



4. August 2020

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Änderung der Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide:

Umsetzung der Handlungsoptionen zur Vermeidung von Sozialhilfebezug durch Drittstaatsangehörige

1 Hintergrund

Am 15. Januar 2020 hat der Bundesrat ein umfassendes Umsetzungspaket verabschiedet, das Massnahmen zur Einschränkung der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten enthält. Ausgangspunkt dieses Pakets war das Postulat 17.3260 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 30. März 2017 (Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten). Dieses beauftragt den Bundesrat, die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, damit der Bund die Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige einschränken oder ausschliessen kann. In Erfüllung dieses Postulats hat der Bundesrat am 7. Juni 2019 den Bericht «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten»¹ veröffentlicht. Dieser Bericht bildet die Grundlage für das vom Bundesrat genehmigte Umsetzungspaket.

Eine der Massnahmen des Pakets besteht darin, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von ausländischen Personen, die in erheblichem Umfang Sozialhilfe beziehen, dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Zustimmung zu unterbreiten ist. Zur Umsetzung dieser Massnahme muss die Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide (SR 142.201.1; nachstehend: Verordnung des EJPD) geändert werden (Ziff. 2.2).

Unabhängig von dieser Umsetzung soll auch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur Ersetzung einer widerrufenen Niederlassungsbewilligung (Rückstufung; Ziff. 2.1) der Zustimmung des SEM unterliegen.

Mit Beschluss vom 15. Januar 2020 hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, die Verordnung des EJPD bis Ende September 2020 zu ändern. Da der Arbeitsaufwand sowohl beim SEM als auch bei den Kantonen aufgrund der ausserordentlichen Situation im Zusammenhang mit Covid-19 sehr hoch ist, hat das SEM der Vorsteherin des EJPD vorgeschlagen, das Datum des Inkrafttretens zu verschieben. Diese war mit dem Vorschlag einverstanden. Die Änderung bedingt nämlich die Anpassung der Weisungen SEM und zugleich eine Information an die Kantone. Zudem wurde die Befürchtung geäussert, dass ausländischen Personen, die aufgrund dieser besonderen Situation in erheblichem Umfang Sozialhilfe beziehen, die Verlängerung ihrer Bewilligung verweigert wird; ein Inkrafttreten im September 2020 könnte so verstanden werden, dass das SEM seine diesbezügliche Praxis verschärfen möchte. Und nicht zuletzt können mit einem späteren Inkrafttreten die Arbeitsfortschritte bei den übrigen Umsetzungsmassnahmen, die der Bundesrat genehmigt hat, berücksichtigt werden. Deshalb wird vorgeschlagen, dass die Verordnungsänderung am 1. Januar 2021 in Kraft treten soll.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Erlassstitel

Aufgrund seiner Länge wird der Titel der Verordnung in den Weisungen des SEM und in behördlichen Entscheiden abgekürzt mit «Verordnung (des) EJPD». Diese Kurzbezeichnung erleichtert zwar die Verweisung, sie ist aber nicht besonders präzise.

Gemäss den gesetzestechnischen Richtlinien² sollte ein nicht offizieller Kurztitel, der sich in der Praxis eingebürgert hat, im Rahmen einer Revision des Erlasses offiziell eingeführt werden (Ziff. 13). Daher wird im Sinne einer möglichst präzisen und kurzen Bezeichnung vorgeschlagen, den Kurztitel «Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren».

¹ www.sem.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > 2019 > Handlungsoptionen zur Vermeidung von Sozialhilfebezug durch Drittstaatsangehörige (07.06.2019).

² www.bk.admin.ch > Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung > Gesetzestechnische Richtlinien GTR

ren» und die Abkürzung «ZV-EJPD» zu verwenden. Ein Kurztitel und eine Abkürzung werden auch in Französisch («ordonnance du DFJP concernant l'approbation», «OA-DFJP») und Italienisch («ordinanza del DFGP concernente l'approvazione», «OA-DFGP») vorgeschlagen.

2.2 Zustimmung bei Rückstufung (Art. 3 Bst. g)

Sind die Integrationskriterien nach Artikel 58a AIG nicht erfüllt, kann die kantonale Migrationsbehörde die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzen (Rückstufung). Dieser Ermessensspielraum besteht nicht, wenn die Voraussetzungen für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung erfüllt sind und ein solcher Entscheid verhältnismässig erscheint (vgl. Weisungen SEM I. 8.3.3). Die Möglichkeit einer Rückstufung besteht seit dem 1. Januar 2019.

Die Einführung dieser Zustimmungspflicht erfolgt unabhängig vom Beschluss des Bundesrates vom 15. Januar 2020. Damit soll insbesondere zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vermieden werden, dass in schwerwiegenderen Fällen statt einer Wegweisung aus der Schweiz lediglich eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung vorgenommen wird. Ein solches Vorgehen wäre gesetzeswidrig. Das SEM hat die Aufgabe, eine kohärente Ausländerpolitik und eine einheitliche Anwendung des Ausländerrechts sicherzustellen (Art. 12 Abs. 1 Bst. a der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, OV-EJPD; SR 172.213.1). Dazu dient insbesondere das Zustimmungsverfahren (Art. 99 AIG).

2.3 Zustimmung bei erheblichem Sozialhilfebezug (Art. 4 Bst. g)

Gesuche um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, deren Sozialhilfebezug den in der Verordnung des EJPD festgelegten Betrag erreicht oder übersteigt, sind dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten.

Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) sieht bereits heute vor, dass das SEM die Zustimmung zur Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung verweigert, wenn bei der betreffenden Person Widerrufsgründe vorliegen (z. B. Sozialhilfeabhängigkeit). Gegenwärtig ist jedoch nur die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen oder diese gefährden oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährden, dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten (vgl. Art. 3 Bst. b Verordnung des EJPD). Bestehen bei einer Person weitere Widerrufsgründe, namentlich Sozialhilfeabhängigkeit, ist das Zustimmungsverfahren nicht anwendbar (die Behörden können den Fall natürlich im Rahmen der Rechtshilfe unterbreiten).

Die vorliegende Änderung soll hier Abhilfe schaffen, indem das SEM der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zwingend zustimmen muss, wenn die in einem bestimmten Zeitraum vor dem Gesuch bezogene Sozialhilfe einen Schwellenwert erreicht. Somit werden die Kantone die Dossiers künftig noch sorgfältiger prüfen, bevor sie sie an das SEM weiterleiten.

Da Drittstaatsangehörige während durchschnittlich 28 Monaten Sozialhilfe beziehen³ (ohne Paarhaushalte mit nur einer Person aus einem Drittstaat) und diese nach den SKOS-Richtlinien berechneten Leistungen (alle Dossiers zusammengefasst, d. h. Alleinstehende, Ehepaare und Familien) durchschnittlich rund 1500 Franken pro Monat betragen, wird die Signifikanzschwelle in allen Fällen, die diese Bezugsdauer übersteigen, bei 40 000 Franken erreicht.

Es wird daher vorgeschlagen, zwei verschiedene Schwellenwerte festzulegen: einen für Einpersonenhaushalte in Höhe von 50 000 Franken und einen für Mehrpersonenhaushalte

³ Büro BASS, Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen, Schlussbericht, S. 44 ff., verfügbar unter: <https://www.buerobass.ch> > Kernbereiche > Gleich und gerecht > Migration, Integration.

(Paare mit oder ohne Kinder) in Höhe von 80 000 Franken. Bei der Berechnung des Schwellenwerts werden die finanziellen Leistungen wie Sozialhilfe, die vom jeweiligen Kanton festgelegt und während der letzten drei Jahre vor Ablauf der Aufenthaltsbewilligung bezogen werden, berücksichtigt. Da die Kantone die Sozialhilfekosten auf unterschiedliche Weise bestimmen, wird das SEM zusammen mit der VKM, der SKOS und der SODK Empfehlungen für ein einheitliches Konzept der Kantone zur Umsetzung der ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfeabhängigkeit ausarbeiten (weitere Massnahme des umfassenden Umsetzungspakets).

Selbstverständlich wird in Fällen, in denen der Sozialhilfebezug unter dem entsprechenden Schwellenwert liegt, eine Sozialhilfeabhängigkeit zugestanden. Die Schwellenwerte ermöglichen jedoch einerseits dem SEM, seine Aufsichtsfunktion ohne übermässigen bürokratischen Aufwand auszuüben, andererseits behalten die kantonalen Migrationsbehörden einen grossen Spielraum, da sie nur bedeutende Fälle mit hohem Sozialhilfebezug dem SEM zur Zustimmung unterbreiten müssen. Das SEM kann die Zustimmung zeitlich beschränken oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen versehen. Natürlich kann die kantonale Behörde bereits vor Erreichen des Schwellenwerts eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen oder deren Verlängerung verweigern, wenn sie feststellt, dass die betreffende Person auf Sozialhilfe angewiesen ist. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Damit ist das SEM in der Lage, eine kohärente Praxis der Sozialhilfe sicherzustellen (Art. 12 Abs. 1 Bst. a OV-EJPD), mit geeigneten Massnahmen eine zu hohe Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden (Grund für den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung) und statistische Auswertungen vorzunehmen.

Die Höhe der Schwellenwerte kann gemäss den künftigen Empfehlungen des SEM angepasst werden; das SEM wird diese Empfehlungen erarbeiten, damit bei der Einführung ausländerrechtlicher Massnahmen und bei einem Entwurf zur Änderung des AIG in allen Kantonen ein einheitlicher Begriff der Sozialhilfekosten verwendet wird.

Diese Bestimmung gilt nicht für Staatsangehörige von EU/EFTA-Staaten (vgl. Postulat 17.3260 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 30. März 2017 *Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten*).

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Änderungen haben keine finanziellen Auswirkungen.

Die Verpflichtung, Fälle einer Rückstufung dem SEM zu unterbreiten, wird einen etwas höheren Arbeitsaufwand nach sich ziehen. Der Arbeitsaufwand aufgrund der Verpflichtung, Fälle eines erheblichen Sozialhilfebezugs dem SEM zu unterbreiten, lässt sich momentan nicht abschätzen; die Zahl der zu bearbeitenden Fälle dürfte aber um rund einen Fünftel zunehmen. Der Mehraufwand kann von den Mitarbeitenden aufgefangen werden, die bereits heute für das Zustimmungsverfahren zuständig sind.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Änderungen haben keine finanziellen Auswirkungen. Wenn das SEM die Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einer sozialhilfeabhängigen Person verweigert, wird sich aber der Gesamtbetrag der Sozialleistungen des betreffenden Kantons theoretisch verringern. Die Aufwandminderung hängt jedoch vom Einzelfall ab und ist daher schwierig zu bestimmen.

Die Änderungen haben keine personellen Auswirkungen.

4 Rechtliche Aspekte

Artikel 99 AIG erteilt dem Bundesrat die Kompetenz festzulegen, in welchen Fällen Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sowie kantonale arbeitsmarktliche Vorentscheide dem Zustimmungsverfahren unterliegen. Der Bundesrat hat diese Kompetenz an das EJPD übertragen (Art. 85 Abs. 2 VZAE). Durch diese Weiterdelegation kann das EJPD neue Fälle bestimmen, die dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten sind.