem 1. Juli 2018 wird im AIG klargestellt, dass EU/EFTA-Staatsangehörige bei unfreiwilliger Beendigung der Erwerbstätigkeit während der ersten zwölf Monate des Aufenthalts in der Schweiz keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (Art. 61a Abs. 3 AIG).¹⁹ Das AIG sieht zudem vor, dass die betroffene Person bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses nach den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts ihre Arbeitnehmereigenschaft noch während sechs Monaten nach der Beendigung der Erwerbstätigkeit oder nach der Beendigung der Auszahlung von Arbeitslosenentschädigungen behält (Art. 61a Abs. 4 AIG). Während dieser Zeit hat 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.

Nicht erwerbstätige Personen haben nur dann ein Aufenthaltsrecht, wenn sie über ausreichende finanzielle Mittel sowie einen Krankenversicherungsschutz verfügen (Art. 24 Anhang I FZA). Sie haben keinen Anspruch auf Sozialleistungen. Falls sie solche beantragen, kann ihre Bewilligung widerrufen oder deren Verlängerung abgelehnt werden (Art. 23 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Mai 2002²⁰ über die Einführung des freien Personenverkehrs, VEP i. V. m. Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA). Als ausreichend gelten die finanziellen Mittel, wenn einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger mit denselben Mitteln und in derselben Lage der Zugang zur Sozialhilfe verwehrt würde.²¹ Dabei ist es für die Einschätzung der

¹⁷ Abrufbar unter: <https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle_Richtlinien/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf> (Stand 28.2.2019).

¹⁸ SR 142.201

¹⁹ Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes: Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen, Ziff. 3 (BBl 2016 3054 ff.).

²⁰ SR 142.203

²¹ BGE 135 II 265 E. 3.3 S. 269; Urteil des BGer 2C_190/2011 vom 23. November 2011 E. 4.2.1

wirtschaftlichen Lage der antragstellenden Person nicht massgebend, ob sie die finanziellen Mittel selbst erwirtschaftet oder ob sie sie von einer dritten Person erhält.²²

Suchen Staatsangehörige eines EU/EFTA-Staates in der Schweiz eine Arbeitsstelle, können sie während dieser Zeit von der Sozialhilfe ausgenommen werden (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA). Seit dem 1. April 2015 sieht das Schweizer Recht ausdrücklich vor, dass Stellensuchende aus EU/EFTA-Staaten, deren Aufenthalt zur Stellensuche länger als drei Monate dauert, über ausreichende finanzielle Mittel verfügen müssen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (Art. 18 Abs. 2 VEP). Der Artikel 29a AIG sieht neu ausdrücklich vor, dass freizügigkeitsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer, die sich lediglich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, sowie deren Familienangehörige keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (Art. 29a AIG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 zweiter Unterabsatz Anhang I FZA).

In bestimmten Fällen haben EU/EFTA-Staatsangehörige (und deren Familie) ein Recht auf Verbleib in der Schweiz (Art. 4 Anhang I FZA) und bewahren ihr Recht auf Gleichbehandlung mit den Schweizerinnen und Schweizern sowie ihren Anspruch auf Sozialhilfe.

Selbstständig Erwerbstätige verlieren gemäss den Weisungen des SEM zur Personenfreizügigkeit²³ ihr auf das FZA gestütztes Aufenthaltsrecht, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, und Sozialhilfe beantragen²⁴. Ihre Aufenthaltsbewilligung kann in diesem Fall widerrufen werden. Eine gültige Aufenthaltsbewilligung darf ihnen jedoch nicht allein deshalb entzogen werden, weil sie aufgrund einer vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheit oder Unfall keine Erwerbstätigkeit mehr ausüben (Art. 12 Abs. 6 Anhang I FZA).

5.2.3 Drittstaatsangehörige

5.2.3.1 Erteilung und Widerruf sowie Rückstufung von Bewilligungen bei Sozialhilfeabhängigkeit

Für Drittstaatsangehörige, die keine Familienmitglieder einer Person aus einem EU/EFTA-Staat sind, sind ausreichende finanzielle Mittel eine Voraussetzung für die Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Art. 19 und 22 AIG), für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit (Art. 27–29 AIG) oder für den Familiennachzug (Art. 44, 45, 51 und 85 AIG). Eine Aufenthaltsbewilligung kann zudem mit Bedingungen verbunden werden (Art. 33 Abs. 2 AIG).

Seit dem 1. Januar 2019 sind die Voraussetzungen für den Familiennachzug von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung gleich geregelt (Änderung des AuG vom 16. Dezember 2016²⁵, heute AIG). Der Nichtbezug von Sozialhilfe wird dabei ausdrücklich als Voraussetzung aufgeführt (Art. 43 Abs. 1 Bst. c und 44 Abs. 1 Bst. c AIG). Zudem wird beim Familiennachzug generell vorausgesetzt, dass keine Ergänzungsleistungen bezogen werden (Art. 43 Abs. 1 Bst. e, 44 Abs. 1 Bst. e 45 Bst. d und 85 Abs. 7 Bst. e AIG).

Eine Bewilligung kann widerrufen oder nicht verlängert werden, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG). Für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung muss die Sozialhilfeabhängigkeit dauerhaft und in erheblichem Masse bestehen (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Die im früheren Artikel 63 Absatz 2 AuG vorgesehene Ausnahme, dass dies nicht für

²² BGE 135 II 265 E. 3.3 S. 269 f.; Urteil des BGer 2C_574/2010 vom 15. November 2010 E. 2.2.2

²³ Weisungen VEP, Kap. 4.3.2., Verweis auf Marcel Dietrich: «Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union», Zürich 1995, S. 503.

²⁴ Das BGer hat sich nicht ausdrücklich zu dieser Frage geäussert.

²⁵ AS 2017 6521, 2018 3171; BBl 2013 2397, 2016 2821.

Personen gilt, die sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhalten, wurde am 1. Januar 2019 aufgehoben. Zudem besteht neu seit diesem Zeitpunkt die Möglichkeit einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung, wenn die Integrationskriterien nicht erfüllt sind (Art. 63 Abs. 2 i. V. m. Art. 58a AIG). Dies kann auch bei einem Bezug von Sozialhilfe der Fall sein, der noch nicht zu einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung führt. In jedem Fall ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen.

Ist ein Widerruf, eine Nichtverlängerung oder eine Rückstufung einer Bewilligung unverhältnismässig, kann eine ausländerrechtliche Verwarnung ausgesprochen werden (Art. 96 Abs. 2 AIG). Ziel dieser Verwarnung ist es, die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer zu einer Änderung ihres Verhaltens zu bewegen (z. B. keine Schuldenanhäufung, Rückzahlung von Schulden, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit). Zwar bedeutet eine Verwarnung nicht, dass bei jedem nachfolgenden, noch so geringfügigen Widerrufsgrund eine aufenthaltsbeendende Massnahme ergriffen werden müsste. Die Verwarnung hat jedoch zur Folge, dass die Eingriffsschwelle gegenüber einem erstmaligen Setzen von Widerrufsgründen abgesenkt wird.²⁶

5.2.3.2 Rechtsprechung zum Widerruf bzw. zur Nichtverlängerung von Bewilligungen wegen Sozialhilfeabhängigkeit

Beim Widerruf bzw. der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit geht es in erster Linie darum, eine zusätzliche und damit künftige Belastung der öffentlichen Wohlfahrt zu vermeiden. Nach der Rechtsprechung ist für die Bejahung dieses Widerrufsgrundes eine konkrete Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit erforderlich. Dazu ist die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht abzuwägen. Die Gefahr einer Sozialhilfeabhängigkeit fällt in Betracht, wenn eine Person bisher hohe finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten hat und nicht damit gerechnet werden kann, dass sie in Zukunft für ihren Lebensunterhalt sorgen wird. Zudem muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden, wobei vor allem das Verschulden an der Situation und die bisherige Verweildauer in der Schweiz zu berücksichtigen sind.²⁷ Soll die Entfernung einer aufenthaltsberechtigten Person aus der Schweiz wegen Sozialhilfebezugs verfügt werden und lebt die Person länger als zehn Jahre in der Schweiz, ist gemäss Praxis des Bundesgerichts von einem gewichtigen privaten Interesse an einem Verbleib in der Schweiz auszugehen.²⁸

Ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung ist bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit möglich. Von einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit wird gemäss der bundesgerichtlichen Praxis ausgegangen, wenn die Sozialhilfe in der Regel 80 000 Franken übersteigt und mindestens zwei bis drei Jahre gedauert hat. Massgebend ist jedoch, dass die Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit auch anhand einer Zukunftsprognose (wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht) erfolgt. Sie wird bejaht, wenn im Zeitpunkt der Entscheidung nicht mit einer Verbesserung der Situation gerechnet werden kann und das Fürsorerisiko aller Voraussicht nach auch unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Familienmitglieder bestehen bleibt. Die Hintergründe, warum eine Person sozialhilfeabhängig wurde, müssen in der Beurteilung mitberücksichtigt werden (unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit beispielsweise bei Frauen, die während der Ehe den Haushalt besorgt und Betreuungsaufgaben übernommen haben und bei Scheidung oder Tod des Ehegatten von der Sozialhilfe abhängig werden).²⁹

²⁶ Vgl. Urteile des BGer 2C_446/2014 vom 5. März 2015 E. 4.2; 2C_846/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 4; 2C_1124/2012 vom 27. August 2013 E. 5.

²⁷ Urteile des BGer 2D_12/2014 vom 31. Oktober 2014; 2C_1228/2012 vom 20. Juni 2013 E. 2.2 f.

²⁸ Vgl. Urteile des BGer 2C_673/2011 vom 3. August 2012 E. 4.2.1; 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018 E. 3.9

²⁹ Vgl. Urteil des BGer 2C_958/2011 vom 18. Februar 2013 E. 3.1

Nach der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichts können bei der Beurteilung der Sozialhilfeabhängigkeit auch die Arbeitsintegrationskosten, die nicht zum Erfolg geführt haben, berücksichtigt werden. Sie weisen einen Sozialhilfecharakter auf.³⁰

5.2.3.3 Schutz des Privatlebens und des Familienlebens nach Artikel 8 EMRK

Die EMRK verschafft keinen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt oder auf einen Aufenthaltstitel in einem bestimmten Staat. Es ergibt sich daraus weder ein Recht auf Einreise noch auf Wahl des Orts, der für das Familienleben am geeignetsten erscheint. Ausländerrechtliche Entscheide können aber unter bestimmten Umständen das Recht auf Familienleben und allenfalls das Recht auf Privatleben beeinträchtigen und deshalb zu einem Anspruch auf eine Aufenthaltsregelung gestützt auf Artikel 8 EMRK führen. Alle in dieser Ziffer erwähnten Ansprüche beruhen auf der Praxis des Bundesgerichts im Zusammenhang mit der Anwendung von Artikel 8 EMRK.

Umfang des Schutzes des Familienlebens nach Artikel 8 EMRK

Artikel 8 EMRK kommt insbesondere in Fällen zur Anwendung, bei denen ein Anspruch auf Familiennachzug über das AIG hinausgeht bzw. für die das AIG keine Regelung enthält.

Das in Artikel 8 EMRK geschützte Recht auf Achtung des Familienlebens kann nur angerufen werden, wenn eine staatliche Anordnung zur Trennung von Familienmitgliedern führt. Gemäss dem «elsewhere approach» liegt ein staatlicher Eingriff regelmässig nicht vor, wenn den Familienangehörigen zugemutet werden kann, ihr gemeinsames Leben im Ausland zu führen. Ist es dem in der Schweiz anwesenheitsberechtigten Familienmitglied möglich, mit der ausländischen Person, der eine ausländerrechtliche Bewilligung verweigert worden ist, auszureisen, wird der Schutzbereich von Artikel 8 EMRK normalerweise nicht berührt.

Der Grundsatz des Schutzes des Familienlebens beinhaltet keinen voraussetzungslosen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Insbesondere dann nicht, wenn die familiäre Trennung von den Betroffenen freiwillig herbeigeführt wurde, weder überwiegende familiäre Interessen noch gute Gründe für den Familiennachzug bestehen und die Pflege der bisherigen Beziehung nicht durch die Behörden verhindert wird. Kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Artikel 8 Ziffer 1 EMRK besteht ferner, 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.

Ein Anspruch aus Artikel 8 EMRK besteht nur, wenn die betreffende Person eine intakte und tatsächlich gelebte familiäre Beziehung zu nahen Verwandten mit gefestigtem Anwesenheitsrecht in der Schweiz hat und eine umfassende Güterabwägung ergibt, dass die privaten Interessen schwerer wiegen als die öffentlichen Interessen. Über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügt, wer Schweizer Bürgerin oder Schweizer Bürger ist oder eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung besitzt, die auf einem gefestigten Rechtsanspruch beruht; das heisst, das Gesetz gewährt einen Anspruch auf Familiennachzug.

Eine Anwesenheitsdauer von zehn oder mehr Jahren in der Schweiz und die damit verbundenen üblichen privaten Beziehungen begründen für sich allein noch keinen Bewilligungsanspruch der ausländischen Partnerin oder des ausländischen Partners gestützt auf Artikel 8 Ziffer 1 EMRK (siehe dazu Ausführungen unter *Umfang des Schutzes des Privatlebens nach Artikel 8 EMRK*). Eine Ausnahme liegt gemäss Bundesgericht bei einem kombinierten Schutzbereich von Privat- und Familienleben vor. Es wird von einem kombinierten Schutzbereich gesprochen, wenn sich eine Person sowohl auf den Schutz des Familienlebens (intakte

³⁰ Urteil des BGer 2C_1092/2015 vom 13. April 2016 E. 2.3

Beziehung zu in der Schweiz lebenden Familienangehörigen) sowie den Schutz des Privatlebens (langjähriger von den Behörden immer wieder verlängerter Aufenthalt) berufen kann. In einem solchen Fall ist es nicht erforderlich, dass eine überdurchschnittlich erfolgreiche Integration gegeben ist, wie sie bei einer Berufung auf den Schutz des Privatlebens verlangt wird. So war beispielsweise ein Beschwerdeführer im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung, die nicht auf einem gefestigten Rechtsanspruch beruhte; seine Aufenthaltsbewilligung beruhte schliesslich auf einem faktischen Dauerstatus (über 20-jähriger Aufenthalt in der Schweiz). Das Bundesgericht bejahte deshalb ein gefestigtes Anwesenheitsrecht aufgrund des ausgesprochen langen Aufenthalts in der Schweiz im kombinierten Schutzbereich des Privat- und Familienlebens, da beides praktisch nirgendwo anders in zumutbarer Weise gelebt werden kann.³¹

Die individuellen Interessen an der Erteilung bzw. am Erhalt des Anwesenheitsrechts und die öffentlichen Interessen an dessen Verweigerung müssen gegeneinander abgewogen werden. Dazu hat eine umfassende Güterabwägung der gesamten Umstände zu erfolgen.

Öffentliches Interesse

Nach Artikel 8 Ziffer 2 EMRK ist ein Eingriff in das durch Ziffer 1 geschützte Rechtsgut statthaft, soweit er eine Massnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesellschaft und Moral sowie der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.

Das öffentliche Interesse überwiegt, wenn die Massnahme ein «herausragendes soziales Bedürfnis» rechtfertigt und in Bezug auf das rechtmässig verfolgte Ziel verhältnismässig erscheint bzw. einer «fairen» Interessenabwägung entspricht.

Die Konvention verlangt eine Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen an der Erteilung der Bewilligung einerseits und an deren Verweigerung andererseits, wobei Letztere in dem Sinne überwiegen müssen, dass sich der Eingriff als notwendig erweist. Als zulässiges öffentliches Interesse fällt dabei auch das Durchsetzen einer restriktiven Einwanderungspolitik in Betracht. Eine solche ist für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung, die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung der in der Schweiz bereits ansässigen Ausländerinnen und Ausländer und die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur sowie eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung im Lichte von Artikel 8 Ziffer 2 EMRK zulässig.

Massgeblich für das ausländerrechtliche Bewilligungsverfahren bleibt jedoch der Umfang des persönlichen Kontakts, das heisst die tatsächlich gelebte Beziehung in affektiver wie wirtschaftlicher Hinsicht.

Das Kindeswohl

Das Kindeswohl ist bei der Interessenabwägung seitens der nationalen und europäischen Instanzen (EGMR) von zusehends grundlegender Bedeutung. Es handelt sich beim Kindeswohl ausländerrechtlich jedoch nach wie vor nur um ein zu berücksichtigendes Element unter anderen. Die zuständige Behörde hat Art und Umfang der faktischen Ausübung der Kontakte zwischen den Eltern und dem Kind deshalb mit geeigneten Mitteln im ausländerrechtlichen Verwaltungsverfahren sorgfältig abzuklären, soweit die Frage zivilrechtlich nicht bereits entschieden ist.

Bei der Interessenabwägung nach Artikel 8 Ziffer 2 EMRK ist auch zu prüfen, ob es den anwesenheitsberechtigten Familienangehörigen zuzumuten ist, der fernzuhaltenden ausländi-

³¹ BGE 130 II 281 E. 3.2 f.

schen Person ins Ausland zu folgen. Bei der Frage der Zumutbarkeit der Ausreise sind nicht die subjektiven, persönlichen Wünsche und Verhältnisse massgebend. Vielmehr sind die persönlichen Verhältnisse und alle übrigen Umstände objektiv abzuwägen. Auch eine allfällige Unzumutbarkeit der Ausreise für die in der Schweiz lebenden Familienangehörigen stellt für sich allein keinen Grund für die Unzulässigkeit einer Bewilligungsverweigerung dar.

Ist die Ausreise für die Familienangehörigen zwar zumutbar, aber doch mit Nachteilen verbunden, ist der Tragweite der Gründe, die für eine Fernhaltung der Ausländerin oder des Ausländers sprechen, Rechnung zu tragen. Bei Kindern in einem noch anpassungsfähigen Alter kann gemäss Bundesgericht die Ausreise in der Regel zugemutet werden.

Besonders bei Schweizer Kleinkindern ist dem Kindeswohl Rechnung zu tragen. Für den Zwang zur Ausreise eines Schweizer Kindes müssen nebst der Zumutbarkeit der Ausreise besondere, namentlich ordnungs- oder sicherheitspolizeiliche Gründe vorliegen, welche die weitreichenden Folgen zu rechtfertigen vermögen. Liegt gegen den ausländischen sorgeberechtigten Elternteil eines Schweizer Kindes nichts vor, das ihn als unerwünschte Ausländerin oder Ausländer erscheinen lässt oder auf ein missbräuchliches Vorgehen zum Erwerb der Aufenthaltsberechtigung hinweist, ist regelmässig davon auszugehen, dass dem Schweizer Kind nicht zugemutet werden darf, dem sorgeberechtigten ausländischen Elternteil in dessen Heimat zu folgen. Folglich überwiegt im Rahmen der Interessenabwägung von Artikel 8 Ziffer 2 EMRK sein privates Interesse dem öffentlichen Interesse an einer restriktiven Zuwanderungspolitik.

Eine fortgesetzte und erhebliche Sozialhilfeabhängigkeit kann dem Verbleib des sorgeberechtigten ausländischen Elternteils eines Schweizer Kindes im umgekehrten Familiennachzug entgegenstehen, wenn keine Änderung absehbar erscheint.³² Das Bundesgericht hat kürzlich die Einreise und den langfristigen Aufenthalt eines 8-jährigen Schweizer Kindes und dessen sorgeberechtigter Mutter, die Drittstaatsangehörige ist, verweigert. Die Mutter war bis zur Ausreise durchgehend von der Sozialhilfe unterstützt worden. Würde sie wieder in die Schweiz zurückkehren, wäre sie mit grosser Wahrscheinlichkeit von der Sozialhilfe abhängig. Aufgrund der schlechten Integration in sprachlicher und beruflicher Hinsicht war zu vermuten, dass dieser Zustand längere Zeit andauern würde. Das öffentliche Interesse an der Verweigerung des Aufenthalts wurde somit als erheblich eingestuft. Das private Interesse der Beschwerdeführerin an einer Rückkehr in die Schweiz erschien dagegen relativ gering. Auch mit Blick auf das Kindeswohl bestehe kein Interesse, in die Schweiz zurückzukehren. Im Gegenteil, das Kind würde ohne Not aus seiner gewohnten Umgebung herausgerissen. Dem Kind sei es trotz seiner Schweizer Staatsbürgerschaft zumutbar, im Drittstaat mit dem sorgeberechtigten Elternteil zu verbleiben.³³ Das Bundesgericht hielt aber fest, dass im Fall von Kindern aus Drittstaaten, die eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung besitzen, diese Rechtsprechung nicht anwendbar ist.

Umfang des Schutzes des Privatlebens nach Artikel 8 EMRK

Unabhängig vom Vorliegen einer familiären Beziehung kann eine ausländerrechtliche Fernhaltungsmassnahme das Recht auf Privatleben nach Artikel 8 EMRK verletzen, namentlich bei ausländischen Personen der zweiten Generation.

Das Bundesgericht hat seine Rechtsprechung zu Artikel 8 EMRK (Schutz des Privatlebens) kürzlich geändert. Erstmals wird der bisherigen Aufenthaltsdauer eine erheblichere Bedeu-

³² BGE 137 I 247 E. 5.2.5

³³ Urteil des BGer 2C_7/2018 vom 10. September 2018 E. 3.2

tung zugesprochen. Je länger jemand in einem bestimmten Land lebt, desto enger werden im Allgemeinen die Beziehungen sein, welche die Person dort geknüpft hat.³⁴

Des Weiteren hat sich das Bundesgericht für die Beurteilung einer solchen zeitlichen Schwelle auf die landesrechtlichen Regelungen, das heisst insbesondere auf die zeitlichen Schwellen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung und für die Gesuchstellung für eine ordentliche Einbürgerung abgestützt. Hierzu führt das Bundesgericht aus, dass ab einer gewissen Anwesenheitsdauer das Aufenthaltsrecht nicht mehr ohne Weiteres entzogen werden kann. Das Ermessen, das den Migrationsbehörden ausserhalb von Anspruchsbewilligungen zusteht, wird in diesem Sinne eingeschränkt.³⁵

Ab einer Aufenthaltsdauer von zehn Jahren kann regelmässig davon ausgegangen werden, dass die sozialen Beziehungen in der Schweiz so eng geworden sind, dass es für eine Aufenthaltsbeendigung besonderer Gründe bedarf. Liegt hingegen eine Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren vor und ist die Integration bereits besonders ausgeprägt (nebst engen sozialen Beziehungen namentlich auch in sprachlicher, beruflicher und wirtschaftlicher Hinsicht), kann auch dies den Anspruch auf Achtung des Privatlebens verletzen, wenn eine Bewilligung nicht erneuert wird. Des Weiteren erwägt das Bundesgericht an dieser Stelle, dass es im Interesse der Gesamtwirtschaft liegt (Art. 3 AIG), einen weiteren Aufenthalt zu ermöglichen. Das grundsätzlich legitime Interesse an einer Steuerung der Zuwanderung kann unter diesen Umständen für sich allein nicht genügen, um eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu verweigern.³⁶

5.3 Bürgerrecht

Der Bezug von Sozialhilfe ist grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis, da die betroffenen Personen nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt alleine zu bestreiten. Dieses Begriffsverständnis wurde vom Bundesrat bereits in der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) festgehalten und im Rahmen der parlamentarischen Beratungen bekräftigt.³⁷ Gemäss Artikel 7 Absatz 3 der Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016³⁸ (BüV) führt der Bezug von Sozialhilfe in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens grundsätzlich zu einer Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs. Eine Einbürgerung ist in solchen Fällen nur möglich, wenn die bezogene Sozialhilfe vollständig zurückbezahlt wurde oder wenn besondere persönliche Verhältnisse geltend gemacht werden können. Dies gilt sowohl bei der ordentlichen als auch bei der erleichterten Einbürgerung oder Wiedereinbürgerung. Aktuell besteht die Praxis, dass ein allfälliger Sozialhilfebezug der Eltern bei einem eigenständigen Gesuch eines minderjährigen Kindes nicht dem Kind angerechnet wird und es deshalb auch kein Einbürgerungshindernis darstellt. Ein Einbezug von minderjährigen Kindern in die Einbürgerung ist aber nur dann möglich, wenn der Elternteil sämtliche Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt beziehungsweise besondere persönliche Verhältnisse geltend machen kann.

³⁴ Urteil des BGer 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018

³⁵ Urteil des BGer 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018

³⁶ Urteil des BGer 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018

³⁷ BBI 2011 2835; AB 2013 N 247 ff.

³⁸ SR 141.01

5.4 Integration

5.4.1 Integrationsrechtliche Grundlagen

Die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung – und damit die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe – ist ein wichtiger Aspekt der Integration. Die Schweizer Integrationspolitik beruht auf dem Grundsatz, wonach einerseits die Integration gefördert und unterstützt wird, und andererseits die Eigenverantwortung zur Integration im Ausländerrecht eingefordert und geregelt wird.

Die wichtigsten am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Anpassungen im AIG hinsichtlich der ausländerrechtlichen Anforderungen an die Integration betreffen folgende Bereiche:

Definition von Integrationskriterien: In Artikel 58a AIG werden diese Anforderungen erstmals konkretisiert. Zu den Integrationskriterien zählen die Respektierung der Werte der Bundesverfassung und der Rechtsordnung, der Wille zu Bildung und Arbeit sowie das Erlernen einer Landessprache. Durch die Festlegung von Integrationskriterien, die für die Erteilung, die Verlängerung oder den Widerruf von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen massgebend sind, wird klar kommuniziert, was von den hier lebenden Personen erwartet wird (Art. 26a, 33, 34, 42 und 43 AIG).

Massnahmen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf: Die Kantone sind gehalten, für Personen mit besonderem Integrationsbedarf (Art. 55a AIG) so früh wie möglich geeignete Integrationsmassnahmen vorzusehen. Damit soll sichergestellt werden, dass Risiken und besondere Bedürfnisse rasch erkannt und geeignete Integrationsmassnahmen spätestens innerhalb eines Jahres getroffen werden. Der Bund unterstützt die Kantone bei dieser Aufgabe im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP; Ziff. 5.4.2).

Verbindliche Erstinformation: Selbstverantwortung bei der Integration kann nur übernehmen, wer über seine Rechte und Pflichten informiert ist und über bestehende Integrationsangebote Bescheid weiss. Gestützt auf Artikel 57 AIG haben Bund, Kantone und Gemeinden neu den Auftrag, Ausländerinnen und Ausländer über Rechte und Pflichten sowie Integrationsangebote zu informieren wie auch grundlegendes Wissen über das Leben in der Schweiz zu vermitteln. Dadurch soll die rasche Integration gefördert und ein ungünstiger Integrationsverlauf (wie der Bezug von Sozialhilfe) vermieden werden.

Abschluss von Integrationsvereinbarungen oder Abgabe von Integrationsempfehlungen: Bei einem besonderen Integrationsbedarf können die zuständigen Behörden Integrationsvereinbarungen abschliessen (Art. 58b AIG) und damit den betroffenen Personen klar aufzeigen, was künftig von ihnen erwartet wird. Wird eine Integrationsvereinbarung selbstverschuldet nicht eingehalten, so hat dies ausländerrechtliche Konsequenzen. Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen liegt wie bisher im Ermessen der zuständigen kantonalen Behörden. Bei Personen mit Integrationsdefiziten wird der Abschluss einer Integrationsvereinbarung allerdings empfohlen. Bei Personen aus EU/EFTA-Staaten besteht die Möglichkeit, Integrationsempfehlungen abzugeben.

Meldepflicht bei ungünstigem Integrationsverlauf: Artikel 97 AIG verpflichtet verschiedene Behörden (Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung usw.), ausländische Personen mit besonderem Integrationsbedarf bei den Migrationsämtern zu melden. Diese können mit den Betroffenen Integrationsvereinbarungen abschliessen oder andere ausländerrechtliche Massnahmen treffen.

5.4.2 Integrationsförderung im Rahmen der KIP

Artikel 53 AIG hält fest, dass die Integration eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ist. Die Umsetzung erfolgt in der Regel über kantonale Integrationsprogramme (KIP; Art. 58 AIG). Für Personen mit besonderem Integrationsbedarf (Art. 55a AIG) sind die Kantone gehalten, spezifische Massnahmen bereitzustellen.

Die KIP stützen sich auf strategische Ziele, die Bund und Kantone gemeinsam vereinbaren. Diese werden spätestens nach vier Jahren angepasst.

Zielgruppe der Integrationsförderung sind alle Ausländerinnen und Ausländer mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz, wobei Bund und Kantone je nach Bedarf Schwerpunkte bei spezifischen Zielgruppen oder Inhalten setzen können.³⁹

Ein zentrales Ziel der KIP ist die bedarfsgerechte Information und Beratung aller neu Zugewanderten. Dabei sollen Personen mit besonderem Integrationsbedarf so rasch wie möglich eine geeignete Integrationsmassnahme besuchen. Dadurch soll die nachhaltige Integration gefördert werden.

Die Kantone verfügen bei der Umsetzung der KIP über ausreichend Spielraum, um auf lokale Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen und eigene Modelle zu erproben. So hat beispielsweise der Kanton Bern ein Integrationsmodell entwickelt, bei dem Personen mit besonderem Integrationsförderbedarf im Rahmen der Erstinformation identifiziert und Integrationsangeboten oder einer tiefergehenden Beratung zugewiesen werden. Zu dieser Zielgruppe gehören insbesondere Ausländerinnen und Ausländer ohne Kenntnisse einer Ortsprache, Familien mit schulpflichtigen Kindern und Jugendliche ohne postobligatorischen Abschluss. Integrationsvereinbarungen kommen zum Zug, wenn der Besuch einer Beratung oder die Teilnahme an einem Integrationsangebot verweigert wird. Im Kanton Bern sind die Gemeinden für die Umsetzung zuständig. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass auf diese Art und Weise Personen mit besonderem Integrationsbedarf in der Regel früh erfasst werden können. Integrationsvereinbarungen mussten bisher nur in wenigen Fällen abgeschlossen werden. Auch in anderen Kantonen sind die bisherigen Erfahrungen mit dem «präventiven» Einsatz der Erstinformation insgesamt positiv.⁴⁰

5.4.3 Integrationsagenda Schweiz

Mit der Neustrukturierung des Asylwesens, die seit März 2019 in Kraft ist, werden die Asylverfahren schneller abgeschlossen. Menschen, die in der Schweiz Schutz erhalten und als Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommene Personen bleiben, können damit auch rascher und nachhaltiger integriert werden.

In der Schweiz finden viele Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (im Folgenden FL/VA genannt) erst nach mehreren Jahren eine Arbeit, stehen kaum in Kontakt mit der ansässigen Bevölkerung und sind abhängig von der Sozialhilfe. Dies kann zu gesellschaftlichen Spannungen sowie hohen Mehrkosten bei Bund, Kantonen und Gemeinden führen. Dank gezielten Integrationsmassnahmen kann das Potenzial von FL/VA besser genutzt werden und sie können längerfristig für sich selber aufkommen.

Die Kantone verfügen mit den KIP bereits heute über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst. Eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung ist deshalb nicht erforderlich. Die Integrationsagenda Schweiz wurde in einem

³⁹ Siehe Grundlagenpapier KIP 2018–2021 Bund-Kantone vom 25. Januar 2017, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-d.pdf> (Stand: 27.2.2019)

⁴⁰ Vgl. u. a. die Evaluation der Erstinformation im Kanton Zürich, abrufbar unter: http://www.kip-pic.ch/media/1136/ktzh_2016_erstinformation_schlussbericht_d.pdf (Stand: 28.2.2019).

gemeinsamen Prozess von Bund (EJPD/WBF) und Kantonen (KdK, EDK, SODK) ausgearbeitet. Am 23. März 2018 wurde die Integrationsagenda Schweiz von der Plenarversammlung der KdK verabschiedet und am 25. April 2018 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Am 10. April 2019 hat der Bundesrat die Revision der Integrationsverordnung zur Umsetzung der Integrationsagenda beschlossen. Um die Integrationsmassnahmen verbindlicher zu gestalten entschied er, die Integrationspauschale von heute 6 000 auf neu 18 000 Franken zu erhöhen. Im Voranschlag 2019 wurden in Zusammenhang mit der Erhöhung der Integrationspauschale per 1. Mai 2019 zusätzlich 87,9 Millionen Franken eingestellt. Im integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 sind dafür im Jahr 2020 147,7 Millionen Franken, für 2021 140,5 Millionen Franken und für 2022 129,2 Millionen Franken budgetiert. Die zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda und deren Umsetzung führen zu einer Reduktion der Globalpauschalen.⁴¹ Dies weil im heutigen System die Erwerbsquote (gemeldete Erwerbstätigkeiten im ZEMIS) zur Berechnung der Globalpauschale berücksichtigt wird. Der mit der Integrationsagenda geplante Ausbau von bewilligungspflichtigen Integrations- oder Berufsbildungsmassnahmen (Praktika, Arbeitseinsätze, Lehre, Vorlehre etc.) hat daher eine Erhöhung der Erwerbsquote und damit eine Reduktion der ausgerichteten Globalpauschalen zur Folge. Die Einsparungen bei der Sozialhilfe wurden im Rahmen des Voranschlags 2019 wie folgt in den integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 aufgenommen: VA2019: -, FP2020: -, FP2021: -4,4 Millionen Franken und FP2022: - 8,9 Millionen Franken.

Ziel der Integrationsagenda ist es, die spezifischen Massnahmen früher einzusetzen und sie zu intensivieren. Zudem soll über ein Monitoring die Zielerreichung besser überprüft werden. FL/VA sollen neu durchgehend von einer Fachperson begleitet und betreut werden, welche die einzelnen Massnahmen optimal aufeinander abstimmt.

Bund und Kantone einigten sich auf fünf Wirkungsziele der Integrationsagenda Schweiz:⁴²

- (1) Alle FL/VA erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
- (2) 80 Prozent der Kinder aus dem Asylbereich, die im Alter von 0–4 Jahren in die Schweiz kommen, können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.
- (3) Zwei Drittel aller FL/VA im Alter von 16–25 Jahren befinden sich fünf Jahre nach der Einreise in einer postobligatorischen Ausbildung.⁴³
- (4) Die Hälfte aller erwachsenen FL/VA sind sieben Jahre nach der Einreise nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
- (5) Alle FL/VA sind sieben Jahre nach der Einreise vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Asylsuchende gehören vor dem Entscheid über ihr Gesuch grundsätzlich noch nicht zur Zielgruppe der intensiven Integrationsförderung. Um möglichst früh mit der Integrationsförde-

⁴¹ Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5. Finanzierung). www.integrationsagenda.ch

⁴² Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 2. Ziele und Inhalte).

⁴³ Nicht alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen haben das Potenzial, eine Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen. Es bestehen Einschränkungen, die oft mit der Fluchterfahrung, mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder der familiären Situation in Zusammenhang stehen. Es wird davon ausgegangen, dass 70 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter (16–50 Jahre) ein entsprechendes Potenzial aufweisen, 30 Prozent nicht. Die Ziele sind jedoch auf die jeweiligen Altersgruppen der Gesamtpopulation gerechnet. Ziel 3 besagt, dass fünf Jahre nach Einreise von den jugendlichen Personen, die ein Ausbildungspotenzial aufweisen, 95 Prozent an einer postobligatorischen Ausbildung teilnehmen. Ziel 4 besagt, dass sieben Jahre nach Einreise 70 Prozent der erwachsenen Personen, die ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, nachhaltig im ersten Arbeitsmarkt integriert sind.

zung zu beginnen und damit die längerfristigen Erfolgsaussichten der Integration zu erhöhen, sollen die Kantone die Integrationspauschale aber auch unabhängig vom Status einsetzen können; also auch für Sprachfördermassnahmen für diejenigen Asylsuchenden, die eine hohe Bleibeperspektive aufweisen. Dadurch werden keine zusätzlichen Mittel notwendig: Die Sprachförderung setzt lediglich früher ein, erfolgt aber im selben Ausmass.

Die genannten Wirkungsziele betreffen Flüchtlingskinder vor dem Schuleintritt (0–4 Jahre) sowie jugendliche und erwachsene Flüchtlinge (ab 16 Jahren). Flüchtlingskinder im schulpflichtigen Alter werden dagegen direkt in die Regelstrukturen der obligatorischen Schule aufgenommen und dort zusätzlich gefördert. Für den Schulbereich sind die Kantone zuständig, deshalb werden diese Kosten vollumfänglich von den Kantonen und Gemeinden getragen. Die obligatorische Schule nimmt also eine sehr wichtige Rolle bei der Integration ein, ist aber nicht Teil der jetzt beschlossenen Integrationsagenda.

Zur Erreichung dieser Ziele wird schweizweit ein einheitlicher Integrationsprozess für alle FL/VA umgesetzt. Er wurde verbindlich in der Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern⁴⁴ (VIntA) verankert (Art. 14a VIntA; in Kraft seit 1.5.2019):

- *Erstinformation und Integrationsförderbedarf*: Alle FL/VA werden systematisch begrüsst und über den Integrationsprozess sowie die Erwartungen an sie informiert. Anschliessend findet eine erste individuelle Ressourcenabschätzung (Gesundheit, Bildungsstand, Sprache) statt. So kann das Profil der FL/VA erfasst werden; diese Informationen fehlen heute weitgehend.
- *Beratung/Begleitung*: Eine interdisziplinäre Fachstelle stellt für alle FL/VA während des ganzen Erstintegrationsprozesses eine individuelle, professionelle Beratung und Begleitung sicher.
- *Sprache*: Die Sprachförderung wird für alle FL/VA und Asylsuchenden mit Bleibeperspektive gemäss individuellem Bedarf geplant.
- *Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit*: Für alle FL/VA im Alter von 16–49 Jahren ist eine vertiefte Potenzialabklärung vorgesehen. Gestützt darauf werden sie zielgerichtet geeigneten Integrationsfördermassnahmen zugeteilt.
- *Zusammenleben (soziale Integration)*: Der Kontakt zur Gesellschaft wird aktiv gefördert. Für Personen, die aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht an Programmen zur Erreichung der Ausbildungs- oder Arbeitsmarktfähigkeit teilnehmen können, sind Massnahmen der sozialen Integration vorgesehen.

Die Integrationsagenda Schweiz sieht drei Folgemandate vor:

- (1) Anpassung des gesamten Finanzierungssystems in den Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung.
- (2) Aufbau eines Monitorings zur Evaluation der Ziele und der Wirkungen der Integrationsagenda.
- (3) Klärung des Handlungsbedarfs in Bezug auf die Zielgruppe der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten.

Gemäss Zeitplan werden die Ergebnisse der ersten beiden Folgemandate Ende 2020 vorliegen. Sie sollen im Anschluss politisch konsolidiert werden.

⁴⁴ SR 142.205

5.4.4 Motionen der WBK zur Integration von zugewanderten Jugendlichen

Das dritte Folgemandat steht im Zusammenhang mit politischen Vorstössen aus der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK). Am 21. Juni 2018 hat die ständerätliche WBK eine frühere Motion ihrer Schwesterkommission des Nationalrates (16.3911) im Lichte der Entscheide des Bundesrats zur Integrationsagenda diskutiert.⁴⁵ Sie hat die Motion der WBK-N abgelehnt und ihrerseits die Motion 18.3707 «Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU-, EFTA- und Drittstaaten» verabschiedet, die der Ständerat am 19. September 2018 überwiesen hat.⁴⁶ Der Nationalrat hat die Motion am 4. März 2019 mit Verweis auf die bereits laufenden Arbeiten im Rahmen des Folgemandats Integrationsagenda Schweiz abgelehnt.

Diese Motion der WBK-S beauftragte den Bundesrat, gemeinsam mit den Kantonen eine Lösung für die Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten zu erarbeiten, die sich in der Zielsetzung an der Integrationsagenda orientiert. Unter der Federführung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFi und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und – direktoren EDK wird hierzu im Rahmen der nationalen Interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ eine Studie «Auslegeordnung zu spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten an der Nahtstelle I» erstellt.

5.4.5 Zwischenfazit

Die Schweizer Integrationspolitik setzt auf das Prinzip «Fördern und Fordern». Das Prinzip «Fordern» setzt auf Sanktionen bei fehlender Bereitschaft zur Integration. Das Prinzip «Fördern» setzt hingegen auf Anreize und auf früh einsetzende, gezielte Integrationsmassnahmen (KIP). Auf individueller Ebene können weiter bei besonderem Integrationsbedarf Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden. Diese können mit Anreizen verbunden werden.

6 Handhabung der Sozialhilfe durch Bund und Kantone

6.1 Sozialhilfe im Asylbereich

Wie bereits in Ziffer 5.1 festgehalten, gilt der Bund den Kantonen die Kosten der Sozialhilfe mit pauschalen Subventionen ab. Der Bundesrat hat die Kompetenz, die Höhe dieser Subventionen im Rahmen einer Verordnung festzulegen (Art. 89 Abs. 1 AsylG). Dies ermöglicht es ihm, die Gewährung der Sozialhilfe durch die Kantone so zu steuern, dass die im Asylgesetz festgelegten Unterstützungsstandards beachtet werden (Art. 82 Abs. 3 AsylG, Art. 86 Abs. 1 AIG und Art. 23 FK). In der Asylverordnung 2 werden die Pauschalen deshalb grundsätzlich so festgesetzt, dass die Kantone die Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs mit zusätzlichen eigenen Mitteln finanzieren müssen, wenn sie diese Unterstützungsstandards überschreiten.

Der Bundesrat muss die Angemessenheit der Höhe der Bundessubventionen regelmässig überprüfen und bei Bedarf anpassen (Art. 5 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober

⁴⁵ Motion WBK-N vom 18. November 2016 «Zugewanderte Jugendliche zum Abschluss auf der Sekundarstufe II führen» (16.3911).

⁴⁶ Motion WBK-S vom 21. Juni 2018 «Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU-, EFTA- und Drittstaaten» (18.3707).

1990⁴⁷, SuG; vgl. auch Art. 89 Abs. 4 AsylG). Dies geschieht im Asylbereich – in Zusammenarbeit mit den Kantonen – durch periodische Analysen des Deckungsgrads der Sozialhilfekosten der Kantone durch die Bundespauschalen.

Im Rahmen der Phase II der Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5.4.3) wird die Anpassung des gesamten Finanzierungssystems in den Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung geprüft. Die Arbeiten wurden Ende 2018 in Angriff genommen und sollen ab Sommer 2020 politisch konsolidiert werden. Dabei verfolgen Bund und Kantone folgende Ziele:

- Schaffung eines einfachen und kohärenten Finanzierungssystems, das zu einer administrativen Entlastung bei Bund und Kantonen führt.
- Verstärkung der Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration. Die Kantone insgesamt sowie die erfolgreichen Kantone im Besonderen profitieren bei erhöhter Erwerbstätigkeit. Entsprechende Fehlanreize werden behoben. Insbesondere werden die Abschaffung der Erwerbsbewilligungsquote und die Einführung eines Bestandesmodells geprüft.
- Periodische Evaluation der Ziele und der Wirkungen der Integrationsagenda gemäss Phase I.
- Ein Modell, das die Wirkung der Investitionen in die Integration der Phase I berücksichtigt und bei der Finanzierung im Bereich der Sozialausgaben sowohl bei den Kantonen als auch beim Bund zu Minderausgaben führt.

6.2 Sozialhilfe im Ausländerbereich

Der Vollzug des Ausländerrechts liegt in erster Linie in der Kompetenz der Kantone. Dazu gehört insbesondere der Entscheid über die Bewilligung des Aufenthalts. Bei Bedarf entscheiden die Kantone auch über die an diese Bewilligung geknüpfte Ausrichtung der Sozialhilfe. Es erfolgt hier keine Subventionierung durch den Bund, da er im Gegensatz zum Asylbereich hier nicht für den Aufenthaltsentscheid zuständig ist.

Die SKOS-Richtlinien machen Vorgaben zur Berechnungsweise und zur Festlegung des Unterstützungsbudgets beim Bezug von Sozialhilfeleistungen. Ziel ist die möglichst einheitliche Ausrichtung von Sozialhilfe in der Schweiz. Die Richtlinien dienen einerseits der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Behandlung von Personen, die Sozialhilfe beziehen. Andererseits steht den Behörden damit ein sowohl zwischen den Kantonen als auch innerkantonal verwendbares und vergleichbares System zur Verfügung. Dies soll auch verhindern, dass es aufgrund unterschiedlicher Behandlung und Ansätze in der Sozialhilfe zwischen den Kantonen zu Verschiebungen und Konzentrationen von sozialhilfebedürftigen Personen kommt.

Die meisten Kantone erklären die SKOS-Richtlinien durch Verweis in ihrer Sozialhilfegesetzgebung für anwendbar. Auch die Gerichte beziehen sich in ihrer Rechtsprechung auf die Richtlinien. Die Richtlinien stossen mehrheitlich auf Anerkennung. Sie sind ein wichtiges und flexibles Arbeitsinstrument für Sozialdienste und Sozialbehörden, das den regionalen Gegebenheiten Rechnung trägt, indem es den Behörden den hierfür notwendigen Spielraum belässt.

Wie bereits erwähnt, liegt der Vollzug des Ausländerrechts (Erteilung und Widerruf von Bewilligungen) in der Kompetenz der Kantone. Es besteht dafür kein Monitoring auf gesamtschweizerischer Ebene. Da Sozialhilfe aber nur ausgerichtet werden kann, wenn eine gültige

⁴⁷ SR 616.1

ausländerrechtliche Bewilligung vorliegt, sollten diese Bewilligungen bei einem Sozialhilfebezug engmaschig überprüft werden. Unabdingbare Voraussetzung ist die konsequente Umsetzung des gesetzlich bereits vorgesehenen Datenaustauschs mit den Migrationsbehörden über den Bezug von Sozialhilfe, Arbeitslosenentschädigung und Ergänzungsleistungen.

6.3 Erhebung der Praxis in den Kantonen

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der Studie ECOPLAN (siehe Anhang II).

6.3.1 Informationsfluss als Basis für Massnahmenprüfung

Der Informationsfluss zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden ist zentral für die Durchführung von ausländerrechtlichen Massnahmen wegen Sozialhilfebezugs. Nur wenn die Migrationsbehörden Kenntnis vom Sozialhilfebezug eines Drittstaatsangehörigen haben, können sie das AIG in Bezug auf die Sozialhilfebestimmungen umsetzen. Die Informationsflüsse sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. Der Informationsaustausch funktioniert gemäss den Rückmeldungen aus den Kantonen meist gut. Es zeigt sich aber in der Dossieranalyse, dass die Meldung teilweise lückenhaft funktioniert, wenn die Sozialdienste einzelne Dossiers melden müssen. In diesen Fällen erhält die Migrationsbehörde erst Kenntnis vom Sozialhilfebezug, wenn sie selbst bei der zuständigen Sozialbehörde nachfragt.

6.3.2 Unterschiedliches Vorgehen und Richtwerte

Das konkrete Vorgehen nach der Meldung eines Sozialhilfebezugs unterscheidet sich massgeblich zwischen den Kantonen. Unterschiede ergeben sich insbesondere darin, ab welchem Sozialhilfebetrag 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 erstmals mit Hinweisen an die betreffenden Personen. Nach dem Versand von ein oder zwei Hinweisen werden meist Verwarnungen ausgesprochen. Nach einer oder mehreren Verwarnungen werden Entfernungsmassnahmen geprüft, bei schwerwiegenden Fällen kann dies aber auch direkt nach Kenntnisnahme des Sozialhilfebezugs der Fall sein. Oftmals ist wegen sich ändernder Umstände eine grundlegende Neuurteilung der Situation notwendig. In der Praxis führt dies regelmässig zu einer Verzögerung bei der Verfügung ausländerrechtlicher Massnahmen. Dasselbe gilt auch für ein allfälliges Rekursverfahren.

6.3.3 Verhältnismässigkeit als zentrales Konzept

In der Verhältnismässigkeitsprüfung ist das öffentliche Interesse an einer Entfernung und das private Interesse an einem Verbleib in der Schweiz abzuwägen. Das öffentliche Interesse ergibt sich insbesondere aus der Vermeidung von Sozialhilfekosten, von Schulden oder von kriminellen Tätigkeiten. Im Bereich des Sozialhilfebezugs sind vor allem die Höhe des bisherigen Sozialhilfebezugs und die Prognose für eine finanzielle Autonomie zentral. Die Gewichtung der Vorwerfbarkeit wird in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Das private Interesse am Verbleib in der Schweiz bildet sich aus verschiedenen Elementen wie der Aufenthaltsdauer und Integration in der Schweiz, der familiären Situation, der Sozialisierung und der Perspektiven im Heimatland oder der gesundheitlichen Situation. Dabei kommt Artikel 8 der EMRK, der das Recht auf Familienleben gewährt, besondere Bedeutung zu (Ziff. 5.2.3.3). Bei der Wegweisung einer ausländischen Person sind auch immer die Auswirkungen auf die Familienmitglieder zu beachten. Vor allem das Vorhandensein von minderjähri-

gen Kindern spielt eine grosse Rolle. Zudem ist auch die Auswirkung auf die Partnerin oder den Partner zu berücksichtigen.

Die befragten Kantone schätzen den vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Spielraum bei der Durchführung der Verhältnismässigkeitsprüfung als gross ein. Die Gründe für Massnahmen sind im Gesetz jedoch klar definiert. Die Dossieranalyse lässt den Schluss zu, dass die Gewichtung der Interessen in den Kantonen jeweils unterschiedlich ausfällt.

6.3.4 Rolle des Familiennachzugs

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben hat der Aufenthaltsstatus entscheidenden Einfluss auf die Berücksichtigung der Sozialhilfeabhängigkeit bei einem Familiennachzug. Für die Kantone stellt ein Sozialhilfebezug bei Personen mit einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung sowie mit vorläufiger Aufnahme einen Ablehnungsgrund dar. Bei Personen mit Niederlassungsbewilligung wird der Familiennachzug in der Praxis dann verweigert, wenn der Nachzug die konkrete Gefahr einer erheblichen und fortgesetzten Sozialhilfeabhängigkeit mit sich bringen würde. Bei Gesuchen um Familiennachzug durch Schweizerinnen und Schweizer scheint die Sozialhilfeabhängigkeit von Schweizer Ehegattinnen oder Ehegatten oft keinen Grund darzustellen, den Nachzug von Familienangehörigen zu verweigern.

Der Familiennachzug spielt als originärer Zulassungsgrund für Drittstaatsangehörige mit Sozialhilfebezug eine zentrale Rolle. 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 in die Schweiz gekommenen Personen an den Drittstaatsangehörigen ist allerdings nicht überraschend. Neben dem Familiennachzug kommt nur noch eine Aufnahme aus humanitären Gründen (relativ wenige Fälle) oder eine hochqualifizierte Erwerbstätigkeit (kleines Sozialhilferisiko) in Frage.

6.3.5 Kantonale Unterschiede und Handlungsbedarf

Die Vorgehensweisen, Richtwerte und institutionellen Rahmenbedingungen für die Anwendung von Entfernungsmassnahmen nach dem AIG im Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen unterscheiden sich offenbar stark zwischen den Kantonen. Auch bezüglich der Verhältnismässigkeitsprüfung lässt sich feststellen, dass die Gewichtung der einzelnen Interessen in den Kantonen unterschiedlich ausfällt und so zu einem unterschiedlichen Massnahmeneinsatz führt.

Die Kantone sind sich in der grossen Mehrheit einig, dass keine klareren bundesrechtlichen Regelungen der Widerrufsvoraussetzungen von Bewilligungen bei Sozialhilfebezug notwendig sind. Anpassungen werden vereinzelt bei den Kriterien für den Familiennachzug von Personen mit Niederlassungsbewilligung und bei fehlender Möglichkeit eines Widerrufs der Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit nach einem Aufenthalt von 15 Jahren gewünscht. Diesen Anliegen wurde am 1. Januar 2019 mit den Änderungen des AuG (heute AIG) bereits entsprochen (Art. 43 und 63 AIG).

7 Zusammensetzung der Sozialhilfebezüger aus Drittstaaten

Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf der Studie von BASS (siehe Anhang I).

7.1 Querschnittsanalyse 2016

7.1.1 Drittstaatsangehörige in der Sozialhilfe

Im Jahr 2016 wurden in der Schweiz etwas mehr als 340 000 Personen von der Sozialhilfe unterstützt, davon stammen knapp 60 000 Personen (17 %) aus Drittstaaten. Bei den Drittstaatsangehörigen wurden nur Personen berücksichtigt, die 2016 dem Ausländerbereich angehörten. Die Zahl von 60 000 Personen umfasst nicht Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge, die weitgehend auch aus Ländern stammen, die zu den Drittstaaten gehören. Jede Person, die Sozialhilfe bezieht, ist Teil eines Sozialhilfedossiers (Unterstützungseinheiten).

Bei den 60 000 im Jahr 2016 von der Sozialhilfe abhängigen Personen aus Drittstaaten muss berücksichtigt werden, dass es sich um eine Bestandesgrösse bzw. eine Momentaufnahme handelt. Dabei werden die Dauer und Höhe des Sozialhilfebezugs wie auch die Aufenthaltsdauer nicht abgebildet. So ist doch beachtenswert, dass rund die Hälfte aller Sozialhilfebeziehenden weniger als ein Jahr bei der Sozialhilfe verbleibt.⁴⁸

Die knapp 60 000 von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus Drittstaaten verteilen sich auf etwas mehr als 37 000 Dossiers. Neben den 60 000 Drittstaatsangehörigen lebten in diesen Unterstützungseinheiten weitere 20 000 Personen, die nicht aus Drittstaaten stammen – beispielsweise Ehepartnerinnen und Ehepartner oder in der Schweiz geborene Kinder mit Schweizer Staatsangehörigkeit.

7.1.2 Sozialhilferisiko und Asylhintergrund

Ob eine Person aus einem Drittstaat dem Ausländerbereich oder dem Asylbereich angehört, lässt sich nur in einer Momentaufnahme präzise bestimmen. In diesem Fall ist – wie in der Querschnittsbetrachtung 2016 – einzig ihr aktueller aufenthaltsrechtlicher Status massgebend. Berücksichtigt man aber zusätzlich die Aufenthaltsgeschichte, so ist die Abgrenzung weniger deutlich: Denn auch Drittstaatsangehörige, die 2016 dem Ausländerbereich angehörten, können einen Asylhintergrund haben. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sie zuvor als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz gelebt und erfolgreich eine Aufenthaltsbewilligung (B) beantragt hatten. Oder es ist möglich, dass sie als Kind von Eltern mit einer Asylvergangenheit in der Schweiz geboren wurden. Die Frage, ob Drittstaatsangehörige einen Asylhintergrund besitzen, ist vor allem dann relevant, wenn die Häufigkeit eines Sozialhilfebezugs – hier als «Sozialhilferisiko» bezeichnet – berechnet und interpretiert wird. Denn Personen aus dem Asylbereich werden in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz sehr häufig von der Sozialhilfe unterstützt, die entsprechenden Quoten liegen über 80 Prozent. Dies lässt sich unter anderem mit unzureichenden Kenntnissen der Ortssprache, fehlender Arbeitsmarktfähigkeit, gesundheitlichen Problemen (u. a. Traumata), der Nichtanerkennung der im Herkunftsland erworbenen Ausbildung oder einem fehlenden sozialen Netzwerk erklären. Es liegt nahe, dass diese Faktoren auch noch nachwirken können, wenn

⁴⁸ Abrufbar unter: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.html>> (Stand: 28.2.2019).

die Betroffenen rechtlich betrachtet nicht mehr zum Asylbereich, sondern zum Ausländerbereich gehören.

Berechnet man nun das Sozialhilferisiko von Drittstaatsangehörigen, die aktuell dem Ausländergesetz unterstehen, so besteht eine beträchtliche Gefahr von Fehlinterpretationen – nämlich dann, wenn bei diesen Personen angenommen wird, dass sie sich zeitlebens ausserhalb des Asylbereichs bewegten und deshalb ein relativ geringes Sozialhilferisiko aufweisen. Eine solche Annahme wäre falsch. Einschliesslich der Personen mit Asylhintergrund waren 2016 insgesamt 8,8 Prozent aller Drittstaatsangehörigen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Wie viele Drittstaatsangehörige über einen Asylhintergrund verfügen und welchen Effekt dies auf das Sozialhilferisiko hat, lässt sich mit den Daten des ZEMIS nur annäherungsweise berechnen. Entsprechende Analysen zeigen, dass das Sozialhilferisiko ohne Drittstaatsangehörige mit Asylhintergrund um gut einen Fünftel tiefer liegt, bei rund 6,9 Prozent.

Zum Vergleich: Das Sozialhilferisiko der Schweizerinnen und Schweizer betrug 2016 insgesamt 2,3 Prozent, dasjenige von EU/EFTA-Staatsangehörigen 2,8 Prozent. Die genauen Gründe für diese Unterschiede müssten näher untersucht werden. Es ist zu vermuten, dass Sprachkenntnisse und Bildungsunterschiede eine wichtige Rolle spielen.

Von den rund 60 000 Drittstaatsangehörigen, die im Jahr 2016 Sozialhilfe bezogen (inkl. Personen mit Asylhintergrund) sind mehr als die Hälfte Staatsangehörige europäischer Länder, die nicht zur EU/EFTA gehören (vor allem Türkei, Westbalkan), oft aber einen Asylhintergrund haben. Dies lässt vermuten, dass Personen mit Asylhintergrund häufiger Sozialhilfe beziehen als Schweizerinnen und Schweizer sowie Personen aus EU/EFTA-Staaten. Die übrigen Drittstaatsangehörigen kommen aus Afrika (23 %), Asien (14 %), Süd- und Mittelamerika (11 %) sowie Nordamerika und Ozeanien (1 %). Viele Drittstaatsangehörige sind ursprünglich auf dem Asylweg in die Schweiz gekommen, wurden als Kinder von 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 weisen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko auf.

An dieser Stelle ist daher zu erwähnen, dass erst seit Lancierung der KIP (2014) eine von Bund und Kantonen gemeinsam getragene Strategie zur Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen besteht. Die Integrationsagenda Schweiz will diese Bemühungen intensivieren (Ziff. 5.4.3). Bei der Beurteilung des potenziellen Sozialhilferisikos von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen darf schliesslich nicht vergessen werden, dass vor allem eine langfristige Sichtweise – das heisst, wie sich deren Erwerbsquote über längere Zeit entwickelt – von Bedeutung ist. Studien zeigen, dass sich zehn Jahre nach Einreise die Erwerbsquote von Personen aus dem Asylbereich je nach Aufenthaltsstatus zwischen 34 und 73 Prozent bewegt.⁴⁹ Zudem bestehen grössere Unterschiede zwischen den Kantonen.⁵⁰

7.1.3 Sozialhilferisiko und Zulassungsgründe

Das Sozialhilferisiko hängt stark davon ab, aus welchen Gründen eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt wurde. Wegen der Datenqualität wurden die entsprechenden Auswertungen einzig für Personen vorgenommen, die ab 2008 in die Schweiz gekom-

⁴⁹ Vgl. Ausführungen zur Studie B,S,S. und KEK (2014) im Faktenblatt Integrationsagenda Schweiz, abrufbar unter: http://www.kip-pic.ch/media/1364/faktenblatt_integrationsagenda_zahlen_und_fakten_final_de_180430.pdf (Stand: 28.2.2019).

⁵⁰ Vgl. dazu folgende Asylstatistik, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2018/12.html> (Stand: 28.2.2019).

men sind – das sind gut 40 Prozent aller Drittstaatsangehörigen, die 2016 hier lebten. Dabei zeigt sich: Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz zogen, sind praktisch nie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Es handelt sich allerdings um eine verhältnismässig kleine Gruppe, die nur knapp einen Viertel der ab 2008 eingereisten Drittstaatsangehörigen ausmacht. Viel grösser ist der Anteil der Drittstaatsangehörigen, die im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind – sie stellen nahezu die Hälfte der Zulassungen dar.

Darunter befinden sich auch Drittstaatsangehörige, die zu Schweizerinnen und Schweizern ziehen oder über zwei Generationen reichende Familiennachzüge (z. B. aus dem Herkunftsland stammende Ehepartnerinnen und Ehepartner von Personen, die im Kindesalter mit ihren Eltern in die Schweiz gekommen sind). Ein weiteres Fünftel ist in der Schweiz geboren. Das Sozialhilferisiko dieser Gruppen ist wesentlich stärker ausgeprägt als bei den zu Erwerbs- und Bildungszwecken Zugewanderten. Auch zeigt sich die Tendenz, dass es den Betroffenen mit zunehmender Dauer schwerer fällt, den späteren Familiennachzug oder die Geburt von Kindern in der Schweiz ökonomisch zu bewältigen. Der Anspruch auf Familiennachzug unterscheidet sich je nach Aufenthaltsstatus der Person, die bereits in der Schweiz lebt. Hat diese eine Aufenthaltsbewilligung B, so besteht bei zu erwartendem Sozialhilfebezug kein Anspruch auf Familiennachzug. Obwohl auch für die Verweigerung des Familiennachzugs zu Schweizerinnen und Schweizern und Personen mit einer Niederlassungsbewilligung C gesetzliche Grundlagen bestehen (Art. 51 i.V.m. Art. 62/63 AIG), werden diese in der Praxis häufig nicht angewendet.

7.1.4 Haushaltssituation und Alter

Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten leben viel häufiger in Paar- und Familienhaushalten (71 %) als Sozialhilfebeziehende aus EU/EFTA-Staaten (50 %) oder Schweizerinnen und Schweizer (47 %). In allen Bevölkerungsgruppen werden Kinder bis 17 Jahre am häufigsten von der Sozialhilfe unterstützt. Darin spiegelt sich insbesondere das hohe Sozialhilferisiko von Einelternfamilien. Mit zunehmendem Alter entwickelt sich das Sozialhilferisiko von Schweizerinnen und Schweizern sowie ausländischen Personen (Drittstaatsangehörige und Personen aus EU/EFTA-Ländern) sehr unterschiedlich: Während es bei den Schweizerinnen und Schweizern sinkt, geht es bei ausländischen Personen im Alter von 18 bis 35 Jahren zunächst stark zurück und steigt danach bis zum Erreichen des Rentenalters wieder sehr deutlich an. Hier können Familiennachzug, die Geburt zusätzlicher Kinder, Trennungen, gesundheitliche Beschwerden und eine zunehmend fragilere Erwerbsintegration eine wichtige Rolle spielen.

7.1.5 Erwerbssituation

Im Jahr 2016 hatten 27 Prozent aller Sozialhilfedossiers (Unterstützungseinheiten) von Drittstaatsangehörigen ein Erwerbseinkommen.⁵¹ Diese Unterstützungseinheiten und ihre Mitglieder kann man als Working Poor bezeichnen. Ihr Anteil ist unter Drittstaatsangehörigen höher als unter den Sozialhilfebeziehenden aus EU/EFTA-Staaten (24 %) und unter Schweizerinnen und Schweizern (21 %). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten häufiger in Ein- oder Zweielternfamilien leben. In diesen Situationen kommt es relativ oft vor, dass Mitglieder der Unterstützungseinheit arbeiten, aber das Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um die Ablösung von der Sozialhilfe zu schaffen.

⁵¹ Die Zuordnung der Unterstützungseinheiten zu einer ausländerrechtlichen Kategorie orientiert sich am ausländerrechtlichen Status der erwachsenen Personen. Paarhaushalte, in denen die Partnerin oder der Partner einen unterschiedlichen ausländerrechtlichen Status hat, sind in der Zusammenfassung nicht berücksichtigt (Ausnahme: Analysen zum erheblichen Sozialhilfebezug). Ihre Kennzahlen können den Tabellen im Haupttext entnommen werden.

7.1.6 Bezugsdauer

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, die sich häufig im fortgeschrittenen Erwerbsalter befinden. Bei dieser Personengruppe ist die Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen besonders fragil.

7.1.7 Erheblicher Sozialhilfebezug

Gemäss AIG kann einer Person die Niederlassungsbewilligung entzogen werden, wenn sie – oder eine Person, für die sie zu sorgen hat – «dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen» ist (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Bei einer solchen Entscheidung ist die Verhältnismässigkeit zu beachten, was eine Überprüfung der Umstände im Einzelfall erfordert. Von einer dauerhaften und erheblichen Fürsorgeabhängigkeit wird laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie den Weisungen und Erläuterungen des SEM zum AIG ausgegangen, wenn der Sozialhilfebezug innerhalb von drei Jahren 80 000 Franken übersteigt und mindestens 24 Monate Leistungen bezogen wurden (Ziff. 5.2.3.2). In Orientierung an der Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde deshalb überprüft, wie viele Sozialhilfedossiers von Drittstaatsangehörigen ungeachtet ihrer Haushaltsgrösse innerhalb von drei Jahren mit mehr als 80 000 Franken unterstützt wurden. Die Dossiers mit einem Sozialhilfebezug von über 80 000 Franken geben deshalb ausschliesslich ein Mengengerüst dazu, wie viele Unterstützungseinheiten einen gemäss dem Bundesgerichtsurteil festgesetzten Schwellenwert übersteigen. Inwieweit ein solcher Bezug im Einzelfall als dauerhaft gelten würde oder ob ein Entzug der Niederlassungsbewilligung im konkreten Fall verhältnismässig wäre, kann nicht beurteilt werden.

Im Verhältnis zur Gesamtgrundmenge der rund 640 000 Drittstaatsangehörigen lebten im Jahr 2016 zwischen 2,3 und 3,3 Prozent der Personen in Unterstützungseinheiten mit einem Bezug von über 80 000 Franken (+/-10 %), was einem Anteilswert von 22 bis 31 Prozent aller Unterstützungseinheiten mit mindestens einer Person aus einem Drittstaat entspricht. Mit 58 Prozent lebt die Mehrheit aller Unterstützungseinheiten mit Bezügen von über 80 000 Franken in Familienhaushalten mit Kindern, davon ist wiederum die Mehrheit alleinerziehend (53 %).

7.2 Längsschnittanalyse (2010–2016)

Um präzisere Aufschlüsse über die Zusammenhänge zwischen Aufenthaltsverlauf und Sozialhilfebezug zu erhalten, wurde eine Längsschnittanalyse von neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen durchgeführt (sogenannte «Einwanderungskohorten»). Dies ermöglicht auch die Analyse von Integrationsverläufen bzw. langfristigen Sozialhilfebezügen gewisser Personengruppen und damit deren Eingrenzung («Risikogruppen»).

Aus Gründen der Datenqualität setzt die Betrachtung im Jahr 2010 ein. Weil das Sozialhilferisiko bzw. die Häufigkeit eines Sozialhilfebezugs im Zentrum der Analysen stehen, sind Drittstaatsangehörige mit einem Asylhintergrund ausgeschlossen. Wegen des eingeschränkten Beobachtungszeitraums (2010–2016) war es verhältnismässig gut möglich, diese Eingrenzung im Datensatz zuverlässig vorzunehmen.

Werden Personen mit einem Asylhintergrund ausgeklammert, so sind von 2010 bis 2016 jährlich zwischen 32 000 und 35 000 Drittstaatsangehörige neu in die Schweiz gekommen.

Bei rund der Hälfte handelt es sich um Familiennachzüge, bei einem Viertel um Aufenthalte zur Aus- und Weiterbildung und bei einem Fünftel um Aufenthalte zu Erwerbszwecken. Die Mehrheit der Drittstaatsangehörigen ist zum Zeitpunkt der Zuwanderung zwischen 18 und 35 Jahre alt, Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren machen ungefähr 15 Prozent aus. Zuwanderungen im Rentenalter sind eine Ausnahme.

7.2.1 Kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs

Für die Drittstaatsangehörigen, die im Jahr 2010 zugewandert waren, lassen sich die Verläufe am längsten beobachten. Bis Ende des Jahres 2016 hatten 6,8 Prozent von ihnen mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Es ist wichtig zu betonen, dass es sich dabei um eine kumulierte Häufigkeit handelt: Berücksichtigt sind alle Personen, die von 2010 bis 2016 ein- oder mehrmals auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen waren. Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger im Jahr 2016 ist geringer. Auch ist zu berücksichtigen, dass etliche Zugewanderte bereits nach kurzer Zeit wieder aus der Schweiz ausreisen. Diese Personen bleiben im Nenner berücksichtigt, wenn man die kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs berechnet. Die Quote antwortet also auf die Frage: Wie gross ist unter den Drittstaatsangehörigen, die im Jahr t in die Schweiz zugewandert waren, der Anteil derjenigen, die bis Ende des Jahres $t+x$ mindestens einmal von der Sozialhilfe unterstützt worden sind?

Bei allen Einwanderungskohorten der Jahre 2010–2016 entwickelt sich die kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs ähnlich. Im Einwanderungsjahr sind jeweils ungefähr 2 Prozent auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen, teilweise etwas weniger. Diese Quote steigt von Jahr zu Jahr an, mit abflachender Tendenz.

Das heisst: Es gibt in jedem Jahr neue Drittstaatsangehörige, die erstmals auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Ihre Zahl sinkt jedoch von Jahr zu Jahr. Im vierten Jahr des Aufenthalts (inkl. Einwanderungsjahr) bewegt sich die kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs zwischen 4,2 Prozent (Kohorte 2013) und 5,1 Prozent (Kohorte 2010).

Betrachtet man die Zulassungsgründe, so bestätigen sich die einschlägigen Ergebnisse der Querschnittsanalyse des Jahres 2016: Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- und Bildungszwecken in die Schweiz gekommen sind, werden so gut wie nie von der Sozialhilfe unterstützt. Beim Familiennachzug verhält es sich anders: Unter den Drittstaatsangehörigen, die im Familiennachzug in die Schweiz kommen, werden im ersten Zuwanderungsjahr rund 3 Prozent von der Sozialhilfe unterstützt. Bis zum vierten Jahr lebten insgesamt 8,2 Prozent dieser Personen in Familien, die in diesem Zeitraum mindestens einmal von der Sozialhilfe unterstützt worden waren.

Bis sich ein erheblicher Sozialhilfebezug einstellt, dauert es erwartungsgemäss mehrere Jahre. Im Zuwanderungsjahr gehört noch praktisch niemand einer solchen Unterstützungseinheit an. Im vierten Jahr des Aufenthalts liegt die kumulierte Häufigkeit bei allen relevanten Kohorten (2010–2013) unter einem Prozent, im fünften Jahr leicht darüber (Kohorten 2010–2012). In konkreten Zahlen ausgedrückt: Die Einwanderungskohorten 2010–2012 umfassen insgesamt rund 105 000 Drittstaatsangehörige. In den ersten fünf Aufenthaltsjahren hatten 5600 von ihnen mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Rund ein Fünftel dieser 5600 Personen lebten in Unterstützungseinheiten mit erheblichem Sozialhilfebezug (rund 1200 Personen).

7.2.2 Wechsel des Aufenthaltsstatus

Die Längsschnittanalysen bestätigen schliesslich auch, dass ein Sozialhilfebezug die Chance verringert, eine Aufenthaltsbewilligung (B) in eine Niederlassungsbewilligung (C) umzu-

wandeln. Betrachtet wurden die Verläufe aller Drittstaatsangehörigen, die 2010 und 2011 mit einer Aufenthaltsbewilligung (B) zugewandert waren und sich ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten hatten. Die überwiegende Mehrheit hatte in den ersten fünf Jahren nie Sozialhilfe bezogen, 48 Prozent dieser «Nicht-Bezügerinnen und Nicht-Bezüger» besaßen im sechsten Aufenthaltsjahr eine Niederlassungsbewilligung (C). Bei denjenigen mit einem Sozialhilfebezug in den ersten fünf Jahren sinkt der Anteil auf knapp 30 Prozent; liegt der Sozialhilfebezug nur kurz zurück (oder dauert noch an), so sind es weniger als 20 Prozent. Bei der Interpretation dieser Resultate ist zu beachten, dass im Familiennachzug eingereiste Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern und von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (C) nach fünf Jahren ununterbrochenem Aufenthalt einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung (C) haben.

7.3 Wichtigste statistische Ergebnisse

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Jahr 2016 etwas mehr als 340 000 Personen in der Schweiz von der Sozialhilfe unterstützt wurden. Davon stammen knapp 60 000 Personen (17 %) aus Drittstaaten ausserhalb des Asylbereichs. Sie bilden den Gegenstand des vorliegenden Berichts. Die rund 60 000 von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus Drittstaaten verteilen sich auf etwas mehr als 37 000 Dossiers (Unterstützungseinheiten: Einzelpersonen, Ehepaare, Familien).

Ein erheblicher Anteil dieser Personen hat einen Asylhintergrund; das heisst, sie oder ihre Familienangehörigen sind ursprünglich auf dem Asylweg oder in einem Asylkontext in die Schweiz gekommen (z. B. ehemalige vorläufig Aufgenommene mit Härtefallregelung, Familiennachzug, Geburt in der Schweiz). Der genaue Anteil der Personen mit Asylhintergrund kann jedoch nicht bestimmt werden, da solche individuellen Statusänderungen erst seit 2008 statistisch erfasst werden.

Personen aus dem Asylbereich werden in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz sehr häufig von der Sozialhilfe unterstützt, die entsprechenden Quoten liegen über 80 Prozent. Es liegt nahe, dass diese Faktoren auch noch nachwirken, wenn die Betroffenen rechtlich und statistisch betrachtet nicht mehr zum Asylbereich gehören.

Von den Drittstaatsangehörigen besitzen rund 20 000 Personen eine Aufenthaltsbewilligung und rund 40 000 eine Niederlassungsbewilligung. Mehr als die Hälfte sind Staatsangehörige europäischer Länder, die nicht zur EU/EFTA gehören (v. a. Türkei, Westbalkan). Die Übrigen kommen aus Afrika (23 %), Asien (14 %), Süd- und Mittelamerika (11 %) sowie Nordamerika und Ozeanien (1 %).

Einschliesslich der Personen mit Asylhintergrund waren 2016 insgesamt 8,8 Prozent aller Drittstaatsangehörigen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Das Sozialhilferisiko ohne Drittstaatsangehörige mit Asylhintergrund liegt rund einen Fünftel tiefer, bei rund 6,9 Prozent. Aufgrund der fehlenden statistischen Angaben über die Statuswechsel vor 2008 dürften der Anteil an Drittstaatsangehörigen mit Asylhintergrund und der entsprechende Effekt auf das Sozialhilferisiko um einiges grösser sein. Zum Vergleich: Das Sozialhilferisiko der Schweizerinnen und Schweizer betrug 2016 insgesamt 2,3 Prozent, dasjenige von EU/EFTA-Staatsangehörigen 2,8 Prozent.

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 Familiennach-

zugs 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).

Bei rund einem Viertel der 37 000 Dossiers (Unterstützungseinheiten) beliefen sich die Sozialhilfekosten insgesamt auf über 80 000 Franken. Die Mehrheit aller Unterstützungseinheiten mit Bezügen von über 80 000 Franken (58 %) lebt in Familienhaushalten mit Kindern, davon ist wiederum die Mehrheit alleinerziehend (53 %).

Es zeigt sich auch die Tendenz, dass es den Betroffenen mit zunehmender Dauer des Aufenthalts schwerer fällt, etwa den späteren Familiennachzug oder die Geburt von Kindern in der Schweiz ökonomisch zu bewältigen.

Um präzisere Aufschlüsse über die Zusammenhänge zwischen Aufenthaltsverlauf und Sozialhilfebezug zu erhalten, wurde eine Längsschnittanalyse von neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen durchgeführt (sogenannte «Einwanderungskohorten»). Dies ermöglicht auch die Analyse von Integrationsverläufen bzw. langfristigen Sozialhilfebezügen gewisser Personengruppen und damit deren Eingrenzung («Risikogruppen»).

Die Betrachtung setzt im Jahr 2010 ein. Für die Drittstaatsangehörigen, die im Jahr 2010 zugewandert waren, lassen sich die Verläufe am längsten beobachten. Bis Ende des Jahre 2016 hatten 6,8 Prozent von ihnen mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Es ist wichtig zu betonen, dass es sich dabei um eine kumulierte Häufigkeit handelt: Berücksichtigt sind alle Personen, die von 2010 bis 2016 ein- oder mehrmals auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen waren. Auch ist zu berücksichtigen, dass etliche Zugewanderte bereits nach kurzer Zeit wieder aus der Schweiz ausreisen.

Bei allen Einwanderungskohorten der Jahre 2010 bis 2016 entwickelt sich die kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs ähnlich. Im Einwanderungsjahr sind jeweils ungefähr 2 Prozent auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen, teilweise etwas weniger. Diese Quote steigt von Jahr zu Jahr an, mit abflachender Tendenz.

Unter den Drittstaatsangehörigen, die per Familiennachzug in die Schweiz kommen, werden im ersten Zuwanderungsjahr rund 3 Prozent von der Sozialhilfe unterstützt. Bis zum vierten Jahr lebten insgesamt 8,2 Prozent dieser Personen in Familien, die in diesem Zeitraum mindestens einmal von der Sozialhilfe unterstützt worden waren.

Bis sich ein erheblicher Sozialhilfebezug einstellt, dauert es erwartungsgemäss mehrere Jahre. Die Einwanderungskohorten 2010 bis 2012 umfassen insgesamt rund 105 000 Drittstaatsangehörige. In den ersten fünf Aufenthaltsjahren hatten 5 600 von ihnen mindestens einmal Sozialhilfe bezogen, rund ein Fünftel lebten in Unterstützungseinheiten mit erheblichem Sozialhilfebezug (rund 1 200 Personen).

8 Handlungsoptionen

8.1 Handlungsspielraum

Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Gewährung von Sozialhilfe sind beschränkt. Es sind nur punktuelle Eingriffe möglich (Ziff. 4.3). Weitergehende Massnahmen wären durch Änderungen der SKOS-Richtlinien möglich, für die jedoch die Kantone im Rahmen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe zuständig sind. Hier könnte bei der Festlegung der Leistungen noch vermehrt auf die Stärkung von Arbeitsanreizen geachtet werden. Es sollte vermieden werden, dass die in den SKOS-Richtlinien festgesetzten Ansätze dazu führen, dass sich Erwerbstätigkeit im Tieflohnsektor nicht mehr lohnt.

Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, der die Voraussetzung für Sozialhilfe durch die Kantone ist. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Handlungsoptionen vornehmlich auf die Aufenthaltsregelung und nicht auf den eigentlichen Bezug von Sozialhilfe. Erstere können zudem mit Anforderungen an die Integration verknüpft bzw. mit entsprechenden Anreizen verbunden werden. Die Einschränkung beim Bezug der Sozialhilfe selbst würde auch dazu führen, dass sich die Personen weiterhin mit einem Aufenthaltsrecht in der Schweiz befänden, aber nur eingeschränkte oder gar keine Sozialhilfe beziehen dürften. Ein Anspruch auf Nothilfe bestünde aber trotzdem weiter (Ziff. 8.2).

Das geltende Aufenthaltsrecht berücksichtigt bereits heute den Bezug von Sozialhilfe beim Entscheid über die Bewilligungserteilung oder den Bewilligungsentzug. Dies gilt insbesondere für den Familiennachzug, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bei einem persönlichen Härtefall, die Erteilung der Niederlassungsbewilligung sowie den Widerruf oder die Rückstufung von Bewilligungen. Am 1. Januar 2019 sind Änderungen des AuG (heute AIG) in Kraft getreten, die bereits Verschärfungen in diesem Bereich enthalten (Ziff. 5.2.3.1). Die Verweigerung oder der Entzug des Aufenthaltsrechts bei Drittstaatsangehörigen, die Sozialhilfe beziehen, könnte somit bereits durch eine konsequentere Anwendung des geltenden Rechts erreicht werden. Bei solchen Entscheiden ist der bestehenden Praxis der Gerichte sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

Die aufgeführten Handlungsoptionen berücksichtigen insbesondere die Ergebnisse der Studien BASS und ECOPLAN.

Im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts werden Handlungsoptionen dargestellt, die insbesondere Verschärfungen von bestehenden Regelungen beinhalten. Dabei sind jedoch die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz etwa im Bereich des Familiennachzugs zu beachten (Ziff. 5.2.3.3, 8.3 und 8.4).

Die Vorgehensweisen, Richtwerte und institutionellen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Massnahmen beim Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen unterscheiden sich stark zwischen den Kantonen (Ziff. 6). Die Handlungsoptionen dienen daher auch einer einheitlicheren Praxis der Kantone.

Bei Drittstaatsangehörigen sind keine spezifischen Massnahmen bei der Zulassung zur Erwerbstätigkeit oder zur Aus- und Weiterbildung erforderlich, da hier das Sozialhilferisiko äusserst gering ist (Ziff. 7.3).

Es werden auch präventive Handlungsoptionen im Integrationsbereich zur Vermeidung der Sozialhilfeabhängigkeit aufgezeigt. Sie resultieren auch aus den bisherigen Erkenntnissen der Integrationspolitik (Ziff. 8.5).

Die letzten beiden Handlungsoptionen beziehen sich auf die Verbesserung der Datenlage bezüglich des Sozialhilfebezugs durch Drittstaatsangehörige. Sie betreffen die Erfassung der Daten und die Zusammenarbeit der betroffenen Behörden (Ziff. 8.6 und 8.7).

8.2 Punktuelle Einschränkung bei der Sozialhilfe

Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Festlegung und Ausrichtung der Sozialhilfe im Ausländerbereich sind beschränkt. Eine Bundeskompetenz besteht nur, wenn der Eingriff zur Durchsetzung eines wichtigen ausländerpolitischen Ziels notwendig erscheint, nicht im Konflikt steht mit anderen ausländerpolitischen Zielen, in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt ist und den «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz unberührt lässt (Ziff. 4.3.3.).

Option 1: Eingeschränkte Sozialhilfe bei Bezug in den ersten drei Jahren des Aufenthalts

Das Bundesrecht legt fest, dass der Ansatz für die Unterstützung von Personen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt (vgl. so schon Art. 86 Abs. 1 AIG bezüglich der vorläufigen Aufnahme). Dies gilt insbesondere auch beim Familiennachzug. Für diese Option besteht mit Artikel 121 Absatz 1 BV eine hinreichende Verfassungsgrundlage, weil sie für die Durchsetzung wichtiger ausländerpolitischer Ziele erforderlich ist (z.B. Anreize zur Arbeitsintegration, Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsgrund), nicht im Konflikt steht mit anderen ausländerpolitischen Zielen, in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt ist und den «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz, namentlich die Befugnis zur Festsetzung der Beiträge, unberührt lässt (Ziff. 4.3.3).

Dafür: Ein Bezug zur Migrationspolitik besteht darin, dass das geltende Ausländerrecht bei einem Sozialhilfebezug grundsätzlich einen Widerruf oder eine Nichtverlängerung der Bewilligung vorsieht. Behalten die betroffenen Personen aufgrund der Umstände im Einzelfall trotzdem ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz, stellt eine vorübergehende Einschränkung der Sozialhilfe eine mildere Massnahme gegenüber ausländerrechtlichen Massnahmen dar. Sie schafft einen Anreiz, den Lebensunterhalt künftig wieder aus eigenen Mitteln zu bestreiten und damit die Anforderungen des Ausländerrechts zu erfüllen.

Dagegen: Es wären alle Personen unabhängig von den Gründen für die Sozialhilfeabhängigkeit betroffen, die innerhalb der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts Sozialhilfe beziehen. Es könnte somit beispielsweise der besonderen Situation von Working Poor oder Alleinerziehenden nicht Rechnung getragen werden. Da die Einschränkung der Sozialhilfe auf drei Jahre befristet ist, würde danach wieder die volle Sozialhilfe gewährt, sofern die Aufenthaltsbewilligung nicht widerrufen wird. Wenn in dieser Zeit keine Integration in den Arbeitsmarkt erfolgt, würde damit die Problematik lediglich verschoben. Die Wirksamkeit dieser Option ist eingeschränkt, da eine längere Sozialhilfeabhängigkeit nach drei Jahren zu höheren Sozialleistungen führen würde.

Option 2: Eingeschränkte Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung

Allen Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung würde nach Einreichung eines Gesuchs um Sozialhilfe (d. h. unabhängig vom Zeitpunkt der Einreise) während eines Zeitraums von drei Jahren nur eine eingeschränkte Sozialhilfe gewährt.

Dafür: Siehe Option 1.

Dagegen: Siehe Option 1. Diese Option wäre unverhältnismässig, wenn die Einschränkung der Sozialhilfe nach einem längeren Aufenthalt in der Schweiz erfolgen würde.

8.3 Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

8.3.1 Anpassungen bei der Erteilung und beim Widerruf der Aufenthaltsbewilligung

Drittstaatsangehörige mit Asylhintergrund weisen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko auf (vgl. Studie BASS, Ziff. 2.3).

Option 1: Konsequenterer Prüfung der geltenden Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene

Konsequenterer Prüfung der Voraussetzungen bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5 AIG i. V. m. Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE). Dies betrifft insbesondere die Voraussetzung einer Beteiligung am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung. Die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene ist tiefer als für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung.

Dafür: Eine konsequenterer Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung sowohl durch die Kantone als auch durch das SEM könnte zu einer Harmonisierung der Praxis in den Kantonen führen. Zudem könnte das Risiko eines späteren Bezugs der uneingeschränkten Sozialhilfe reduziert werden.

Dagegen: Eine konsequente Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung wird bereits heute durch die Kantone und das SEM vorgenommen (Art. 84 Abs. 5 AIG i. V. m. Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE). Dabei spielt die wirtschaftliche Selbstständigkeit der gesuchstellenden Person eine zentrale Rolle. Die Aufenthaltsbewilligung wird durch die Kantone erteilt, sie muss in diesen Fällen jedoch dem SEM zur Zustimmung unterbreitet werden (Art. 30 Abs. 2 und 99 AIG, Art. 85 VZAE, Art. 5 Bst. d der Verordnung des EJPD vom 13. August 2015⁵² über die dem Zustimmungsverfahren [EJPD-Verordnung] unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide. Die Prüfungskriterien werden zudem in den Weisungen des SEM konkretisiert.⁵³

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

Im Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung werden die erforderlichen Voraussetzungen in aller Regel erfüllt. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Sozialhilfeabhängigkeit zu einem späteren Zeitpunkt entsteht (wegen Familiengründung, Verlust des Arbeitsplatzes, fortgeschrittenem Alter). In diesen Fällen steht der Widerruf oder die Nichtverlängerung der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung im Vordergrund, wobei oft ein Vollzug der Wegweisung weiterhin nicht durchsetzbar ist, da die ursprünglichen Vollzugshindernisse weiterhin bestehen (keine Veränderung der Lage im Herkunftsland).

⁵² SR 142.201.1

⁵³ Siehe Ziff. 5.6.12 der Weisungen und Erläuterungen zum Ausländerbereich abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich (Stand: 15.2.2019).

Option 2: Anpassung der Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene

Durch eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen könnten die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG und Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE). Bei diesen Voraussetzungen könnte auf die gesetzlichen Integrationskriterien verwiesen werden, zu denen auch die wirtschaftliche Selbstständigkeit gehört (Verweis auf Art. 58a in Art. 84 Abs. 5 AIG).

Dafür: Eine verbindlichere Formulierung im AIG würde der Prüfung der Integrationskriterien ein stärkeres Gewicht geben.

Dagegen: Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig Aufgenommenen werden als Härtefälle geprüft (Art. 84 Abs. 5 i. V. m Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG). Gemäss den am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Ausführungsbestimmungen müssen in diesen Fällen bereits heute die gesetzlichen Integrationskriterien (Art. 58a AIG) erfüllt sein (Art. 31 Abs. 1 Bst. a VZAE). Eine Anpassung von Artikel 84 Absatz 5 AIG würde daher nichts ändern.

Im Übrigen wird auf die Argumente zur Option 1 bezüglich der Integration in den Arbeitsmarkt⁵⁴ und des Risikos einer späteren Sozialhilfe verwiesen.

Option 3: Obligatorischer Widerruf der Aufenthaltsbewilligung mit erneuter Prüfung der Wegweisungshindernisse

Nach geltendem Recht entscheiden die Kantone, ob eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Sozialhilfebezugs widerrufen wird oder nicht (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG; «Kann»-Bestimmung). Es könnte ein obligatorischer Widerruf mit erneuter Prüfung der Wegweisungshindernisse vorgesehen werden, wenn eine Person mit einer früheren vorläufigen Aufnahme nach Erhalt der Aufenthaltsbewilligung während mehr als einem Jahr sozialhilfeabhängig ist (Anpassung von Art. 62 AIG).

Dafür: Diese Option entspricht den Ausführungen zu Option 1, wonach nicht bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, sondern bei deren Verlängerung oder Widerruf anzusetzen ist. Ein obligatorischer Widerruf der Aufenthaltsbewilligung bei einem Sozialhilfebezug würde zu einem Vollzug der Wegweisung führen, sofern die früheren Wegweisungshindernisse nicht mehr bestehen. Dies trifft aufgrund der bestehenden Erfahrungen jedoch in den wenigsten Fällen zu.⁵⁵ Kann die Wegweisung nicht vollzogen werden, müsste erneut eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden. In diesem Fall würde jedoch nur eine reduzierte Sozialhilfe gewährt, da der Ansatz für die Unterstützung von vorläufig Aufgenommenen unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt (Art. 86 AIG). Mit dieser obligatorischen Rückstufung auf eine vorläufige Aufnahme würde in einigen Fällen ein Arbeitsanreiz geschaffen.

Dagegen: Der Widerruf der Aufenthaltsbewilligung und die Rückstufung auf eine vorläufige Aufnahme bei Sozialhilfeabhängigkeit ist bereits heute möglich (Art. 62 AIG, «Kann»-Bestimmung). Es handelt sich um Personen, die bereits seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz leben. Mit der obligatorischen Rückstufung würden die Arbeitssuche und damit die Integration in den Arbeitsmarkt erschwert. Dies wäre insbesondere dann problematisch, wenn eine unverschuldete Abhängigkeit von der Sozialhilfe besteht. Namentlich bei Familien

⁵⁴ Motion SPK-SR vom 18. Januar 2018 «Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» (18.3002) und Motion SPK-NR vom 27. April 2017 «Ersatz des Status der vorläufigen Aufnahme» (17.3270).

⁵⁵ Bericht des Bundesrats vom 14.10.2016 «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen», S. 24 ff., abrufbar unter: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/ref_2016-10-14.html (Stand: 28.2.2019).

mit Kindern würde der Arbeitsanreiz ausbleiben und die Rückstufung könnte für die Integration negative Auswirkungen (Wohnungs- und Schulwechsel usw.) zur Folge haben. Diese Effekte gälten auch im Hinblick auf die eingeschränkten Reisemöglichkeiten von vorläufig Aufgenommenen im Vergleich zu Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung.⁵⁶

Option 4: Obligatorische Integrationsvereinbarung bei besonderem Integrationsbedarf von Personen mit Aufenthaltsbewilligung

Bei Vorliegen eines besonderen Integrationsbedarfes bezüglich der Teilnahme am Wirtschaftsleben (Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG) würden die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung obligatorisch mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden. Das geltende Recht sieht hier lediglich eine «Kann»-Bestimmung vor (Art. 33 Abs. 5 AIG).

Untervariante: Bei Personen mit einem besonderen Integrationsbedarf (d. h. nicht nur Teilnahme am Wirtschaftsleben) muss eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden.

Dafür: Der obligatorische Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei einer fehlenden Teilnahme am Wirtschaftsleben würde den Widerruf oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung erleichtern. Wird eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten, kann die Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden (Art. 62 Abs. 1 Bst. g AIG).

Die Standesinitiative des Kantons St. Gallen (16.307), der Folge gegeben wurde, sieht ebenfalls den obligatorischen Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung von Drittstaatsangehörigen vor.

Dagegen: Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Integrationsvereinbarungen im AIG hat sich eine grosse Mehrheit insbesondere auch der Kantone wegen des damit verbundenen Aufwands gegen den obligatorischen Abschluss von Integrationsvereinbarungen ausgesprochen.⁵⁷ Auf obligatorische Integrationsvereinbarungen wurde daher bisher verzichtet. Eine Integrationsvereinbarung macht nur dann Sinn, wenn ein Integrationsdefizit besteht, das mit einer Vereinbarung behoben werden kann.

Aus systematischer Sicht wäre es nicht kohärent, wenn nur bei Nichterfüllung des Integrationskriteriums der Teilnahme am Wirtschaftsleben eine obligatorische Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden muss, nicht jedoch bei den anderen Kriterien (z. B. Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung). Dieses Argument gilt nicht für die Untervariante.

Option 5: Obligatorische Integrationsvereinbarungen bei Personen mit vorläufiger Aufnahme

Bei Personen mit vorläufiger Aufnahme soll regelmässig eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden, dies insbesondere auch im Hinblick auf eine mögliche spätere Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

Dafür: Mit der Integrationsagenda Schweiz haben sich Bund und Kantone darauf geeinigt, die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch gezielte Massnahmen zu verbessern. Bei vorläufig Aufgenommenen stellt die Aussicht auf eine Aufenthaltsbewilligung bei erfolgreicher Integration bereits heute einen Anreiz zur Integration dar. Der Abschluss einer Integrationsvereinbarung, die den Erhalt einer Aufenthaltsbewilli-

⁵⁶ Das Reisen von Personen mit vorläufiger Aufnahme soll künftig noch verschärft werden: Motion Pfister vom 24. September 2015 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» (15.3953).

⁵⁷ Ergebnisbericht der Vernehmlassung unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2011 > EJPD

gung bei erfolgreicher Integration in Aussicht stellt, könnte einen zusätzlichen Anreiz zur nachhaltigen Integration darstellen. Dies unter anderem deshalb, weil in der Regel mehrere Jahre vergehen, bis eine nachhaltige Integration erfolgt.

Wie bei Option 4 erwähnt, wurde im Rahmen der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen des AuG (heute AIG) auf den Abschluss von obligatorischen Integrationsvereinbarungen verzichtet, da damit ein Aufwand verbunden ist, der sich nur bei einem gezielten Einsatz rechtfertigen lässt. Inzwischen werden mit der Integrationsagenda die erforderlichen Strukturen und Massnahmen (Potenzialabklärungen, durchgehende Fallführung) verstärkt und die entsprechenden Bundesbeiträge (Integrationspauschale) erhöht. Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage würde es sich hier um einen gezielten Einsatz von Integrationsvereinbarungen handeln, der zudem mit einem starken Integrationsanreiz verbunden ist. Integrationsvereinbarungen sollen nur bei Gruppen mit besonderem Integrationsbedarf abgeschlossen und mit Anreizen verbunden werden.

Dagegen: Bei einem obligatorischen Abschluss von Integrationsvereinbarungen bei allen vorläufig Aufgenommenen besteht das Risiko, dass auch Personen betroffen sind, bei denen dafür kein Bedarf besteht. Eine Integrationsvereinbarung macht nur dann Sinn, wenn ein Integrationsdefizit besteht, das mit einer Vereinbarung behoben werden kann.

Option 6: Einführung eines fixen Schwellenwertes für den obligatorischen Widerruf der Aufenthaltsbewilligung

Es könnte zusätzlich ein fester Schwellenwert für einen Sozialhilfebezug festgelegt werden, ab welchem ein Widerruf der Aufenthaltsbewilligung zwingend angeordnet werden müsste (z. B. 50 000 Franken). Gemäss geltendem Recht ist der Widerruf bzw. die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung unabhängig von der Höhe des Sozialhilfebezugs möglich (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG, «Kann-Bestimmung»). Diese Option entspricht auch einem Anliegen der parlamentarischen Initiative Erich Hess vom 15. März 2018 «Sozialhilfe-Obergrenze für Ausländer» (18.415; im Rat noch nicht behandelt).

Dafür. Ein konkreter Schwellenwert würde die zuständigen kantonalen Behörden dazu zwingen, einen Widerruf bzw. die Nichtverlängerung anzuordnen. Dies würde zu einer einheitlichen Praxis führen.

Dagegen: Heute ist ein Widerruf der Aufenthaltsbewilligung bereits möglich, wenn ein Sozialhilfebezug von weniger als 50 000 Franken vorliegt. Bisher wurde auf die Einführung eines Schwellenwerts verzichtet. Auch gemäss der Praxis des Bundesgerichts zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Art. 63 AIG) können diese Fälle nicht schematisch entschieden werden. Es sind jeweils die Umstände des konkreten Einzelfalls in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen (Gründe für die Sozialhilfeabhängigkeit, Selbstverschulden, Dauer, Gesamthöhe, wirtschaftliche Prognose). Hier ist eine Verhältnismässigkeitsprüfung unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen erforderlich (Art. 96 AIG).⁵⁸

Die Kantone legen im Übrigen selber fest, wie sich die Sozialhilfekosten zusammensetzen. So werden beispielsweise die Kosten für Kinderschutzmassnahmen in einzelnen Kantonen den Sozialhilfekosten angerechnet, in anderen nicht (vgl. Studie ECOPLAN, Ziff. 4.5). Dies würde dazu führen, dass der Schwellenwert gemäss dieser Option in den Kantonen unterschiedlich schnell erreicht würde.

Ein zwingender Widerruf bei einem Sozialhilfebezug wäre inkohärent, weil bei den anderen Integrationsdefiziten (z. B. Missachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) ein Widerruf weiterhin nicht obligatorisch angeordnet würde.

⁵⁸ Urteil des BGer 2C_74/2010 vom 10. Juni 2010 E. 3.4

8.3.2 Anpassungen beim Familiennachzug

Drittstaatsangehörige, die sich zu Erwerbs- und Bildungszwecken in der Schweiz aufhalten, sind nur äusserst selten auf Sozialhilfe angewiesen. Der überdurchschnittlich häufige Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen ist auf Personen zurückzuführen, die insbesondere im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingereist sind, in der Schweiz geboren wurden oder einen Asylhintergrund haben. Bei fast der Hälfte der Drittstaatsangehörigen, die im Familiennachzug in die Schweiz eingereist sind, handelt es sich um Partnerinnen und Partner von Schweizerinnen und Schweizern. Ein weiteres Fünftel ist in der Schweiz geboren. Beim Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern bestehen Unklarheiten in Bezug auf die Anwendung bestehenden Rechts (vgl. Studie BASS, Ziff. 2.4. und Studie ECOPLAN, Ziff. 4.4).

Option: Gleiche Voraussetzungen beim Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern und Personen mit Niederlassungsbewilligung

Die Voraussetzungen für den Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern (Art. 42 AIG) könnte denjenigen von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung angeglichen werden (Art. 43 AIG). Damit würde der Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern ausdrücklich ausgeschlossen, wenn ein Sozialhilfebezug besteht. Aus Gründen der Kohärenz müsste auch Artikel 51 AIG (Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug) angepasst werden. Demnach würden für Schweizerinnen und Schweizer sowie für Personen mit Niederlassungsbewilligung die gleichen Gründe für das Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzugs gelten.

Dafür: Der Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern bei einem Sozialhilfebezug wird heute in den Kantonen äusserst selten verweigert, da die Hürden für eine Verweigerung sehr hoch sind (siehe Studie ECOPLAN, Ziff. 4.4). Eine gleiche Regelung wie bei Personen mit Niederlassungsbewilligung würde den Vollzug durch die kantonalen Behörden erleichtern. Bei einer Sozialhilfeabhängigkeit könnte der Familiennachzug verweigert werden. Dies würde auch zu einer Harmonisierung der Praxis in den Kantonen führen.

Der Familiennachzug von Personen mit Niederlassungsbewilligung wurde bei der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Müller vom 23. September 2010 «Vereinheitlichung beim Familiennachzug» (10.485) angepasst (Art. 43 AIG). Sie sieht eine Angleichung des Familiennachzugs bei Personen mit Aufenthalts- und mit Niederlassungsbewilligung vor. Mit einer gleichen Anpassung beim Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern würde eine zusätzliche Vereinfachung erreicht.

Dagegen: Die zuständigen Behörden haben bei ihren Entscheiden auch das Völkerrecht zu beachten. Demnach ist bei einer Verweigerung des Familiennachzugs wegen Sozialhilfeabhängigkeit zu prüfen, ob die entsprechenden Voraussetzungen von Artikel 8 EMRK (Schutz des Familienlebens) erfüllt sind. Dabei dürfte namentlich ins Gewicht fallen, dass es Schweizer Bürgerinnen und Bürgern nur unter eng umschriebenen Voraussetzungen zugemutet werden kann, ihr Familienleben ausserhalb der Schweiz zu leben. Es ist eine Einzelfallprüfung unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen erforderlich (Ziff. 5.2.3.3).

8.3.3 Anpassungen beim Widerruf und bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung

Die rund 60 000 von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus Drittstaaten verteilen sich auf etwas mehr als 37 000 Dossiers (Einzelpersonen, Ehepaare, Familien). Bei rund einem Viertel der Dossiers (9000) beliefen sich die Sozialhilfekosten in den letzten drei Jahren auf insgesamt über 80 000 Franken (siehe Studie BASS, Ziff. 2.8).

Option 1: Einführen eines fixen Schwellenwerts für den Widerruf von Niederlassungsbewilligungen

Gemäss geltendem Recht ist der Widerruf bzw. die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung unabhängig von der Höhe des Sozialhilfebezugs möglich (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG). Für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung wird demgegenüber eine dauerhafte und erhebliche Sozialhilfeabhängigkeit vorausgesetzt (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).

Es könnte ein fester Schwellenwert für einen Sozialhilfebezug festgelegt werden, ab welchem ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung möglich oder obligatorisch ist (z. B. 50 000 Franken).

Dafür: Ein konkreter Schwellenwert würde die Rechtsanwendung durch die zuständigen kantonalen Behörden erleichtern und zu einer einheitlicheren Praxis führen. An der Stelle der bisherigen Auslegung des Begriffs «dauerhafter und erheblicher Sozialhilfebezug» durch das Bundesgericht (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG; Ziff. 5.2.3.2) könnte der Gesetzgeber neu einen klaren Schwellenwert festlegen.

Diese Option entspricht sowohl einem Anliegen der parlamentarischen Initiative Erich Hess vom 15. März 2018 «Sozialhilfe-Obergrenze für Ausländer», die einen obligatorischen Widerruf bei einem Schwellenwert von 80 000 Franken vorsieht (18.415; im Rat noch nicht behandelt), als auch einem Anliegen der Standesinitiative des Kantons St. Gallen «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen» (16.307), die einen Schwellenwert für einen möglichen Widerruf konkretisieren möchte.

Dagegen: Bisher wurde auf die Einführung eines solchen Schwellenwerts verzichtet. Auch gemäss der Praxis des Bundesgerichts können diese Fälle nicht schematisch entschieden werden. Es sind jeweils die Umstände des konkreten Einzelfalls in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen (Gründe für die Sozialhilfeabhängigkeit, Selbstverschulden, Dauer, Gesamthöhe, wirtschaftliche Prognose). Hier ist eine Verhältnismässigkeitsprüfung unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen erforderlich (Art. 96 AIG).⁵⁹

Zudem legen die Kantone selber fest, wie sich die Sozialhilfekosten zusammensetzen. So werden beispielsweise die Kosten für Kinderschutzmassnahmen in einzelnen Kantonen den Sozialhilfekosten angerechnet, in anderen nicht (vgl. Studie ECOPLAN, Ziff. 4.5). Dies würde dazu führen, dass der Schwellenwert gemäss dieser Option in den Kantonen unterschiedlich schnell erreicht würde.

Am 1. Januar 2019 ist bereits eine Verschärfung in Kraft getreten. Demnach ist der Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei einem Sozialhilfebezug neu auch nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren möglich (Ziff. 5.2.3.2).

Ein zwingender Widerruf bei einem Sozialhilfebezug wäre inkohärent, weil bei den anderen Integrationsdefiziten (z. B. Missachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) ein Widerruf weiterhin nicht obligatorisch angeordnet würde.

Option 2: Verzicht auf einen «dauerhaften und erheblichen» Sozialhilfebezug als Widerrufsgrund für die Niederlassungsbewilligung

Die Anforderungen für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen eines Sozialhilfebezugs könnten an die tieferen Anforderungen für den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung angepasst werden (Art. 62 und 63 AIG). Die Aufenthaltsbewilligung kann generell bei

⁵⁹ Urteil des BGer 2C_74/2010 vom 10. Juni 2010 E. 3.4

einem Sozialhilfebezug widerrufen werden, die Niederlassungsbewilligung nur bei einem dauerhaften und erheblichen Sozialhilfebezug.

Dafür: Mit dieser Angleichung würde der Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen eines Sozialhilfebezugs erleichtert, auch wenn weiterhin in allen Fällen eine Verhältnismässigkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Gesamtumstände erforderlich wäre (Dauer des Aufenthalts, Dauer und Höhe des Sozialhilfebezugs, Verschulden usw.).

Dies Option entspricht auch einem der Anliegen der Standesinitiative des Kantons St. Gallen «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen» (16.307).

Dagegen: Der Stellenwert der Niederlassungsbewilligung als grundsätzlich unbefristete und bedingungslose Bewilligung würde eingeschränkt. Dies könnte zu Verunsicherungen auch bei Ausländerinnen und Ausländern führen, die sich schon lange in der Schweiz aufhalten und hier zum wirtschaftlichen Erfolg beitragen.

Auch bei einer solchen Regelung müsste zudem weiterhin eine Verhältnismässigkeitsprüfung durchgeführt werden, bei der zu berücksichtigen ist, dass sich Personen mit einer Niederlassungsbewilligung schon seit längerer Zeit in der Schweiz aufhalten und hier einen gefestigteren Aufenthaltsstatus besitzen.

Option 3: Obligatorische Prüfung der Rückstufung

Es könnte die obligatorische Prüfung der Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung eingeführt werden, wenn eine Person innerhalb von zwei Jahren nach Erhalt der Niederlassungsbewilligung für eine längere Zeit sozialhilfeabhängig ist. Dafür wäre eine Anpassung von Artikel 63 AIG erforderlich.

Dafür: Mit dieser Option würde die bereits bestehende Möglichkeit der Rückstufung bei Nichterfüllen der Integrationskriterien (z. B. Teilnahme am Wirtschaftsleben) für die Kantone verbindlicher ausgestaltet.

Dagegen: Die Möglichkeit, die Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen, wenn die Integrationskriterien nicht erfüllt sind (Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B), besteht erst seit dem 1. Januar 2019 (Art. 63 Abs. 2 AIG). Bevor hier weitere Änderungen vorgenommen werden, sollten die ersten Erfahrungen mit der neuen Bestimmung abgewartet werden.

Im Übrigen ist es nicht sinnvoll, nur bei einem Sozialhilfebezug eine obligatorische Prüfung der Rückstufung vorzusehen, nicht aber bei anderen Integrationsdefiziten (z. B. Missachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung).

8.3.4 Anpassung beim Zustimmungsverfahren

Option: Neues Erfordernis der Zustimmung durch das SEM bei Aufenthaltsbewilligungen, wenn die Sozialhilfekosten eine bestimmte Höhe erreichen

Kantonale Entscheide über die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen könnten ab einer gewissen Höhe der Sozialhilfekosten (z. B. 40 000 Franken) neu dem Zustimmungsverfahren des SEM unterstellt werden (Art. 99 AIG i. V. m. Art. 85 VZAE). Bisher unterstehen nur Verlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen dem Zustimmungsverfahren des SEM, wenn die betroffenen Personen erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden oder die

innere oder die äussere Sicherheit gefährden (Art. 4 Bst. c EJPD-Verordnung). Bei dieser Option wäre eine Anpassung der EJPD-Verordnung notwendig.

Dafür: Diese Option könnte durch eine einfache Anpassung der massgebenden EJPD-Verordnung umgesetzt werden. Mit dem Zustimmungsverfahren könnte eine einheitlichere Praxis der Kantone in diesem Bereich erreicht werden.

Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe a VZAE sieht bereits heute vor, dass das SEM seine Zustimmung verweigert, wenn bei einer Person ein Widerrufsgrund (z. B. ein Sozialhilfebezug) vorliegt.

Mit dem Zustimmungsverfahren in diesen Fällen kann dafür gesorgt werden, dass die Kantone solche Fälle noch sorgfältiger bearbeiten.

Dagegen: Die Einführung einer solchen Zustimmungspflicht des SEM würde zu einem erheblichen administrativen und personellen Mehraufwand führen. Die Zustimmungsfälle würden sich um rund einen Fünftel erhöhen.

Auch im Zustimmungsverfahren des SEM ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Eine Verweigerung der Zustimmung wäre somit nicht in allen Fällen möglich.

8.4 Anpassungen der Voraussetzungen zur Erteilung des Bürgerrechts

Rund 23 500 Kinder sind über den Familiennachzug in die Schweiz gekommen. Noch häufiger kam es allerdings vor, dass Drittstaatsangehörige, die 2016 im Kindesalter waren, in der Schweiz geboren wurden (48 400 Kinder). Die Kinder gehören in 88 Prozent der Fälle zu einer ausländischen Person (vgl. Studie BASS, Ziff. 2.4.2).

Wenn einzelne Familienmitglieder die Eignungsvoraussetzungen im Rahmen eines Einbürgerungsgesuchs nicht erfüllen, kann nach geltender Gesetzeslage das Familiengesuch aufgeteilt oder das Gesuch für einzelne Mitglieder der Familie sistiert werden. Als Folge davon können minderjährige Kinder im Rahmen eines Individualgesuchs trotz des Sozialhilfebezugs der Eltern eingebürgert werden. Die Einbürgerung eines Minderjährigen kann unter Umständen faktisch zu einem umgekehrten Familiennachzug aufgrund von Artikel 8 EMRK führen; das heisst, die sozialhilfebeziehenden Eltern dürfen aufgrund des Schweizer Bürgerrechts ihres Kindes in der Schweiz bleiben (Ziff. 5.2.3.3).

Option: Berücksichtigung des Sozialhilfebezugs der Eltern bei der Einbürgerung von Kindern

Es könnte als zusätzliche materielle Voraussetzung für die ordentliche und erleichterte Einbürgerung vorgeschlagen werden, minderjährige Kinder bis zum 16. Altersjahr bei Sozialhilfebezug der Eltern nicht einzubürgern. Wenn ein minderjähriges Kind in einer Familie mit Sozialhilfebezug lebt, sollte es das bürgerrechtliche Schicksal der Familie teilen und nicht als einzige Person eingebürgert werden. Dafür wäre eine Anpassung von Artikel 12 BüG nötig. Mit einer solchen Regelung könnte die Durchsetzung des Ausländerrechts bei einem Sozialhilfebezug verbessert werden, da sich die Eltern für den Verbleib in der Schweiz nicht mehr auf die Schweizer Staatsangehörigkeit der Kinder berufen können.

Dafür: Die Kinder gehören der Unterstützungseinheit («Sozialhilfedossier») der Eltern an, weshalb ein allfälliger Sozialhilfebezug den Kindern angerechnet werden kann. Es sollte mit der Einbürgerung der Kinder zugewartet werden, bis deren künftige Aussichten auf eine Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung besser eingeschätzt werden kann.

Dagegen: Aufgrund der zivilrechtlichen Pflicht der Inhaber der elterlichen Sorge, für den Unterhalt aufzukommen, kann ein allfälliger Sozialhilfebezug nicht den Kindern angerechnet werden und ist deshalb für diese kein Einbürgerungshindernis. Selbst der Kanton Bern, der nach Annahme der kantonalen Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechen und Sozialhilfeempfängern» am 24. November 2013 den Sozialhilfebezug restriktiv regelt, hält in seiner Wegleitung zur kantonalen Verfassungsbestimmung fest, dass ein Sozialhilfebezug während der Minderjährigkeit kein Einbürgerungshindernis darstellt.⁶⁰

Zudem hat die SPK-N im Sommer 2018 die parlamentarische Initiative Steinemann vom 29. September 2017 (17.489 «Keine minderjährigen Sozialhilfebezüger erleichtert einbürgern») mit der Begründung abgelehnt, dass die gesetzliche Bestimmung zur Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation erst Mitte Februar 2018 in Kraft getreten sei. Es könne deshalb derzeit nicht beurteilt werden, welche Auswirkungen das neue Recht auf die Einbürgerungsverfahren jugendlicher Sozialhilfebezüger genau haben werde. Die Überprüfung der Umsetzung und Wirkungen sollen jedoch zu einem späteren Zeitpunkt, beispielsweise nach zwei Jahren, stattfinden.⁶¹

8.5 Gezielte Integrationsmassnahmen bei Risikogruppen (präventiver Ansatz)

Die Studie BASS hat aufgezeigt, dass unter Drittstaatsangehörigen Familien, junge Erwachsene, Ehepartner im Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern sowie Ältere von einem längerdauernden Sozialhilfebezug besonders betroffen sind.

Wie der vorliegende Bericht aufzeigt, ist bei diesen Zielgruppen der gesetzliche Handlungsspielraum für Sanktionen teilweise stark eingeschränkt. Zudem können mehrere Jahre vergehen, bis sich ein erheblicher Sozialhilfebezug ergibt. Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, im Sinne des integrationspolitischen Prinzips von «Fördern und Fordern» bei einzelnen Zielgruppen auch einen präventiven Ansatz zu verfolgen. Dabei kann auf bereits bestehende Instrumente zurückgegriffen werden. Ein solch präventiver Ansatz könnte eine umfassende Erstinformation wie auch ein intensiver Einsatz von Integrationsangeboten (Sprachkurse, Qualifizierung usw.) sein, wie sie Rahmen der KIP oder der Angebote der Regelstrukturen (Berufsberatung usw.) vorgesehen sind.

Die Teilnahme an den beschriebenen Massnahmen könnte zudem mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden.

Option 1: Gezieltere Erstinformation bei Gruppen mit besonderem Integrationsförderbedarf

Gestützt auf Artikel 57 AIG haben Kantone und Gemeinden die Pflicht, Ausländerinnen und Ausländer unter anderem über die Anforderungen an die Integration wie auch über Angebote zur Integrationsförderung zu informieren. Die Umsetzung erfolgt über KIP nach Artikel 58 AIG. Die strategischen Ziele sowie die inhaltlichen Schwerpunkte der KIP werden von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt. Die KIP werden zudem gemeinsam finanziert. Im Hinblick auf die nächste Phase der KIP (2022–2025) könnte mit den Kantonen über eine verbindliche individuelle Erstinformation für Zielgruppen mit besonderem Integrationsförderbedarf verhandelt werden. Diese Zielgruppen sind Familien, junge Erwachsene, Ältere und

⁶⁰ Siehe Wegleitung, Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern sowie ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern (für Gesuchseinreichung ab 1. Januar 2018), S. 25, abrufbar unter: www.pom.be.ch > Zivilstand, Einbürgerung & Pass/ID > Einbürgerung > Rechtliche Grundlagen (Stand: 15.2.2019).

⁶¹ Siehe Bericht der SPK-N vom 29. Juni 2018 zur Pa.Iv. Steinemann «Keine minderjährigen Sozialhilfebezüger erleichtert einbürgern» (17.489).

Ehepartner im Familiennachzug (z. B. zu Schweizerinnen und Schweizern). Diese Erstinformation könnte bei Bedarf den Abschluss von Integrationsvereinbarungen oder Integrationsempfehlungen vorsehen, welche die Teilnahme an spezifischen Integrationsmassnahmen festhalten würde (siehe Ausführungen zum «Berner Modell» in Ziff. 5.4.2).

Dafür: Durch den zielgruppenspezifischen Ausbau der Erstinformation im Rahmen der KIP würde präventiv agiert. Dadurch liessen sich längerfristig Kosten bei der Sozialhilfe einsparen. Rechtliche Anpassungen wären nicht notwendig. Der Bund könnte einen gezielteren Einsatz der Erstinformation im Rahmen der Verhandlungen mit den Kantonen im Hinblick auf die nächste Phase der KIP (ab 2022) einbringen.

Dagegen: Die Integrationsförderung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Intensivierung der Präventionsarbeit im Rahmen der KIP könnte auf kantonaler Seite zur Forderung nach einer Erhöhung der finanziellen Mittel führen. Dies beträfe nicht nur die Intensivierung der Erstinformation, sondern auch von nachgelagerten Integrationsangeboten (siehe Option 2).

Option 2: Intensivierung von Integrationsmassnahmen für bestimmte Zielgruppen

Im Rahmen der KIP wie auch in den Regelangeboten der Arbeitsmarktbehörde und der Bildung bestehen bereits heute wirksame Massnahmen zur Integration der Zielgruppen junge Erwachsene, Familien, Personen im Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern wie auch Ältere. Es sind dies unter anderem Sprachkurse, Qualifizierungsmassnahmen, Beratungsangebote der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Berufsberatung wie auch Vorbereitungsmassnahmen zur Aufnahme einer Ausbildung auf Sekundarstufe II (insbesondere für junge Erwachsene). Die Teilnahme könnte bei Bedarf mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden. So könnte beispielsweise bei erwachsenen Personen im Familiennachzug und jungen Erwachsenen vorgängig auch eine Anmeldung bei der Berufsberatung verlangt werden.

Durch eine systematischere Erstinformation und Erhebung des Integrationsförderbedarfs bei sozialhilfegefährdeten Zielgruppen (siehe Option 1) würde möglicherweise auch der Bedarf nach einer Intensivierung von Integrationsangeboten erhöht. Die beschriebenen Integrationsangebote würden in der Regel im Rahmen der KIP oder der kantonalen Regelstrukturen umgesetzt. Im Hinblick auf die nächste Phase der KIP (2022–2025) könnte der Bund mit den Kantonen über eine zielgruppenspezifischere Ausrichtung von Integrationsmassnahmen verhandeln.

Dafür: Durch den frühzeitigen und intensiven Einsatz von Integrationsmassnahmen wird die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt gefördert. Dadurch liessen sich längerfristig Kosten bei der Sozialhilfe einsparen. Rechtliche Anpassungen wären nicht notwendig. Der Bund könnte einen intensiveren Einsatz von Integrationsmassnahmen im Rahmen der Verhandlungen mit den Kantonen im Hinblick auf die nächste Phase der KIP (ab 2022) einbringen.

Dagegen: Die Festlegung dieses Ziels könnte zu finanziellen Forderungen der Kantone führen, obwohl der Bund im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda bereits grosse Vorleistungen erbracht hat.

8.6 Optimierung des Meldeflusses zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden

Der Informationsfluss zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden ist teilweise lückenhaft. Zudem haben die Kantone ein unterschiedliches Vorgehen und auch unterschiedliche Richtwerte, nachdem sie eine Meldung über einen Sozialhilfebezug erhalten. Dies erschwert die

rechtzeitige Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen durch die Migrationsbehörden (vgl. Studie ECOPLAN, Ziff.3).

Die Tatsache, dass in einem Kanton Kinderschutzmassnahmen zu den Sozialhilfekosten gezählt werden und in einem anderen nicht, kann zu unterschiedlichen ausländerrechtlichen Konsequenzen führen. Wird eine gewisse Höhe des Sozialhilfebezugs erreicht, können gemäss der Praxis des Bundesgerichtes ausländerrechtliche Massnahmen angeordnet werden. Diese Höhe wird schneller erreicht, wenn die Kinderschutzmassnahmen (oder auch die Alimentenbevorschussung) als Sozialhilfekosten gelten.

Option 1: Periodische Liste mit Sozialhilfebeziehenden und Warnung ab Höchstbetrag

Jeder Sozialhilfebezug muss bereits heute den kantonalen Migrationsbehörden gemeldet werden. Diese Meldepflicht könnte ergänzt werden: demnach würden die kantonalen Migrationsbehörden und auch das SEM periodisch eine Liste mit allen Sozialhilfebeziehenden erhalten. Eine erneute Meldung mit einem «Warnzweck» würde erfolgen, wenn die Sozialhilfe eine gewisse Höhe überschreitet (z. B. 50 000 Franken). Es wäre eine Anpassung von Artikel 82b VZAE erforderlich. Damit hätten die kantonalen Migrationsbehörden die Gelegenheit, bei Bedarf ausländerrechtliche Massnahmen zu ergreifen, und das SEM könnte seine Kontrollfunktion besser wahrnehmen.

In diesem Zusammenhang wäre auch die Zusammenarbeit der Migrationsbehörden mit den Sozialhilfebehörden zu intensivieren. Diese betrifft die Verbesserung der Information und Beratung der betroffenen Personen (z. B. bezüglich der beruflichen Integration) wie auch die Begleitung beim weiteren Integrationsprozess.

Dafür: Gemäss der Studie ECOPLAN würde eine solche periodische Liste mit allen ausländischen Sozialhilfebeziehenden das Risiko reduzieren, dass gewisse Fälle nicht gemeldet werden. Durch eine erneute Meldung an die Migrationsbehörden bei einer bestimmten Höhe des Sozialhilfebezugs wird gewährleistet, dass nach der ersten Meldung ein Dossier aus irgendwelchen Gründen nicht mehr weiterverfolgt wird. Dies wird im Übrigen bereits in einigen Kantonen so gehandhabt.

Mit diesen Massnahmen könnten die ausländerrechtlichen Handlungsoptionen besser ausgeschöpft werden, ohne einen übermässigen Mehraufwand bei den Sozialhilfebehörden zu verursachen. Zudem könnte das SEM seine Kontroll- und Aufsichtsfunktion als Bundesbehörde besser wahrnehmen. Durch die Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Integrationsförderung sollen zudem die Begleitung verbessert und damit das Risiko eines ungünstigen Integrationsverlaufs vermindert werden.

Dagegen: Eine solche periodische Liste mit allen ausländischen Sozialhilfebeziehenden setzt voraus, dass eine zentrale Stelle im Kanton die notwendigen Informationen zu allen offenen Dossiers besitzt und diese zuhanden der Migrationsbehörden bereitstellen kann. Dies ist aber für Kantone, in denen die Sozialhilfe Sache der Gemeinden ist, schwierig zu organisieren. Eine erneute Meldepflicht nach Erreichen einer gewissen Höhe der Sozialhilfe würde einen administrativen Mehraufwand bedeuten. Da die Migrationsbehörden nach wie vor frei sind in ihrer Entscheidung, wie und ab welcher Höhe der Sozialhilfe sie ausländerrechtlich eingreifen wollen, ist dieser Mehraufwand ohne eine gute gegenseitige Abstimmung der beteiligten Behörden nicht gerechtfertigt.

Die Ausdehnung der Meldepflicht der kantonalen Sozialhilfebehörden an das SEM würde dort zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Eine regelmässige Kontrolle aller gemeldeten Fälle durch das SEM wäre kaum realisierbar, da dafür insbesondere auch die kantonalen Dossiers beigezogen werden müssten.

Option 2: Einheitlicher Begriff der Sozialhilfekosten für ausländerrechtliche Massnahmen

Der Bund könnte in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) und der VKM Empfehlungen zur Festlegung der massgebenden Sozialhilfekosten bei ausländerrechtlichen Entscheiden ausarbeiten. Dies betrifft insbesondere die Anrechnung der Kinderschutzmassnahmen oder Alimentenbevorschussung. Zudem könnte die Höhe der Sozialhilfeleistungen festgelegt werden, ab der eine Prüfung von ausländerrechtlichen Massnahmen grundsätzlich empfohlen wird.

Dafür: Gemeinsame Empfehlungen zur Festlegung der massgebenden Sozialhilfekosten bei ausländerrechtlichen Entscheiden würden zu einer einheitlicheren Praxis in den Kantonen führen. Zudem würde auch dem Anliegen des Postulats Yvonne Feri vom 8. März 2018 «Notwendige Kinderschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern» (18.3121) Rechnung getragen.

Dagegen: Die Festlegung und Ausrichtung der Sozialhilfe fällt in den Kompetenzbereich der Kantone. Die Frage, ob zum Beispiel die Kosten für Kinderschutzmassnahmen ausländerrechtlich als Sozialhilfe zu betrachten sind oder nicht, liegt somit auch im Ermessensspielraum der Kantone. Dies gilt auch bezüglich der Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen.

8.7 Verbesserung der Datenbeschaffung bei Sozialhilfebezug

Die Ausführungen zur Zusammensetzung der Sozialhilfebezüger (Ziff. 7) beruhen auf einer einmaligen Verknüpfung der Statistik über die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger (SHS) der Jahre 2010–2016 mit den entsprechenden Personendaten des Zentralen Migrationssystem (ZEMIS) und mit Informationen aus der Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP). Für die Auswertung wurde der Datensatz anonymisiert. Zwar bestehen bereits heute ausreichende rechtliche Grundlagen⁶² für regelmässige statistische Auswertungen auf Grundlage von verknüpften Daten von SHS, STATPOP und ZEMIS durch das Bundesamt für Statistik (BFS), jedoch wird aktuell kein entsprechendes Statistikprodukt durch das BFS erstellt und veröffentlicht. Aufgrund der fehlenden systematischen Verknüpfung von Daten zum Sozialhilfebezug und dem ZEMIS haben das SEM und die kantonalen Migrationsbehörden zudem keinen Einblick in den Sozialhilfebezug von einzelnen Ausländerinnen und Ausländern; sie sind auf Meldungen bzw. Anfragen an die zuständigen (kantonalen oder kommunalen) Sozialhilfebehörden angewiesen.

Option 1: Regelmässige Auswertungen zum Sozialhilfebezug auf Grundlage von verknüpften Daten von SHS, STATPOP und ZEMIS durch das BFS

Das BFS könnte beauftragt werden, regelmässig (z. B. jährlich) Verknüpfungen von Personendaten aus ZEMIS (insb. Nationalität, Einreisedatum, Status bei Einreise, Statuswechsel,

⁶² Art. 14a BstatG ermöglicht Verknüpfungen durch das BFS zu statistischen Zwecken: «Zur Erfüllung seiner statistischen Aufgaben kann das Bundesamt Daten miteinander verknüpfen, wenn diese anonymisiert werden. Werden besonders schützenswerte Daten verknüpft oder ergeben sich aus der Verknüpfung Persönlichkeitsprofile, so sind die verknüpften Daten nach Abschluss der statistischen Auswertungsarbeiten zu löschen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.»

Art. 13n der Statistikerhebungsverordnung schreibt vor, dass Statistiken, für die systematisch Datenverknüpfungen durchgeführt werden, im Anhang als solche gekennzeichnet werden müssen. Dieses Erfordernis dient der Transparenz. Aktuell sind für die Erhebung der Sozialhilfeempfängerstatistik bereits Verknüpfungen mit ZEMIS und STATPOP vermerkt. Aus rechtlicher Sicht besteht damit aktuell kein Hinderungsgrund, statistische Auswertungen auf Grundlage von verknüpften Daten von SHS, STATPOP und ZEMIS durch das BFS erstellen zu lassen.

Status zu bestimmten Stichdaten) und STATPOP mit der SHS anhand der AHV13-Nummern zu erstellen und auszuwerten. Das BFS könnte zudem beauftragt werden, regelmässig statistische Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen und anderen Risikogruppen zu erstellen und zu veröffentlichen. Für die Umsetzung dieser Option wären keine rechtlichen Anpassungen notwendig.

Dafür: Die regelmässige Datenverknüpfung durch das BFS würde zu einer verbesserten Information in der SHS führen.

Durch die regelmässige Erstellung und Veröffentlichung von statistischen Auswertungen zum Sozialhilfebezug, die auf verknüpften Registerdaten beruhen, könnten verbesserte Evidenzgrundlagen zur Politikentwicklung im Bereich der Sozialhilfeabhängigkeit von Ausländerinnen und Ausländern geschaffen werden. Es bestünde die Möglichkeit, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und Gegenmassnahmen zu ergreifen. Datenschutzrechtlich wäre dies unbedenklich, weil den Migrationsbehörden und der Öffentlichkeit nur aggregierte Daten ohne Rückschlussmöglichkeiten auf Einzelfälle zur Verfügung gestellt würden.

In diesem Kontext kann darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der von Bund und Kantonen (EJPD, WBF, EFV, EDK, SODK, KdK) verabschiedeten Integrationsagenda Schweiz in der Phase II der Aufbau eines Monitorings zur Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen geplant ist. Dieses setzt Längsschnittanalysen und die Aufbereitung in einem Bericht voraus. Die Betrachtung von längerfristigen Integrationsverläufen entspricht den Empfehlungen der OECD. Die sich auf Artikel 56 Absatz 5 AIG abstützende Verpflichtung des Bundes, über die Integration der ausländischen Bevölkerung Bericht zu erstatten, setzt mittelfristig eine Anpassung der Integrationsindikatoren des Bundes voraus (BFS).

Dagegen: Es dürften bei den beteiligten Bundesämtern wesentliche Zusatzkosten für die Konzeption des neuen Statistikprodukts, die Datenbereitstellung sowie die Auswertung und Veröffentlichung von zusätzlichen Statistiken entstehen. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für die involvierten Stellen – allen voran das BFS – ist die Option nicht umsetzbar.

So muss vorgehend umfassend geklärt werden, wie ein aus einer Verknüpfung von ZEMIS, STATPOP und SHS resultierendes Statistikprodukt regelmässig erstellt und der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden kann und soll. Dies setzt eine sorgfältige Konzeption und eine Klärung der beteiligten Stellen des Bundes und der Kantone sowie der unterschiedlichen Datengrundlagen voraus. Es müsste unter anderem geklärt werden, welche Bevölkerungsgruppen in welcher Form ausgewiesen werden. In diesem Zusammenhang wären auch die Aktualität von ZEMIS (Nomenklaturen) und die Nachführung von Bewegungen (z. B. Ausreisen von Personen mit gültigem Ausweis), die zu Differenzen zwischen STATPOP und ZEMIS führen, zu thematisieren. Ausserdem könnte ein Informationsaustausch mit den Einwohnerregistern geprüft werden.

Option 2: Erfassung des Sozialhilfebezugs von Drittstaatsangehörigen im ZEMIS

Sozialhilfebehörden könnten verpflichtet werden, beispielsweise monatlich den Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern zur Erfassung im ZEMIS zu melden (z. B. AHV13-Nummern aller Ausländerinnen und Ausländer, die im Referenzmonat Sozialhilfe bezogen haben). Dafür wäre eine Anpassung von Artikel 82b VZAE erforderlich.

Variante 1: Zusätzlich wird auch gemeldet, wenn eine definierte Schwelle zum erheblichen Sozialhilfebezug (z. B. 50 000 Franken innerhalb von drei Jahren) überschritten wurde.

Untervariante: Technische Sperre für die Änderung von Daten der betreffenden Person im ZEMIS, wenn ein bestimmter Sozialhilfebetrag (z. B. 50 000 CHF innerhalb von drei Jahren) überschritten wird, und Zustimmung des SEM erforderlich für die Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen.

Variante 2: Zusätzlich werden monatlich die Sozialhilfekosten gemeldet, was die Definition einheitlicher Erfassungskriterien erfordern würde.

Diese Massnahme setzt die Schaffung einer Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe sowie die Anpassung der ZEMIS-IT-Systeme und -Schnittstellen voraus, ebenso wie Schaffung von Prozessen zur Datenlieferung von den Sozialbehörden an ZEMIS.

Dafür: Das SEM und die kantonalen Migrationsbehörden erhalten eine umfassende Sicht auf den Sozialhilfebezug durch Ausländerinnen und Ausländer und können diese für ihre Verwaltungspraxis nutzen. Damit wird der komplexe und bisher nicht einwandfrei funktionierende Meldefluss verbessert und vereinheitlicht. Das Problem, dass gewisse Fälle nicht bearbeitet werden, weil keine Informationen über einen erheblichen Sozialhilfebezug vorliegen, würde dadurch gelöst.

Dagegen: Bei dieser Option handelt es sich um eine neue Datenerhebung mit hoher Redundanzanfälligkeit in einem Umfeld mit komplexen Datenflüssen. Dabei stellen sich Fragen der Standardisierung über die unterschiedlichen föderalen Ebenen und zwischen den beteiligten Institutionen. So würde diese Option – je nach Umsetzung – möglicherweise dazu führen, dass Informationen zum Sozialhilfebezug mehrfach erhoben werden und in unterschiedlichen Behördenregistern ohne Schnittstellen gespeichert werden. Damit geht die Gefahr von erhöhtem administrativen Aufwand und Dateninkonsistenzen einher. Lösungsansätze zu diesen Herausforderungen liessen sich in laufenden Diskussionen im Kontext von Digitalisierungs- und E-Government-Strategien bereits skizzieren. So könnten etwa durch die Schaffung von Möglichkeiten des automatisierten Datenaustauschs zwischen Migrations- und Sozialhilfebehörden auf allen Staatsebenen die administrativen Belastungen der beteiligten Behörden reduziert und Redundanzen vermieden werden. Es würde sichergestellt, dass identische Daten nur einmalig erhoben werden (Once-Only-Prinzip). Die Umsetzung dieser Bestrebungen erfordert umfassende und langwierige Projekte zur IKT- und Organisationsentwicklung, allenfalls auch rechtliche Anpassungen.

Das SEM könnte die Auswertung und Aufbereitung der Datenerhebung (ZEMIS) mit den vorhandenen personellen Mitteln nicht übernehmen; es müssten zusätzliche Stellen gesprochen werden.

9 Weiteres Vorgehen

Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Gewährung von Sozialhilfe sind sehr beschränkt. Es sind nur punktuelle Eingriffe möglich. Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, der die Voraussetzung für Sozialhilfe durch die Kantone ist. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Handlungsoptionen auf die Aufenthaltsregelung und nicht auf den eigentlichen Bezug von Sozialhilfe.

Das geltende Ausländerrecht berücksichtigt bereits heute den Bezug von Sozialhilfe bei den Regelungen über die Erteilung und den Widerruf von Bewilligungen. Am 1. Januar 2019 sind zudem mehrere Verschärfungen in diesem Bereich in Kraft getreten.

Aufgrund der beschränkten Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfe selbst und der Ergebnisse der beiden Studien werden bei den Handlungsoptionen in erster Linie Verschär-

fungen der bestehenden Regelungen im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts diskutiert. Es werden weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Integration von Risikogruppen aufgezeigt, um einer Sozialhilfeabhängigkeit vorzubeugen. In Erwägung gezogen werden auch Verbesserungen bei den Statistiken sowie Vereinfachungen beim Datenaustausch zwischen den Behörden.

Der Bundesrat hat das EJPD beauftragt, die im Bericht enthaltenen Handlungsoptionen im Rahmen einer Gruppe von Experten, insbesondere mit den kantonalen Vollzugsbehörden, bezüglich der Auswirkungen und der Praktikabilität zu prüfen und anschliessend dem Bundesrat bis Ende November 2019 über die Ergebnisse Bericht zu erstatten und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.

Anhänge

Anhang I: Studien BASS vom 5. November 2018 «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen»

Anhang II: Studie ECOPLAN vom 5. Dezember 2018 «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone»