

# SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
Conférence suisse des institutions d'action sociale  
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale  
Conferenza svizra da l'agid sozial

Bundesamt für Migration  
Direktion, Stab Recht  
Frau Roxane Bourquin  
Quellenweg 6  
3003 Wabern

Bern, 21. Oktober 2014

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung betreffend Personenfreizügigkeit und Zuwanderung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP) danken wir Ihnen bestens. Als zentrale Akteurin in der Sozialhilfe engagiert sich die SKOS für angemessene und praktikable Regelungen im Zusammenhang von Personenfreizügigkeit und Sozialhilfe.

### **Gesamtsicht**

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit wurden in der Schweiz Begleitmassnahmen festgelegt, um unerwünschte Nebenwirkungen zu verhindern. Dieser Massnahmenkatalog regelt unter anderem auch die Zulassungsvoraussetzungen und den Bezug von Sozialleistungen. Im Rahmen der Umsetzung hat sich nun gezeigt, dass in Zusammenhang mit den Zulassungsvoraussetzungen und der Gewährung von Bedarfsleistungen Unklarheiten bestehen, welche die Migrationsbehörden und die sozialstaatlichen Institutionen, darunter die Sozialhilfe, beschäftigen.

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen verfolgen die Absicht, den Anspruch auf eine bestimmte Aufenthaltsbewilligung und den sich daraus ergebenden Anspruch auf Sozialhilfe zu präzisieren. Wenn in diesem Zusammenhang von Missbrauch gesprochen wird, geht es gegebenenfalls um missbräuchliches Verhalten in Bezug auf die Erwirkung einer Aufenthaltsbewilligung. Es geht aber in keiner Weise um Missbrauch in der Sozialhilfe, da diese in jenen Fällen den Migrationsbehörden nachgelagert ist. Die SKOS hält deshalb die Verwendung des Missbrauchsbegriffs im vorliegenden Kontext als nicht treffend und regt an, in der zukünftigen Diskussion darauf zu verzichten.

Insgesamt begrüsst die SKOS die Bemühungen des Bundes, rechtliche Unklarheiten zu beseitigen. Der Anspruch auf Unterstützungsleistungen der ordentlichen Sozialhilfe leitet sich bei ausländischen Personen direkt aus dem Aufenthaltsstatus ab. Damit die Institutionen der Sozialhilfe diesen Anspruch beurteilen können, sind sie auf korrekte, klare und für die Sozialhilfe transparente Entscheide seitens der Migrationsbehörden angewiesen.

Die SKOS unterstützt Harmonisierungsbestrebungen auf Bundesebene, erachtet es aber als problematisch, wenn sich Bestimmungen zur Sozialhilfe in verschiedenen Bundesgesetzen finden. Das führt zu einer unübersichtlichen Situation, zumal die Sozialhilfe kantonal organisiert ist. Die SKOS würde es daher vorziehen, wenn eine Harmonisierung im Bereich Sozialhilfe über ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe stattfinden würde.

In Bezug auf Art. 61a AuG stellt sich der SKOS grundsätzlich die Frage, ob diese neue Bestimmung so überhaupt nötig ist. Der neue Artikel gibt vor allem die bereits bestehenden Regelungen des Freizügigkeitsabkommens wieder. Er lässt hingegen die wesentlichen Fragen, die für die Beurteilung durch die Vollzugsbehörden zentral wären, offen. So ist auch mit der neuen Bestimmung nicht klar, unter welchen Umständen eine arbeitslose Person ihre Arbeitnehmereigenschaft verliert, wie viele Wochenstunden eine Person arbeiten muss, um Arbeitnehmereigenschaften zu haben etc. Für eine Erhöhung der Rechtssicherheit wäre aber eine einheitliche Beurteilung der möglichen Sachverhalte durch die Migrationsbehörden auch für die Sozialhilfeeorgane wünschenswert.

## **Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage**

### **Gesetzliche Änderungen betreffend Kurzaufenthaltsbewilligungen (neuArt. 29a AuG und neuArt. 61a Abs. 1,3 und 4 AuG)**

*Die SKOS unterstützt, dass Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, die zwecks Stellensuche in die Schweiz gekommen sind, von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind.*

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass unter das Personenfreizügigkeitsabkommen fallende Kurzaufenthalter in der Sozialhilfe eine sehr kleine Gruppe darstellen. 2012 wurden schweizweit 555 Personen aus der EU/EFTA mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung von der Sozialhilfe unterstützt<sup>1</sup>. Welcher Teil davon Stellen suchend war, kann nicht identifiziert werden. In Bezug auf insgesamt 250'000 Sozialhilfebeziehende handelte es sich aber auf jeden Fall um Einzelfälle. Und auch an der Gesamtzahl der unterstützten Personen aus dem EU/EFTA-Raum machten die Kurzaufenthalter nur 1.6% aus. Die finanziellen Auswirkungen dieser gesetzlichen Anpassungen auf die Sozialhilfe werden entsprechend sehr geringfügig sein.

Trotzdem unterstützt die SKOS, dass Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, die zum Zweck der Stellensuche in die Schweiz kommen, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Auch bei Personen, die zwecks unterjähriger unselbständiger Erwerbstätigkeit in die Schweiz eingereist sind und nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses als Stellensuchende in der Schweiz für weitere sechs Monate verweilen können, ist gegen einen Ausschluss vom Bezug von Sozialhilfe nichts einzuwenden. In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass bereits aus Art. 61 Abs. 1 lit. c AuG hervorgeht, dass die Bewilligung mit Ablauf der Gültigkeitsdauer erlischt.

Die SKOS weist darauf hin, dass es in der Vergangenheit Fälle gab, die über Jahre lediglich über eine Kurzaufenthaltsbewilligung verfügt hatten, obwohl die Betroffenen unbefristete Arbeitsverträge vorweisen konnten. Die SKOS erwartet, dass inskünftig nur noch Personen eine Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten, die tatsächlich einen Kurzaufenthalt vorsehen. Die SKOS kann zwar nachvollziehen, dass es aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein kann, in bestimmten Fällen eine Kurzaufent-

---

<sup>1</sup> vgl. „Personenfreizügigkeit und Sozialhilfe“. [http://skos.ch/uploads/media/2014\\_Personenfreizuegigkeit.pdf](http://skos.ch/uploads/media/2014_Personenfreizuegigkeit.pdf)

haltsbewilligung zu gewähren, obwohl ein unbefristeter Arbeitsvertrag vorliegt (z.B. im Fall von ausgeschöpften Kontingenten). Neben der Tatsache, dass ein solches Vorgehen aus rechtlichen Überlegungen schwierig ist, ist es auch aus sozialpolitischer Sicht höchst problematisch, wenn Betroffene über Jahre hinweg einen unklaren Aufenthaltsstatus haben. Der Ausschluss aus der Sozialhilfe ist nur gerechtfertigt, wenn tatsächlich nur Kurzaufenthalter eine Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass durch die Gesetzesanpassungen betreffend Kurzaufenthaltsbewilligungen zwar die Praxis der Sozialhilfe in den Kantonen harmonisiert wird. Aber auch bei Ausschluss aus der Sozialhilfe bleibt das Recht auf Nothilfe bestehen. Und die kantonalen Unterschiede sowie rechtlichen Unklarheiten im Bereich der Nothilfe sind grösser als in der Sozialhilfe.

### **Gesetzliche Änderungen betreffend Aufenthaltsbewilligungen (neuArt 61a Abs. 2, 3, 4, 5 und 6 AuG)**

*Die SKOS lehnt die Bestimmungen betreffend Aufenthaltsbewilligungen in dieser Form ab, weil unklare Formulierungen keine rechtliche Klärung bringen und die Gefahr besteht, dass mehr Working-Poor-Situationen entstehen, die mit einem Mehraufwand in der Sozialhilfe verbunden sind.*

Die vorgeschlagenen Regelungen betreffend B-Bewilligung stellen faktisch eine Verschärfung dar, indem sie den Aufenthalt im Fall von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit zusätzlich beschränken. Mit dieser Stossrichtung kann sich die SKOS grundsätzlich einverstanden erklären, da davon auszugehen ist, dass von den Verschärfungen nur Personen betroffen sind, die noch nicht in der Schweiz integriert sind.

Die SKOS möchte aber darauf hinweisen, dass sich die befürchtete Einwanderung von Personen aus dem EU/EFTA-Raum in die Sozialhilfe bislang nicht abgezeichnet hat und es deshalb nur sehr wenige Fälle gibt, die bisher zu stossenden Situationen geführt haben. Auf der anderen Seite ist zu befürchten, dass die Gesetzesbestimmungen dazu führen könnten, dass Personen mit einer B-Bewilligung noch stärker bereit sind, jeden Job anzunehmen, auch wenn er mit unzulässigen Arbeitsbedingungen oder sehr tiefem Einkommen verbunden ist, um ihr Aufenthaltsrecht nicht zu verlieren. Dies kann zusätzliche Kosten für die Sozialhilfe verursachen, wenn das Einkommen nicht für die Sicherung der Existenz ausreicht. Zudem besteht das Risiko, dass damit Druck auf Löhne und einheimische Arbeitnehmende entsteht, so dass eine Verstärkung der flankierenden Massnahmen notwendig ist. Die im Auftrag der GPK erstellte Studie von Fluder et al. zeigt, dass bereits heute rund 60% aller im Rahmen der Personenfreizügigkeit Zugewanderten, die Sozialhilfe beziehen, Working-Poor-Haushalte sind.

Zudem ist die Bestimmung insgesamt sehr unklar formuliert. Die Voraussetzungen für ein Erlöschen einer B-Bewilligung sind unübersichtlich dargestellt. Schliesslich sind die genannten Kriterien in neuArt. 61a Abs. 6 AuG sehr unklar. So muss aus Sicht der SKOS geklärt werden, wie der Nachweis der aktiven Stellensuche erbracht werden kann und nach welchen äusseren Umständen die begründete Aussicht auf eine Beschäftigung beurteilt wird.

Aus Absatz 5 der Bestimmung muss aus Sicht der SKOS klarer hervorgehen, dass die Bewilligung erst erlischt, wenn die zuständige Migrationsbehörde sie widerrufen hat. Ein automatisches Erlöschen der Bewilligung kommt aus Sicht der SKOS nicht in Frage. Die Sozialhilfeorgane sind darauf angewiesen, dass klare Verhältnisse herrschen. Sie können nicht selber überprüfen oder gar darüber entscheiden, ob die Voraussetzungen für ein Erlöschen der Bewilligung gegeben sind. Ausserdem ist es wichtig, dass die Sozialhilfeorgane rechtzeitig über ein Dahinfallen der Anspruchsvoraussetzungen von den Migrationsbehörden informiert werden, da damit auch der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen dahinfällt. Ob neuArt. 61a AuG dafür Gewähr bietet, stellt die SKOS in Frage.

**Datenaustausch zwischen Behörden Ergänzungsleistungen und Migrationsbehörden (Art. 26bis ELG und Art. 97 Abs. 3 Bst. f und Abs. 4 AuG)**

*Die SKOS begrüsst den Datenaustausch zwischen Migrationsbehörden und Ausgleichskassen.*

Gegen den Datenaustausch zwischen den Behörden der Ergänzungsleistungen und den Migrationsbehörden ist nichts einzuwenden. Zwischen Sozialhilfe und Migrationsbehörden wurde die Meldepflicht bereits 2005 eingeführt.

**Fazit**

Die SKOS befürwortet eine Harmonisierung der Sozialhilfe, wünscht sich jedoch eine Gesamtsicht auf das System der Sozialhilfe. Sie unterstützt jene Regelungen, die einer rechtlichen Klärung dienen. Die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden sind Steuerungsinstanz in Bezug auf die Personenfreizügigkeit. Die Sozialhilfeorgane sind auf klare Verhältnisse angewiesen, da sich der Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe bei ausländischen Personen vom Aufenthaltsstatus ableitet. Die SKOS ist schweizweit gut mit der Praxis vernetzt und beobachtet die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Sozialhilfe genau. Sie konnte bis jetzt aber, abgesehen von wenigen Einzelfällen, keine Einwanderung in die Sozialhilfe feststellen.

Im Voraus danken wir Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

**Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
SKOS – CSIAS – COSAS**



Felix Wolffers, Co-Präsident



Dorothee Guggisberg, Geschäftsführerin