



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

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

Luzern, 21. Oktober 2014

Protokoll-Nr.: 1110

**Personenfreizügigkeit und Zuwanderung: Massnahmen zur Missbrauchsbe-
kämpfung; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bourquin

Mit Schreiben vom 2. Juli 2014 haben Sie den Kantonsregierungen die vom Bundesrat vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG), des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG) sowie der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs vom 22. Mai 2002 (VEP) zur Vernehmlassung zugestellt. Sie laden die Kantonsregierungen ein, diese zu prüfen und dem Bundesamt für Migration bis spätestens zum 22. Oktober 2014 eine Stellungnahme zukommen zu lassen.

Wir danken Ihnen dafür und erlauben uns im Namen und Auftrag des Regierungsrats folgende Bemerkungen anzubringen:

1. Zu Artikel 29a und 61a Absatz 4 AuG

1.1 Grundsatz

Nach Artikel 29a des Entwurfs erhalten Ausländerinnen und Ausländer, die sich lediglich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, sowie deren Familienangehörigen keine Sozialhilfe. Wir begrüessen diesen Grundsatz. Er entspricht den Überlegungen, die sich die Kommission für Rechtsfragen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in ihrem Papier "Sozialhilfe und Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)" vom 27. September 2011/22. August 2013 gemacht hat.

1.2 Änderungsvorschläge

Artikel 29a AuG spricht von "Ausländerinnen und Ausländer, die sich lediglich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, sowie deren Familienangehörige", ohne zu verdeutlichen, dass es sich dabei nur um freizügigkeitsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer handelt. Nur diese sind nämlich berechtigt, sich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufzuhalten (vgl. Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 2 Anhang I FZA), nicht jedoch Drittstaatsangehörige,

für welche das AuG kein solches Aufenthaltsrecht vorsieht. Die Formulierung und noch mehr die Einordnung von Artikel 29a des Entwurfes bei den Zulassungsvoraussetzungen des AuG können somit zu Missverständnissen führen. Die Bestimmung sollte daher, sofern an der erwähnten Einordnung im Gesetz festgehalten wird, entsprechend angepasst werden (z.B. mit einem Verweis auf Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 2 Anhang I FZA).

Die Regelung des Sozialhilfeausschlusses für freizügigkeitsberechtigte Stellensuchende bei den Zulassungsvoraussetzungen des AuG erachten wir jedoch allgemein als wenig sinnvoll. Eine Einordnung im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG) wäre sachgerechter. Es handelt sich dabei zwar – wie im Erläuternden Bericht vorgebracht (vgl. S. 5, 2. Absatz) – nicht um ein umfassendes Sozialhilfegesetz. Dennoch befinden sich unter dessen 3. Titel (die Unterstützung von Ausländern) bereits ähnliche Regelungen, weshalb die Einordnung des Sozialhilfeausschlusses an dieser Stelle dennoch Sinn machen würde.

Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, sollte ferner auf die separate Reglementierung des Sozialhilfeausschlusses für freizügigkeitsberechtigte Stellensuchende, die erstmals in die Schweiz einreisen einerseits (Art. 29a AuG) und solche, die bereits mit einem unterjährigem Arbeitsvertrag in der Schweiz tätig gewesen sind andererseits (Art. 61a Abs. 4 AuG), verzichtet werden. Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Anhang I FZA sieht ausdrücklich vor, dass Arbeitssuchende, welche sich in das Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei begeben oder nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses mit einer Dauer von weniger als einem Jahr dort verbleiben, während der Dauer dieses Aufenthalts von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können. Will der Gesetzgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, sollte dies also in einer einzigen Gesetzesbestimmung geschehen. Auch ist auf den Zusatz "mit Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA, deren Gültigkeitsdauer abgelaufen ist" in Artikel 61a Absatz 4 des Entwurfes zu verzichten. Vom Recht zur Stellensuche können auch solche Personen Gebrauch machen (und sind deshalb von der Sozialhilfe ausgeschlossen), deren Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA formell noch nicht abgelaufen ist, deren Aufenthaltsrecht jedoch wegen freiwilliger Aufgabe der Erwerbstätigkeit bereits erloschen ist (vgl. Erläuternder Bericht, S. 6 f.). Ferner kommt das Aufenthaltsrecht zur Stellensuche (nach unterjährigem Arbeitsverhältnis) sowie der damit verknüpfte Sozialhilfeausschluss jeweils erst dann zum Tragen, wenn das vorgängige Aufenthaltsrecht als Arbeitnehmer erloschen ist, also entweder bei Ablauf der Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA (Art. 61a Abs. 1 AuG) oder nach Beendigung der Zahlungen der Arbeitslosenversicherung (Art. 61a Abs. 3 AuG).

Die Regelung des Sozialhilfeausschlusses für freizügigkeitsberechtigte Stellensuchende im ZUG könnte folglich in etwa so lauten:

Art. 21a Unterstützungsausschluss

Ausländer, die sich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten (Art. 2 Abs. 1 Unterabsatz 2 Anhang I FZA), sowie deren Familienangehörige sind von der Sozialhilfe ausgeschlossen.

Bei einer Einordnung im AuG (z.B. im 2. Kapitel, Grundsätze der Zulassung und der Integration) wäre die Formulierung folgendermassen anzupassen:

Art. 3a Sozialhilfeausschluss

Ausländerinnen und Ausländer, die sich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten (Art. 2 Abs. 1 Unterabsatz 2 Anhang I FZA), sowie deren Familienangehörige sind von der Sozialhilfe ausgeschlossen.

Was illegal anwesende Personen betrifft, so gehen wir davon aus, dass keine dieser Bestimmungen eine Grundlage für eine Unterstützung solcher Personen darstellt. Illegal Anwesende sind generell von der Sozialhilfe ausgeschlossen.

2. Zu Artikel 61a AuG

2.1 Grundsatz

Wir begrüssen die Bestrebung des Bundes, den Zeitpunkt, in welchem Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA als Arbeitnehmer ihr Aufenthaltsrecht (und damit ihre Arbeitnehmereigenschaft) verlieren, näher zu regeln (vgl. bis anhin lediglich Art. 6 Abs. 1 3. Satz und Abs. 6 Anhang I FZA i.V.m. Art. 23 VEP).

2.2 Änderungsvorschläge

Artikel 61a des Entwurfes scheint uns umständlich formuliert (vgl. insbesondere die Umschreibung "Aufgabe der Erwerbstätigkeit infolge unfreiwilliger Arbeitslosigkeit" oder die teilweise Verwendung des Zusatzes "erwerbstätigen" vor "Personen" [ergibt sich bereits aus dem Titel]) und lässt einen logischen, auf einen Blick klar verständlichen Aufbau vermissen (vgl. ständig alternierende Regelung von Kurzaufenthaltsbewilligung [Abs. 1, 3 und 4] und Aufenthaltsbewilligung [Abs. 2, 3, 5 und 6]). Ferner enthält die Bestimmung vermeidbare Wiederholungen (vgl. z.B. Abs. 2 im Verhältnis zu Abs. 5 lit. a oder wie bereits erwähnt Abs. 4 im Verhältnis zu Art. 29a AuG), während aber in Absatz 5 der Vorbehalt von Absatz 6 fehlt.

Aus Artikel 61a Absatz 1 2. Satz des Entwurfes geht ausserdem nicht klar hervor, auf was sich das Wort "Dies" bezieht. Notwendig wäre dieser 2. Satz nur, wenn damit ein zusätzlicher Erlösungsgrund formuliert würde. Auf diese Weise würde das Aufenthaltsrecht von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA nicht nur bei Ablauf deren Gültigkeitsdauer erlöschen, sondern auch bereits dann, wenn zuvor die Erwerbstätigkeit unfreiwillig aufgegeben wurde (vgl. hierzu auch Art. 6 Abs. 2 Anhang I FZA, wonach die Dauer der Kurzaufenthaltsbewilligung stets der Dauer des Arbeitsvertrages entspricht). Demgegenüber scheint der Erläuternde Bericht (S. 6, Kapitel 2.2 b, 1. Absatz) sich dafür auszusprechen, dass mit dem 2. Satz lediglich der im 1. Satz stipulierte Grundsatz des Erlöschens der Kurzaufenthaltsbewilligung bei Ablauf deren Gültigkeitsdauer nochmals bekräftigt wird und somit das Aufenthaltsrecht selbst dann bei Ablauf der Kurzaufenthaltsbewilligung erlischt, wenn die Erwerbstätigkeit vorher (und somit noch vor Ablauf des Arbeitsvertrages) unfreiwillig aufgegeben wurde. Für diese Auslegung spräche wohl auch die beabsichtigte Privilegierung der Personen, welche ihre Erwerbstätigkeit unfreiwillig aufgeben, im Vergleich zu denjenigen, die ihre Erwerbstätigkeit freiwillig aufgeben und deren Aufenthaltsrecht deshalb umgehend (gemeint bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit) erlischt (vgl. Erläuternder Bericht, S. 6, letzter Absatz). In diesem Fall wäre auf den 2. Satz von Artikel 61a Absatz 1 AuG jedoch zu verzichten, da er eine unnötige Wiederholung des Grundsatzes des 1. Satzes darstellt.

Im Übrigen liefe eine solche Lösung dem Sinn und Zweck des Sozialhilfeausschlusses bei Stellensuchenden gänzlich zuwider, hätte doch somit eine Person, der nach nur einem Monat gekündigt wurde, noch bis zum Ablauf der beispielsweise elfmonatigen Kurzaufenthaltsbewilligung ein Aufenthaltsrecht (als Arbeitnehmerin) und damit Anspruch auf Sozialhilfe. Dies kann nicht die Absicht des Gesetzgebers sein, der für Stellensuchende nach Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Anhang I FZA die Sozialhilfe gerade ausschliessen möchte. Sinnvoller wäre deshalb, das Aufenthaltsrecht von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA, deren Arbeitsverhältnis vor Ablauf der ursprünglichen Vertragsdauer unfreiwillig beendet wurde, umgehend erlöschen zu lassen (sofern kein Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung besteht). Sollten diese Personen dennoch zur Stellensuche in der Schweiz verbleiben wollen, steht ihnen ein Aufenthaltsrecht von maximal sechs Monaten gemäss Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Anhang I FZA zu. Ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht allerdings nicht.

Aufgrund des Gesagten erachten wir eine Überarbeitung von Artikel 61a AuG des Entwurfes als angezeigt. Wir schlagen folgende Formulierungen vor:

Art. 61a Erlöschen des Aufenthaltsrechts von Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA als Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer

¹ Das Aufenthaltsrecht von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA erlischt bei Ablauf deren Gültigkeitsdauer.

² Wird die Erwerbstätigkeit vor Ablauf der Gültigkeitsdauer der Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA aufgegeben, erlischt das Aufenthaltsrecht umgehend.

³ Werden bei Ablauf der Gültigkeitsdauer der Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA nach Absatz 1 oder bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit nach Absatz 2 weiterhin Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausbezahlt, erlischt das Aufenthaltsrecht mit Beendigung dieser Zahlungen.

Art. 61b Erlöschen des Aufenthaltsrechts von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA als Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer

¹ Das Aufenthaltsrecht von Personen mit Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA erlischt sechs Monate nach unfreiwilliger Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Absatz 3 bleibt vorbehalten.

² Werden bei Ablauf der Frist von sechs Monaten nach Absatz 1 weiterhin Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausbezahlt, erlischt vorbehaltlich von Absatz 3 das Aufenthaltsrecht:

- a. mit Beendigung dieser Zahlungen, wenn die unfreiwillige Aufgabe der Erwerbstätigkeit vor Ablauf der ersten zwölf Monate des Aufenthalts erfolgt ist; oder
- b. sechs Monate nach Beendigung dieser Zahlungen, wenn die unfreiwillige Aufgabe der Erwerbstätigkeit nach den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts erfolgt ist.

³ Das Aufenthaltsrecht von Personen mit Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA erlischt nach Ablauf der in den Absätzen 1 und 2 genannten Fristen nicht, wenn:

- a. die betroffene Person nachweist, dass sie aktiv eine Stelle sucht und
- b. begründete Aussicht auf eine Beschäftigung besteht.

⇒ Bemerkungen zur vorgeschlagenen Formulierung

Unseres Erachtens würde es Sinn machen, allgemein von "Beendigung des Arbeitsverhältnisses" zu reden (wie in Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 2 Anhang I FZA), anstatt von "Aufgabe der Erwerbstätigkeit" oder (noch weniger) "Aufgabe der Erwerbstätigkeit infolge Arbeitslosigkeit". Die Aufgabe der Erwerbstätigkeit, die ein Tun beinhaltet, kann insbesondere keine Folge von Arbeitslosigkeit, die ein Zustand darstellt, sein.

Ausgehend davon wäre denkbar, im vorgeschlagenen Artikel 61a AuG die Absätze 1 und 2 zusammenzulegen, fällt der Ablauf der Gültigkeitsdauer der Kurzaufenthaltsbewilligung nach Absatz 1 letztlich doch mit dem Ablauf des Arbeitsvertrages zusammen (vgl. Art. 6 Abs. 2 Anhang I FZA), wobei dieser eine von mehreren möglichen Arten der Beendigung des Arbeitsverhältnisses ist. Der neue Absatz 1 könnte deshalb folgendermassen lauten:

¹ Das Aufenthaltsrecht von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA erlischt mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls müsste eine Ausnahme stipuliert werden, wenn ein Erlöschen des Aufenthaltsrechts zu diesem Zeitpunkt verhindert werden möchte (vgl. hierzu auch nachfolgend Punkt 2.3). Mögliche Formulierung:

² Das Aufenthaltsrecht von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA erlischt gemäss Absatz 1 nicht, wenn die Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf eine vorübergehende Arbeitsunfähigkeit aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls zurückzuführen ist.

2.3 Ergänzungsanträge

Das im Erläuternden Bericht (S. 6, letzter Absatz) erwähnte umgehende Erlöschen des Aufenthaltsrechts bei freiwilliger Aufgabe der Erwerbstätigkeit sollte im Gesetz geregelt werden. Dabei wäre gleichzeitig die Frage zu klären, ob und allenfalls inwiefern die betroffenen Personen ihre Arbeitnehmereigenschaft behalten bzw. ihr Aufenthaltsrecht als Arbeitnehmer nicht erlischt, wenn sie aktiv eine Stelle suchen und begründete Aussicht auf eine Beschäftigung besteht. Ebenso würden wir es begrüßen, wenn das Erlöschen (oder je nach dem das Nichterlöschen) des Aufenthaltsrechts bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls (vgl. Art. 6 Abs. 6 Anhang I FZA sowie analog Art. 7 Abs. 3 lit. a Richtlinie 2004/38/EG) im AuG ausdrücklich festgehalten wäre.

Letztlich erachten wir es als sinnvoll, die in Artikel 61a Absatz 6 des Entwurfes (Art. 61b Abs. 3 der vorgeschlagenen Formulierung) stipulierte Beibehaltung der Arbeitnehmereigenschaft (im Gesetz oder in der Verordnung) zeitlich zu beschränken, geht damit doch der Anspruch auf Sozialhilfe einher. Selbst das Unionsrecht sieht für die unfreiwillige Aufgabe der Erwerbstätigkeit vor Ablauf der ersten zwölf Monate des Aufenthalts eine zeitliche Angabe vor, indem es vorschreibt, dass die "Erwerbstätigeneigenschaft während mindestens sechs Monaten aufrechterhalten" bleibt (vgl. Art. 7 Abs. 3 lit. c Richtlinie 2004/38/EG). Auch eine nähere Umschreibung (in der Verordnung) der in Absatz 6 litera a und b genannten Kriterien wäre hilfreich.

3. Zu Artikel 97 Absatz 3 Bst. f und Absatz 4 AuG sowie Artikel 26bis ELG

Wir begrüßen die vorgeschlagene Datenbekanntgabe.

4. Zu Artikel 18 Absatz 2 VEP

Wir begrüßen die Präzisierung in Artikel 18 Absatz 2 VEP.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Yvonne Schärli-Gerig
Regierungsrätin

auch per E-Mail an: roxane.bourquin@bfm.admin.ch