



Erläuternder Bericht

Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen)

Änderungen der

- **Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)**
- **Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)**
- **Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV)**
- **Bundspersonalverordnung (BPV)**

Für die Umsetzung der Massnahmen für stellensuchende Personen (Änderung AVV) besteht ein separater Kommentar.

Die Änderung der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden erfolgt im Rahmen einer separaten Vorlage, sie ist daher in diesem Kommentar nicht enthalten.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Grundzüge der Verordnungsänderungen	3
2.1	Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommene Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung	3
2.2	Datenaustausch beim Bezug von Ergänzungsleistungen	6
2.3	Änderung der Verordnung über die Arbeitslosenversicherungsverordnung	7
2.4	Änderung der Bundespersonalverordnung	7
3	Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen	7
3.1	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).....	7
3.2	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)	10
3.3	Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIV)	11
3.4	Revision der Bundespersonalverordnung (BPV).....	11
4	Finanzielle Auswirkungen.....	11
4.1	Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	11
4.2	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)	12
4.3	Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIV)	12
4.4	Bundespersonalverordnung (BPV)	12

1 Ausgangslage

Im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 121 a der Bundesverfassung (BV) hat das Parlament am 16. Dezember 2017 verschiedene Gesetzesänderungen beschlossen, insbesondere im Ausländergesetz (AuG). Diese Änderungen bedürfen teilweise einer Konkretisierung auf Verordnungsebene.

Für die Umsetzung der Gesetzesänderungen sind die folgenden Verordnungsanpassungen erforderlich:

- Massnahmen für stellensuchende Personen (Stellenmeldepflicht; Art. 21 a nAuG): Änderung der Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV);
- Hinweis auf die Stellenmeldepflicht gemäss AVV in der Bundespersonalverordnung (Art. 22 BPV);
- Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Art. 53 Abs. 6 nAuG): Anpassung der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA);
- Datenaustausch bei Ergänzungsleistungen (Art. 97 Abs. 3 Bst. f und Abs. 4 nAuG, Art. 26 a nELG): Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE);
- Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit für eine Arbeitslosenentschädigung (Art. 14 Abs. 3 des neuen Arbeitslosenversicherungsgesetzes, nAVIG): Änderung der Verordnung über die Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV);
- Bewilligungsvoraussetzungen für Reisende (Art. 4 Abs. 2 Bst. e und 3bis Bundesgesetz über das Gewerbe von Reisenden): Änderung der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden. Diese Änderung erfolgt im Rahmen einer laufenden Revision der gleichen Verordnung, sie ist daher im vorliegenden Kommentar nicht enthalten.

Für die übrigen Gesetzesänderungen sind keine Verordnungsanpassungen erforderlich, da die Gesetzesbestimmungen hinreichend klar sind und ohne weitere Ausführungsbestimmungen von den Vollzugsbehörden umgesetzt werden können.

Für die Umsetzung der Massnahmen für stellensuchende Personen (Änderung AVV) besteht ein separater Kommentar.

2 Grundzüge der Verordnungsänderungen

2.1 Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommene Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Mit der Umsetzung von Artikel 121 a BV wurde auch eine Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der Sozialhilfe und der öffentlichen Arbeitsvermittlung beschlossen, um das inländische Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen. Demnach sind stellensuchende anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu melden (Art. 53 Abs. 6 Ausländergesetz; nAuG). Das Ziel ist es, sie rasch und so nachhaltig wie möglich in den Schweizer Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Umsetzung dieser Bestimmung macht eine Anpassung der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) erforderlich.

Das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) sieht vor, dass die Dienste der öffentlichen Stellenvermittlung allen schweizerischen wie auch ausländischen Stellensuchenden offen stehen, die sich in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind (Vermittlungspflicht der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemäss Art. 26 Abs. 2 AVG). Dazu gehören auch vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge.

Personen, die sämtliche Anspruchsvoraussetzungen gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) oder von den Befreiungstatbestand von Art. 14 AVIG erfüllen, haben generell vollen Zugang zu den Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

Im Verordnungsentwurf wird die Meldung für diejenigen sozialhilfeabhängigen anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen geregelt, die die Anspruchsvoraussetzungen gemäss AVIG nicht erfüllen und somit keinen Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung haben, die arbeitsmarktfähig sind und die sich auf Stellensuche befinden. Eine «Stellenlosigkeit» an sich führt somit noch nicht zwingend zu einer Meldung. Der Verordnungsentwurf bezieht sich auf Personen, bei denen die Erreichung einer wirtschaftlichen Selbstständigkeit im Mittelpunkt steht.

Die Meldung bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung soll gestützt auf eine Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit erfolgen. Die zu meldenden Personen müssen über die für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit notwendigen Kompetenzen und Ressourcen verfügen, beispielsweise ausreichende Sprachkenntnisse. Weiter gehört zur Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit auch eine Einschätzung der individuellen Arbeitsmarktperspektiven. Die Kantone regeln das Verfahren bis zur Meldung der betroffenen Personen.

In der Vernehmlassung wurde allgemein begrüsst, dass nur arbeitsmarktfähige vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet werden sollen. Bei der Berichterstattung wurde hingegen der Wunsch geäussert, soweit wie möglich auf bestehende Informationssysteme des Bundes zurückzugreifen. Die Daten zur Meldung und Vermittlung von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen sollen soweit wie möglich über das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) oder andere Datenbanken auf nationaler Ebene ermittelt und ausgewertet werden. Die Vorgaben an die Berichterstattung der Kantone sind daher wo möglich gegenüber der Vernehmlassungsvorlage reduziert worden.

Alle auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung tätigen Amtsstellen koordinieren ihre Tätigkeit mit den Arbeitsmarktbehörden (Art. 56 Abs. 1 Arbeitsvermittlungsverordnung; AVV). Die neue Meldepflicht soll die Zusammenarbeit zwischen den für die Sozialhilfe von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden und der öffentlichen Arbeitsvermittlung verstärken.

Auf kantonaler Ebene besteht seit längerer Zeit eine in unterschiedlicher Form ausgestaltete Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Sozialhilfe. Um die Zusammenarbeit zu verbessern, haben das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Konferenz der Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA), die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und die Städteinitiative Sozialpolitik im Rahmen der nationalen Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) ein Grundlagenpapier zur Zusammenarbeit zwischen der Sozialhilfe und der öffentlichen Arbeitsvermittlung erarbeitet.¹ Dieses Grundlagenpapier vom 23. Januar 2017 definiert den Begriff der «Arbeitsmarktfähigkeit» anhand individueller arbeitsmarktrelevanter Merkmale (Kompetenzen und Ressourcen von Stellensuchenden) und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (individuelle Arbeitsmarktchancen). Das Grundlagenpapier bildet auch den Rahmen für die Regelung des Verfahrens und der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen der IIZ.

Eine umfassende Kompetenzerfassung oder Potenzialabklärung zur Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit ist vor allem bei Personen angezeigt, die am Anfang des Integrationsprozesses stehen. Sie dient der Erfassung der arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen und Ressourcen von Stellensuchenden und ist insbesondere sinnvoll, um die langfristigen Arbeitsmarktchancen beurteilen und eine entsprechende Eingliederungsstrategie festlegen zu können. Die Entwicklung von Instrumenten zur Kompetenzerfassung oder Potenzialabklärung ist im Rahmen des Arbeitsprogramms der IIZ geplant.² Es ist jedoch anzumerken, dass nur eine kleine Gruppe der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen in dieser frühen Phase des Integrationsprozesses für eine Meldung bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Frage kommt. Gemäss Statistik des SEM bewegt sich ein Jahr nach der Einreise die Erwerbsquote

¹ <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=120741>

² http://www.iiz.ch/mm/IIZ-Arbeitsprogramm_2017_2018_WEB_VERSION.pdf

bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen zwischen 2 und 4%.³ Die Erwerbsquote steigt jedoch mit der Aufenthaltsdauer markant an.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen können zur Teilnahme an einer Integrationsmassnahme verpflichtet werden (Art. 6 Integrationsverordnung; VIntA). Die gesetzlichen Bestimmungen sehen des Weiteren die Einschränkung von Sozialhilfeleistungen vor, wenn eine Person es offensichtlich unterlässt, ihre Lage zu verbessern, beispielsweise wenn sie eine ihr zugewiesene zumutbare Arbeit nicht annimmt. Bei der Meldung und dem Datenaustausch sind die entsprechenden Datenschutzbestimmungen zu beachten (Art. 83 Abs. 1 Bst. d Asylgesetz; AsylG). Dazu liegt ein im Rahmen der nationalen IIZ erstelltes Gutachten vor.⁴

Gemäss einer 2014 erschienenen Studie⁵ sind jährlich rund 6000 Personen aus dem Asylbereich bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung registriert. Es handelt sich hier grossmehrheitlich um Personen, die bereits durch Erwerbstätigkeit Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erworben haben. Ihre Betreuung durch die öffentliche Arbeitsvermittlung wird auch ohne den neuen Artikel 53 Absatz 6 AuG wahrgenommen.

Die geschätzte Zahl der künftig zusätzlich als Stellensuchende zu meldenden Personen ergibt sich aus der jährlichen Zuwanderung sowie aus dem Bestand der bereits anwesenden anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen. Die nachfolgende Schätzung beruht auf Daten der Asylstatistik 2016 wie auch auf Stichprobenerhebungen des SEM und Untersuchungen aus Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Jährliche Zuwanderung im Asylbereich: Im Jahr 2016 wurden rund 12 000 Personen als Flüchtlinge anerkannt oder in der Schweiz vorläufig aufgenommen. Davon befinden sich rund 60 % im erwerbsfähigen Alter. Eine Stichprobenerhebung hat ergeben,⁶ dass rund 70 % dieser Personen über das Potenzial verfügt, sich mittelfristig, das heisst in einem Zeithorizont von zwei bis fünf Jahren, in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder eine weiterführende Ausbildung anzutreten.

Bei gleichbleibenden Zahlen ist daher davon auszugehen, dass zwischen 3000 und 5000 der jährlich eingereisten Personen im Asylbereich mittel- bis langfristig für eine Meldung in Frage kommen. Generell ist anzumerken, dass die Zahl der Asylgesuche sowie der Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen starken Schwankungen unterliegt.

Bestand im Asylbereich: Die Asylstatistik des SEM wies 2016 rund 40 000 vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter aus, die nicht erwerbstätig sind.⁷ Es handelt sich hier um Bestandeszahlen. Aufgrund der oben erwähnten Stichprobenerhebung ist bei einer konservativen Schätzung davon auszugehen, dass davon rund 25 000 Personen genügend Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, um mittelfristig in den Arbeitsmarkt eintreten zu können. In einem Zeitraum von fünf Jahren entspricht dies jährlich rund 5000 Personen.

³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2017/08.html> (Stand August 2017).

⁴ http://www.iiz.ch/mm/IIZ_Datenschutz_Datenaustausch-Final_DE.pdf

⁵ B,S,S (2014). Reintegration von arbeitslosen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, S. 3. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/va-flue/studie-reintegr-va-flue-d.pdf>

⁶ Begleitmassnahmen Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (14.3523) vom 19. Juni 2014: Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt, 18. Dezember 2015. S. 13.

https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_integration/ber-br-flue-lehre-d.pdf

⁷ Die Asylstatistik des SEM wies 2016 rund 32 000 nicht erwerbstätige vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) aus. Hinzu kommen 20 000 anerkannte Flüchtlinge mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C). Bei dieser Gruppe kann die Zahl der nicht Erwerbstätigen nur geschätzt werden. Das SEM geht hier von rund 8000 Personen aus, die für eine Stellensuche in Frage kommen.

Gemäss diesen Schätzungen ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der als Stellensuchende bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldeten Personen mittelfristig um jährlich rund 8000 Personen erhöht. Dabei wird es sich um Personen handeln, die keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben. In der Vernehmlassung wurden diese Zahlen teilweise als zu hoch eingeschätzt. Da in der Schweiz noch keine Studien oder Evaluationen zu den Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Arbeitsvermittlung und Sozialhilfe im Asylbereich bestehen, werden genauere Schätzungen und Kosten-Nutzen-Analysen erst in den nächsten Jahren möglich sein. Eine aktuelle Studie vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung kommt zum Schluss, dass zwei Drittel der Geflüchteten über einen Schulabschluss oder eine weiterführende Ausbildung verfügt. Das «Integrationspotenzial» wird aufgrund des jungen Alters der Zielgruppe, der erhobenen kognitiven Kompetenzen und der bestehenden Bildungsaspirationen jedoch als deutlich höher eingeschätzt.⁸

Bei der Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen gilt das Prinzip «Bildung vor Arbeit». Damit wird unter anderem dem Umstand Rechnung getragen, dass Personen im Asylbereich im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung im Durchschnitt jünger sind. So sind 40 % der in den letzten Jahren in die Schweiz eingereisten vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge unter 18 Jahre alt. Nur 10 % der Zielgruppe ist über 40 Jahre alt. Vor diesem Hintergrund hat die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Einvernehmen mit dem SEM und dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) am 23. Juni 2016 eine Erklärung zur beruflichen Integration von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen verabschiedet, die den Asylbereich einschliesst.

Damit die Arbeitsmarktintegration gelingt, muss in einem ersten Schritt die Arbeitsmarktfähigkeit aufgebaut werden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Altersstruktur von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen mittelfristig die Aufnahme einer beruflichen Grundbildung oder einer höheren Ausbildung im Vordergrund steht.

Aus diesem Grund hat der Bundesrat am 18. Dezember 2015 unter anderem die Lancierung eines Pilotprogramms «Integrationsvorlehre und frühe Sprachförderung» beschlossen. Dieses zielt unter anderem darauf ab, ab 2018 jährlich 800–1000 anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen auf eine berufliche Grundbildung vorzubereiten.

Weiter haben Bund und Kantone im Frühling 2017 die «Integrationsagenda Schweiz» lanciert. Diese soll klären, wie Bund und Kantone durch eine wirksamere Ausgestaltung von Angeboten der Integrationsförderung sowie anschliessend der Ausbildung die berufliche Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen erhöhen und nachhaltiger gestalten können.

2.2 Datenaustausch beim Bezug von Ergänzungsleistungen

Damit die kantonalen Migrationsbehörden den Aufenthalt von nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern, die Ergänzungsleistungen beziehen, besser kontrollieren und allenfalls entsprechende Massnahmen treffen können, müssen sie Zugang zu Informationen über Ergänzungsleistungen haben.⁹

Die Änderung des AuG sieht einen Datenaustausch zwischen den kantonalen Migrationsbehörden und den für die Festsetzung und die Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Organen gemäss dem Ergänzungsleistungsgesetz (ELG)¹⁰ vor (Art. 97 Abs. 3 Bst. f und

⁸ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.563710.de/di-wkompakt_2017-123.pdf.

⁹ In ihrem Bericht von 2014 forderte die GPK-N den Bundesrat auf, diese Frage zu prüfen: «Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen», Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zur Stellungnahme des Bundesrates vom 13. August 2014; BBI 2015 793

¹⁰ SR 831.30

4 nAuG sowie Art. 26a nELG). Vom Datenaustausch ausgenommen sind die von den Kantonen nach Artikel 2 Absatz 2 ELG ausgerichteten Ergänzungsleistungen. Die Umsetzung dieser Bestimmungen macht eine Anpassung der VZAE erforderlich.

In der VZAE sind der mit dem Datenaustausch verfolgte Zweck, der persönliche und sachliche Geltungsbereich, die zu übermittelnden Daten und die Frist für die Datenübermittlung festzulegen.

Mit einer weiteren Änderung des AuG vom 16. Dezember 2016¹¹ (Integration) kam ein zusätzlicher Zweck des Datenaustauschs hinzu, nämlich die Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug (Art. 26a nELG). Da diese Änderung zu einem anderen Zeitpunkt in Kraft tritt, ist diese Bestimmung im vorliegenden Entwurf nicht enthalten.

2.3 Änderung der Verordnung über die Arbeitslosenversicherungsverordnung

Mit der Änderung in Art. 14 Abs. 3 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wurde für von einem überjährigen Aufenthalt ausserhalb der EU/EFTA rückkehrende Schweizer und niedergelassene EU-/EFTA-Staatsangehörige als zusätzliche Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosenentschädigung eine mindestens sechs monatige beitragspflichtige Beschäftigung in der Schweiz aufgenommen. Diese Voraussetzung wird auf Verordnungsstufe präzisiert: Angerechnet werden nur beitragspflichtige Beschäftigungen die innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit ausgeübt wurden. Zudem wird die gleiche Regelung auch für niedergelassene Ausländer, die nicht EU-/EFTA-Staatsangehörige sind, eingeführt.

2.4 Änderung der Bundespersonalverordnung

Die AVV sieht neu eine Stellenmeldepflicht für Berufsgruppen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit vor. Die Arbeitsvermittlungsverordnung ist auch für die Bundesverwaltung anwendbar, so dass die Anpassung dieser Verordnung eine Ergänzung von Artikel 22 BPV bedingt.

3 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)¹²

Art. 23 Sachüberschrift Abs. 1 Einleitungssatz bis 3, Art. 24, Art. 38 Sachüberschrift und Einleitungssatz, Art. 50 Einleitungssatz und Art. 56 Abs. 3

Es handelt sich um rein formelle Änderungen, die nur die französische und die italienische Fassung betreffen.

Das Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG)¹³ trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Es ist als Grundsatzgesetz konzipiert und setzt als solches den bereits bestehenden Bestimmungen über die Weiterbildung in der Spezialgesetzgebung des Bundes einen Rahmen.¹⁴ Die Änderungen des AuG, die sich durch das neue WeBiG ergeben, sind terminologischer Natur und betreffen in erster Linie die französische und die italienische Fassung. Diese Anpassung ist nötig, um die VZAE an das AuG anzupassen. Im AuG wurde der Begriff «perfectionnement» durch «formation continue» und der Begriff «perfectionnement professionnel» durch «formation professionnelle continue» ersetzt.

Infolgedessen sind die entsprechenden Bestimmungen der VZAE anzupassen.

Art. 82 Abs. 8–11

¹¹ Vorlage 13.030; Botschaft: BBl 2016 2821; Wortlaut in der Schlussabstimmung angenommen: BBl 2016 8899

¹² SR 142.201

¹³ SR 419.1

¹⁴ BBl 2013 3729, hier 3730

Die für die Festsetzung und die Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Organe sind verpflichtet, den Migrationsbehörden den Bezug von Ergänzungsleistungen zu melden. Diese Meldung erfolgt unaufgefordert, das heisst ohne dass die Migrationsbehörden diese Informationen einfordern müssen.

Abs. 8–9

Die Bekanntgabe von Daten über ausländische Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, soll den Migrationsbehörden ermöglichen, das Anwesenheitsverhältnis dieser Personen in der Schweiz zu überprüfen, unabhängig davon, ob sie Staatsangehörige der EU/EFTA-Mitgliedstaaten oder Drittstaatsangehörige sind:

- Nicht erwerbstätige *Staatsangehörige der EU/EFTA-Mitgliedstaaten* sind zum Aufenthalt in der Schweiz berechtigt, sofern sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Art. 24 Abs. 1 Anhang I des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit [FZA]¹⁵). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) verfügen ausländische Personen, die Ergänzungsleistungen gemäss ELG beziehen, nicht über ausreichende finanzielle Mittel im Sinne von Artikel 24 Absatz 1 Anhang I FZA.¹⁶ Daher können sie kein Aufenthaltsrecht mehr geltend machen.
- Die Ausweitung des Geltungsbereichs auf *Drittstaatsangehörige* trägt den Stellungnahmen einiger Teilnehmer der im Jahr 2014 durchgeführten Vernehmlassung über die Änderung des AuG Rechnung.¹⁷ Diese Daten können nützlich sein um zu bestimmen, ob die Aufenthaltsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Denn Drittstaatsangehörige, ob Rentnerinnen und Rentner, Studierende oder Personen, die zu medizinischen Behandlungen zugelassen werden, unterliegen der Bedingung der ausreichenden finanziellen Mittel (vgl. Art. 27 ff. AuG). Das Gleiche gilt für erwerbstätige Personen: Ihre Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung kann an Bedingungen geknüpft (vgl. Art. 32 Abs. 2 und 33 Abs. 2 AuG) oder widerrufen werden, wenn diese Bedingungen nicht mehr erfüllt sind (Art. 62 Abs. 1 Bst. d AuG).

Das Missbrauchsrisiko scheint jedoch bei Drittstaatsangehörigen relativ gering zu sein. Denn für Flüchtlinge und Staatenlose gilt eine Karenzfrist von fünf Jahren (Art. 5 ELG), und ihr Bezug von Ergänzungsleistungen wirkt sich in keiner Weise auf ihren Aufenthalt in der Schweiz aus. Für die übrigen Personen gilt eine Karenzfrist von zehn Jahren. Es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie in diesem Zeitraum eine Niederlassungsbewilligung erhalten haben (Aufenthalt von zehn Jahren bzw. von fünf Jahren bei guter Integration; vgl. Art. 34 Abs. 2 und 4 AuG) und daher nicht mehr gemeldet werden müssen, wenn sie Ergänzungsleistungen beziehen (vgl. Erläuterung zu Abs. 7 weiter unten).

Die Meldung bezieht sich auf folgende Daten:

- jährliche Ergänzungsleistung (Art. 3 Abs. 1 Bst. a ELG). Zu den anerkannten Ausgaben gehören auch der jährliche Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Art. 10 Abs. 3 Bst. d ELG).
- Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten (z. B. zahnärztliche Behandlung, Badekur und Hilfsmittel) in einem gewissen Umfang (Art. 3 Abs. 1 Bst. b ELG).

¹⁵ SR 142.112.681

¹⁶ BGE 135 II 265, E. 3.7; BGE 141 II 401, E. 6.2.3

¹⁷ Beispielsweise BL, BS, GL, GR, TG, ZH, VKM, CVP. Bericht unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) > Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP).

Diese Kosten werden sowohl Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (Art. 14 Abs. 3–5 ELG) als auch Personen, die auf Grund eines Einnahmenüberschusses keinen Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung haben, vergütet (Art. 14 Abs. 6 ELG; vgl. BGE 142 V 457 E. 4). Gemäss dem Wortlaut von Artikel 26a zweiter Satz ELG betrifft die Meldung nach Artikel 82 Absatz 8 E-VZAE nur die Daten von ausländischen Personen, die keine Ergänzungsleistungen beziehen. Dabei handelt es sich um Personen, die aufgrund eines Einnahmenüberschusses keinen Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung, aber auf die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten haben nach Artikel 14 Absatz 6 ELG.

Nach Artikel 26a zweiter Satz ELG sind nur Vergütungen in einem gewissen Umfang zu melden, um die Übermittlung zu vieler Daten zu vermeiden. Es sind daher die Daten von ausländischen Personen zu melden, sobald der vergütete Gesamtbetrag 6000 Franken pro Kalenderjahr übersteigt. Somit sind die in Heimen oder Spitälern lebenden Personen von dieser Meldung nicht betroffen, die zu Hause lebenden Personen hingegen schon, weil die Kosten in diesem Fall höher sind (bis zu 90 000 Franken bei zu Hause lebenden Personen mit einem Anspruch auf eine Hilfslosenentschädigung der IV oder der Unfallversicherung). Von den Kantonen ausgerichtete Ergänzungsleistungen nach Artikel 2 Absatz 2 ELG müssen nicht gemeldet werden.

Die Meldung hat innerhalb von 20 Tagen zu erfolgen. Diese Frist stellt eine rasche Übermittlung der Daten sicher, damit die erforderlichen ausländerrechtlichen Massnahmen zügig durchgeführt werden können. Die Frist beginnt einen Tag nach der ersten monatlichen Zahlung der jährlichen Ergänzungsleistung oder der Vergütung, wenn deren Gesamtbetrag 6000 Franken pro Kalenderjahr übersteigt, zu laufen.

Der Kantonswechsel ist in Artikel 54a der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung¹⁸ geregelt. In einem solchen Fall sind die für die Festsetzung und die Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Organe des neuen Wohnsitzkantons ebenfalls der Meldepflicht nach Artikel 82 Absatz 8 E-VZAE unterstellt. Sobald diese Organe die erste monatliche Überweisung vornehmen, zu der sie neu verpflichtet sind, müssen sie die Migrationsbehörden ihres Kantons darüber informieren. Das Gleiche gilt für die Vergütung, wenn diese im Kalenderjahr, in dem der Kantonswechsel erfolgt ist, 6000 Franken übersteigt.

Abs. 10

Die Meldung hat sich auf die Daten von ausländischen Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) oder einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) zu beschränken. Eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) kann nämlich nur widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Ergänzungsleistungen gelten aber nicht als Sozialhilfe.¹⁹ Auch vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F) sowie anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose (Ausweis B) müssen nicht gemeldet werden, denn der Bezug von Ergänzungsleistungen hat keinen Einfluss auf ihren Aufenthalt in der Schweiz. Einerseits haben Flüchtlinge und anerkannte Staatenlose Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 60 Abs. 1 AsylG und Art. 31 Abs. 1 AuG), andererseits besteht angesichts der für diese Personen geltenden Karenzfrist von fünf Jahren (Art. 5 ELG) ein geringes Missbrauchsrisiko.

Zudem dürfen Flüchtlinge mit Asyl und anerkannte Staatenlose nicht schlechter gestellt sein als vorläufig aufgenommene Personen. Durch die Ausnahme vom Geltungsbereich von Artikel 82 Absätze 8–9 kann auch der Datenaustausch auf die nützlichen Daten beschränkt und die Übermittlung von zu vielen Daten, die in der Praxis nichts bringen, vermieden werden. Indem der Datenaustausch auf das strikte Minimum beschränkt wird, kann auch indirekt den

¹⁸ SR 831.301

¹⁹ BGE 135 II 265, E. 3.7; BGE 141 II 401, E. 6.2.3

Bemerkungen im Rahmen der Vernehmlassung bezüglich der schwer abschätzbaren Kosten der Einführung des Systems Rechnung getragen werden.

Abs. 11

Die Migrationsbehörden müssen den für die Festsetzung und die Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Organen die mögliche Nichtverlängerung oder den möglichen Widerruf der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung melden (Art. 97 Abs. 4 nAuG). Dieser neue Absatz 11 legt fest, dass die Meldung innerhalb von 20 Tagen nach Inkrafttreten des Entscheids erfolgen muss. Sobald der Entscheid rechtskräftig ist, hält sich die ausländische Person nämlich nicht mehr rechtmässig in der Schweiz auf, und ein rechtmässiger Aufenthalt ist ja gerade eine der Bedingungen, die für den Bezug von Ergänzungsleistungen erfüllt sein müssen (vgl. Art. 5 Abs. 1 nELG).

Art. 91b

Es ist eine Übergangsbestimmung im Zusammenhang mit der Änderung von Artikel 82 VZAE erforderlich, damit die Daten von Ausländerinnen und Ausländern (Ausweis L oder B), die vor Inkrafttreten dieser Änderung eine jährliche Ergänzungsleistung bezogen haben und diese auch danach beziehen, den Migrationsbehörden ebenfalls gemeldet werden können. Somit kann das Anwesenheitsverhältnis aller Ausländerinnen und Ausländer, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung solche Leistungen beziehen, überprüft werden.

Eine Frist von sechs Monaten ist gerechtfertigt, da keine Informationen vorliegen über die Anzahl ausländischer Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen. Durch die Verlängerung der Frist von drei auf sechs Monate kann ein Rückstau bei der Fallbehandlung vermieden werden, womit der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen in der Vernehmlassung Rechnung getragen wird.

3.2 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)²⁰

Art. 10a

Abs. 1

Die Kantone regeln die Einzelheiten des Verfahrens und die Zuständigkeiten zur Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit, die zur Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen an die öffentliche Arbeitsvermittlung führt. Bei der Abklärung der Arbeitsmarktfähigkeit sollen insbesondere die Kompetenzen, Ressourcen und die damit verbundenen Arbeitsmarktperspektiven beurteilt werden.

Die Kantone können vorsehen, dass eine andere Stelle als die in Artikel 53 Absatz 6 AuG erwähnten kantonalen Sozialhilfebehörden die Meldung vornimmt. In der Praxis wird die berufliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen durch verschiedene staatliche Stellen wahrgenommen (z. B. kantonale Integrationsförderung, kommunale Sozialhilfe). Diese Stellen können im Interesse einer unbürokratischen Lösung die Meldung an die öffentliche Arbeitsvermittlung selber vornehmen.

Abs. 2

Zur Vermittlung in den Arbeitsmarkt sollen nur vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge gemeldet werden, die arbeitsmarktfähig sind. Bei Bedarf sollen wirksame Massnahmen zur beruflichen Integration eingesetzt werden. Verfügen vorläufig aufgenommene Personen oder anerkannte Flüchtlinge über das Potenzial für die Aufnahme einer beruflichen Grundbildung oder den Besuch einer weiterführenden Ausbildung, soll gemäss dem

²⁰ SR 142.205

Prinzip «Bildung vor Arbeit» (s. Ziff. 2.1 zur Erklärung der EDK) keine Meldung zur Stellensuche erfolgen.

Der Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit bildet eine wesentliche Grundlage, um die Zusammenarbeit zwischen den für die Arbeitsintegration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen zuständigen kantonalen Stellen zu regeln. Der Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit geht über die Vermittlungsfähigkeit nach Artikel 15 Absatz 1 AVIG hinaus. Er umfasst arbeitsmarktrelevante Faktoren und Merkmale wie Sprach- und Fachkompetenzen, Selbst- und Sozialkompetenzen sowie Kenntnisse des Schweizer Arbeitsmarkts. Er schliesst auch die Beurteilung der Arbeitsmarktnachfrage ein. Da sich die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt stetig wandeln, bleibt der Begriff der «Arbeitsmarktfähigkeit» dynamisch. Eine Konkretisierung des Begriffs der Arbeitsmarktfähigkeit muss deshalb von den beteiligten Stellen gemeinsam und anhand von objektiven Kriterien vorgenommen werden. Die Grundlage dazu bildet das Grundlagenpapier zur Zusammenarbeit zwischen der ALV und der Sozialhilfe (s. Ziff. 1.1). Ein wesentliches Element bei der Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit stellt die Erfassung arbeitsmarktrelevanter Kompetenzen durch geeignete Instrumente dar.

Abs. 3

Um die Wirkung von Artikel 53 Absatz 6 AuG beurteilen zu können, wird ein schlankes und zweckmässiges Monitoring eingeführt. Nach Möglichkeit soll auf bestehende Erhebungen oder Datensätze wie das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) zurückgegriffen werden.

Gemäss Absatz 1 sind die Kantone bei der Umsetzung des Verfahrens und der Zuständigkeiten frei. Um im Rahmen des Monitorings eine Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu ermöglichen, sind je Kanton die Zuständigkeiten sowie das Vorgehen bei der Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit darzulegen. Zudem sind die Anzahl der erfolgten Meldungen zu erfassen.

Zur Einschätzung der Effektivität der Meldungen wird des Weiteren auch die Zahl der von der öffentlichen Arbeitsvermittlung erfolgreich getätigten Vermittlungen erhoben.

3.3 Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIV)

In Absatz 2 wird festgehalten, dass rückkehrende Schweizer und niedergelassene EU-/EFTA-Staatsangehörige die Beschäftigungsdauer von 6 Monaten in der Schweiz innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit erarbeitet haben müssen. In Absatz 3 wird festgelegt, dass diese Regelung auch für niedergelassene Ausländer, die nicht EU-/EFTA-Staatsangehörige sind, gilt.

3.4 Revision der Bundespersonalverordnung (BPV)

Artikel 22 Absatz 4

Im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) hat das Parlament am 16. Dezember 2016 verschiedene Gesetzesänderungen beschlossen, u. a. im Ausländergesetz (AuG, SR 142.20). Gestützt auf diese Gesetzesänderung wird die Arbeitsvermittlungsverordnung (SR 823.111) angepasst, welche eine Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit vorsieht. Die Arbeitsvermittlungsverordnung ist auch für die Bundesverwaltung anwendbar, so dass die Anpassung dieser Verordnung eine Ergänzung von Artikel 22 BPV bedingt.

4 Finanzielle Auswirkungen

4.1 Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Die Meldepflicht der für die Festsetzung und die Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Organe (Art. 97 Abs. 3 Bst. f AuG) und der Migrationsbehörden (Art. 97 Abs. 4 AuG) dürfte zu einem etwas höheren Arbeitsaufwand bei diesen Stellen führen. Doch im Hinblick

auf den mit diesen Meldungen verfolgten Zweck – Vollzugsverbesserungen beim FZA (Prüfung des Anspruchs von EU/EFTA-Staatsangehörigen auf Aufenthalt in der Schweiz) und Prüfung des Anwesenheitsverhältnisses von Drittstaatsangehörigen in der Schweiz – sind Einsparungen im Bereich der Ergänzungsleistungen gemäss ELG möglich.

4.2 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Die Finanzierung der öffentlichen Stellenvermittlung ist in der Verordnung über die Entschädigung der Kantone für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes geregelt (AVIG-Vollzugsentschädigungsverordnung). Durch die Erhöhung der gemeldeten Stellensuchenden um geschätzte 8000 Meldungen pro Jahr ergibt sich eine Zunahme der jährlichen Verwaltungskosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung um rund 6,4 Millionen Franken.

Die Kantone regeln das Meldeverfahren zwischen der Sozialhilfe und der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Bei Personen, die seit längerer Zeit im Integrationsprozess stehen und durch die kommunale und kantonale Sozialhilfe entsprechend begleitet werden, reicht in der Regel eine summarische Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit aus. Auf Seiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist die Arbeitsmarktfähigkeit der gemeldeten Personen zu konkretisieren. Die Kosten für diese Abklärungen werden auf 400 Franken pro Fall geschätzt.

Umfassende Kompetenzerfassungen oder Potenzialabklärungen sind hingegen in erster Linie für Personen sinnvoll, die am Anfang des Integrationsprozesses stehen. Diese werden teilweise bereits heute durch die zuständigen kantonalen oder kommunalen Stellen mit dem Ziel durchgeführt, einen individuellen Integrationsplan zu erarbeiten. Gemäss jüngsten Schätzungen der Kantone belaufen sich die Kosten für umfassende Kompetenzerfassungen oder Potenzialabklärungen auf rund 1'500 Franken pro Fall.²¹ Die breite Einführung von Kompetenzerfassungen oder professionellen Potenzialabklärungen zu Beginn und bei Bedarf während des Integrationsprozesses, um eine Einteilung in geeignete Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung sicherzustellen, ist im Rahmen der „Integrationsagenda Schweiz“ vorgesehen. Ziel ist unter anderem, Personen mit einem entsprechenden Potenzial bis zur Erlangung der Arbeitsmarktfähigkeit zu fördern und zu begleiten.

Den Ausgaben für die Meldung, Beratung und Vermittlung von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen ist der volkswirtschaftliche Nutzen der beruflichen Integration gegenüberzustellen. Gemäss Schätzungen können durch eine erfolgreiche Vermittlung in den Arbeitsmarkt jährlich zwischen 35 000 und 50 000 Franken pro Fall eingespart werden. Falls durch eine engere Zusammenarbeit zwischen der Sozialhilfe und der öffentlichen Arbeitsvermittlung zusätzlich 800 Personen pro Jahr in den Arbeitsmarkt integriert werden (10 % der Gemeldeten), ergeben sich bei staatlichen Transferleistungen Einsparungen in der Höhe von mindestens 28 Millionen Franken jährlich. Diese können in Abhängigkeit der Aufenthaltsdauer vornehmlich beim Bund, den Kantonen oder Gemeinden anfallen.

4.3 Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIV)

Die Gesetzesänderungen haben weder für den Bund, die Arbeitslosenversicherung noch für die Kantone finanzielle Auswirkungen.

4.4 Bundespersonalverordnung (BPV)

Die Gesetzesänderungen haben für den Bund keine finanziellen Auswirkungen.

²¹ KdK (2017). Finanzielle Abgeltungen des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung (http://www.kdk.ch/uploads/media/Beilage_KdK_Fachbericht.pdf).