

Beschluss Nr. 954/2015

Schwyz, 13. Oktober 2015 / ju

Keine unbefristete Sozialhilfe für Ausländer

Beantwortung der Motion M 6/15

1. Wortlaut der Motion

Am 25. März 2015 haben die Kantonsräte Roman Bürgi und René Bünter folgende Motion eingereicht:

„Die wirtschaftliche Sozialhilfe der öffentlichen Hand soll immer darauf ausgerichtet sein, dass hilfsbedürftige Personen möglichst rasch wieder ihr Leben selbstverantwortlich gestalten können. Die Sozialhilfe ist also so zu organisieren, dass allen Notleidenden geholfen wird. Dagegen soll die Sozialhilfe in der Regel kein dauerhafter Ersatz für eine eigene Erwerbstätigkeit sein.

Bei Ausländern, welche hierzulande noch nie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, kann es nicht im Interesse der Schweiz und des Kantons Schwyz sein, diese dauerhaft mit Sozialhilfe und somit auf Kosten der Steuerzahler zu unterstützen. Vielmehr zeigt sich bei solchen Personen nach einer bestimmten Frist, dass sie offenbar nicht in der Lage oder willens sind, sich ausreichend zu integrieren und für ihren Lebensunterhalt selber aufzukommen. Wenn nicht zwingende Gründe dafür sprechen, dürfte dementsprechend auch kein öffentliches Interesse daran bestehen, diesen Personen zulasten der Sozialhilfe einen Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen.

Aus diesem Grund ist das Sozialhilfegesetz dahingehend zu ändern, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe nach kantonalem Recht bei Ausländern, die nie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, unter Vorbehalt eines entgegenstehenden, für die Schweiz verbindlichen Staatsvertrages auf drei Jahre beschränkt wird. Danach ist ihnen höchstens noch Nothilfe zu gewähren. Im Weiteren ist zu prüfen, inwieweit eine entsprechende Regelung zur Anwendung zu bringen ist bei Ausländern, die nach einer Erwerbstätigkeit während mehrerer Jahre von der wirtschaftlichen Sozialhilfe abhängig sind.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Grundsätzliches

Je nach Aufenthaltsdauer und Aufenthaltszweck unterscheidet das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20), ob eine ausländische Person der Bewilligungspflicht untersteht. Grundsätzlich benötigt eine ausländische Person eine Bewilligung, wenn sie arbeitet oder sich länger als drei Monate in der Schweiz aufhalten will. Dabei wird zwischen Kurzaufenthalts- (weniger als 1 Jahr), Aufenthalts- (befristet) und der Niederlassungsbewilligung (unbefristet) unterschieden. Ausserdem kennt das Schweizerische Migrationsrecht ein duales System, welches unterschiedliche Regelungen zwischen EU-/EFTA-Angehörigen und Personen aus Drittstaaten vorsieht.

Das Amt für Migration (AFM) des Kantons Schwyz ist zuständig für die Erteilung der Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligungen für ausländische Personen aus dem EU/EFTA-Raum sowie für ausländische Personen aus Drittstaaten. Das Staatssekretariat für Migration (SEM, früher Bundesamt für Migration, BFM) ist erste Entscheidungsbehörde betreffend Bewilligungsart im Asylbereich.

Abhängig von der Bewilligungsart hat die Sozialhilfe nachfolgend die entsprechende Unterstützung zu leisten, sofern ein Anspruch geltend gemacht werden kann. Demzufolge ist die Sozialhilfe nachgelagert und im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zwingend. Aufgrund des Sozialhilfebezugs kann jedoch eine gültige ausländerrechtliche Bewilligung widerrufen oder die Verlängerung der Bewilligung abgelehnt werden. Deshalb sind die Fürsorgebehörden grundsätzlich verpflichtet, dem AFM den Bezug von Sozialhilfe durch ausländische Personen zu melden.

2.1.1 Unterstützung ausländischer Personen aus dem EU-/EFTA-Raum

Für Personen, die unter das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen FZA, SR 0.142.112.681) bzw. unter das Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 4. Januar 1960 (EFTA-Übereinkommen, SR 0.632.31) fallen (EU- bzw. EFTA-Angehörige), gelten besondere Bestimmungen. Es wird von diesen Personen kein Nachweis verlangt, dass sie über genügende finanzielle Mittel verfügen, wenn sie zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen (vgl. Art. 6, 12 und 20 Anhang I FZA bzw. Art. 6 und 11 Anhang K Anlage 1 EFTA-Übereinkommen) oder sich bei ihren Familien niederlassen (vgl. Art. 3 Anhang I FZA; Art. 3 EFTA-Übereinkommen).

Solange diese Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen und soweit sie über eine Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung verfügen, sind sie gleich zu behandeln wie die Inländer. Sozialhilfebezug ist kein Grund, eine gültige Bewilligung zu widerrufen, hingegen kann in einigen Fällen mit dieser Begründung die Verlängerung einer Bewilligung abgelehnt resp. die Verlängerung der Bewilligung befristet werden.

Darüber hinaus ergibt sich aus Art. 2 FZA und Art. 2 EFTA-Übereinkommen, dass die Staatsangehörigen, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert werden dürfen, sie sind also gleich zu behandeln wie die Inländer.

Der besseren Übersicht halber werden die unterschiedlichen Kriterien, die bei ausländischen Personen aus dem EU-/EFTA-Raum für die Beurteilung zur Anwendung gelangen, in der nachfolgenden Tabelle aufgelistet (ohne Grenzgänger).

<i>Ausweisart</i>	<i>Aufenthaltszweck</i>	<i>Bewilligungsvoraussetzung</i>	<i>Bewilligungsdauer</i>	<i>Unterstützungsberechtigung</i>
<i>Ausweis L EU/EFTA Kurzaufenthalt</i>	Bestimmter Aufenthaltszweck Mit oder ohne Erwerbstätigkeit	Unterjährig (< 365 Tage) befristeter Arbeitsvertrag. (Erwerbsaufenthalte von ≤ 90 Tagen werden im Meldeverfahren über das kantonale Amt für Arbeit, AFA, abgewickelt) oder Nachweis genügender finanzieller Mittel (z.B. Stellensuchende)	Befristet (< 365 Tage) Erwerbstätige: Falls Anstellungsdauer < 365 Tage: Bewilligung analog Dauer Arbeitsvertrag Nichterwerbstätige: Bewilligung analog Dauer des beabsichtigten Aufenthalts (< 365 Tage) Beliebig verlänger- bzw. erneuerbar (aber: Verbot von sog. Kettenarbeitsverträgen!)	Während der Arbeitstätigkeit ordentliche Unterstützung nach dem Gesetz über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (ShG, SRSZ 380.100) Ohne Erwerbstätigkeit: Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung und/oder nur Nothilfe (Art. 23 Abs. 1 Anhang I FZA; Art. 22 und 23 Anhang K EFTA)
<i>Ausweis B EU/EFTA Aufenthalt</i>	Bestimmter Aufenthaltszweck Mit oder ohne Erwerbstätigkeit	Unbefristeter oder überjährig befristeter Arbeitsvertrag (≥ 365 Tage) oder Nachweis genügender finanzieller Mittel (z.B. Rentner, Studierende)	Befristet (in der Regel 5 Jahre, dann automatische Verlängerung um weitere 5 Jahre) Beschränkung der ersten Verlängerung auf 1 Jahr, sofern seit > 365 Tagen ununterbrochen unfreiwillig arbeitslos	Ordentliche Unterstützung nach ShG Falls die Bewilligung widerrufen und der Widerruf rechtskräftig wird, da die Bedingungen nicht mehr erfüllt sind, nur Nothilfe (Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101, i.V.m. Art. 21 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977, ZUG, SR 851.1)
<i>Ausweis C EU/EFTA Niederlassung</i>	Unbeschränktes Aufenthaltsrecht	Bewilligung B EU/EFTA während der letzten 5 Jahre sowie ununterbrochener Aufenthalt Ordnungsgemässer und ununterbrochener Aufenthalt von mindestens 5 Jahren Nach AuG und bilateralen Niederlassungsvereinbarungen/Gegenrecht geregelt	Unbefristet Kontrollfrist: 5 Jahre	Ordentliche Unterstützung nach ShG

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Voraussetzung für den Erhalt einer Kurzaufenthaltsbewilligung L EU/EFTA oder einer Aufenthaltsbewilligung B EU/EFTA in der Regel ein Arbeitsvertrag ist, wobei gegenüber dem AFM jedoch die Vorlage einer Arbeitsbestätigung des Arbeitgebers genügt bzw. grundsätzlich genügen muss.

Sofern ausländische Personen in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, müssen sie den Nachweis genügend finanzieller Mittel erbringen, damit sie eine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erhalten. Ist diese Bedingung nicht mehr erfüllt, kann ihre Bewilligung widerrufen oder nicht mehr verlängert werden, wodurch auch ihr Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe verloren geht (Art. 23 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA; Art. 22 und 23 Abs. 8 Anhang K EFTA-Übereinkommen).

Ausländische Personen, welche eine Kurzaufenthaltsbewilligung L EU/EFTA haben und keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, haben demnach von Beginn an keinen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, sondern lediglich auf Nothilfe.

2.1.2 Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten

Personen aus Drittstaaten (nicht EU-/EFTA-Staatsangehörige) können lediglich unter bestimmten Voraussetzungen in der Schweiz leben und arbeiten. Ihre ausländerrechtliche Bewilligung ist immer an einen bestimmten Zweck gebunden. Drittstaatsangehörige, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, benötigen unabhängig von der Aufenthaltsdauer neben einer ausländerrechtlichen Bewilligung vorab eine Arbeitsbewilligung. Personen, die im Familiennachzug in die Schweiz eingereist sind und eine Aufenthaltsbewilligung B erhalten haben, und Personen mit Niederlassungsbewilligung C können ohne vorgängige Arbeitsbewilligung eine Stelle antreten (vgl. Art. 5 ff AuG).

Die Aufenthaltsbewilligung gilt nur für den ausstellenden Kanton. Ein beabsichtigter Wohnsitzwechsel in einen anderen Kanton erfordert ein vorgängiges Gesuch um Kantonswechsel, welches an die Migrationsbehörde des betreffenden neuen Kantons zu richten ist. Je nach Art der ausländerrechtlichen Bewilligung ist bei einem Stellenwechsel ebenfalls vorgängig ein Gesuch einzureichen.

Der besseren Übersicht halber werden die unterschiedlichen Kriterien, die bei ausländischen Personen aus Drittstaaten für die Beurteilung zur Anwendung gelangen, in der nachfolgenden Tabelle aufgelistet (ohne Grenzgänger).

<i>Ausweisart</i>	<i>Aufenthaltszweck</i>	<i>Bewilligungsvoraussetzung</i>	<i>Bewilligungsdauer</i>	<i>Unterstützungsberechtigung</i>
<i>Ausweis L Kurzaufenthalt</i>	Bestimmter Aufenthaltszweck Mit oder ohne Erwerbstätigkeit	Befristeter Arbeitsvertrag oder Nachweis genügender finanzieller Mittel (z.B. Schüler)	Befristet In der Regel ≤ 1 Jahr (Ausnahmsweise Verlängerung bis Gesamtdauer von 24 Monaten, sofern Arbeitgeber nicht wechselt)	Während der Arbeitstätigkeit ordentliche Unterstützung nach ShG Ohne Erwerbstätigkeit: Nur Nothilfe (Art. 12 BV i.V.m. Art. 21 ZUG)
<i>Ausweis B Aufenthalt</i>	Bestimmter Aufenthaltszweck Mit oder ohne Erwerbstätigkeit	Unbefristeter oder überjährig befristeter Arbeitsvertrag oder Nachweis genügender finanzieller Mittel (ohne Erwerbstätigkeit, z.B. Rentner, Studierende usw.)	Befristet Erstmalige Bewilligung: 1 Jahr Gültigkeit Verlängerung im 2. bis und mit 5. Jahr: jeweils 1 Jahr Gültigkeit, danach i.d.R. 2 Jahre	Ordentliche Unterstützung nach ShG Falls die Bewilligung widerrufen und der Widerruf rechtskräftig wird, da die Bedingungen nicht mehr erfüllt sind, nur Nothilfe (Art. 12 BV i.V.m. Art. 21 ZUG)
<i>Ausweis C Niederlassung</i>	Unbeschränktes Aufenthaltsrecht	Aufenthalt von mindestens 10 Jahren mit L- oder B-Bewilligung B-Bewilligung während der letzten 5 Jahre sowie ununterbrochener Aufenthalt	Unbefristet	Ordentliche Unterstützung nach ShG Bewilligung kann wegen Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen werden, wenn der Aufenthalt noch keine 15 Jahre gedauert hat (Art. 63 Abs. 2 AuG)

Grundsätzlich kann auch bei den Drittstaatsangehörigen festgehalten werden, dass die Voraussetzung für den Erhalt einer Kurzaufenthaltsbewilligung L oder einer Aufenthaltsbewilligung B in der Regel ein Arbeitsvertrag ist.

Sofern ausländische Personen in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, müssen sie den Nachweis genügender finanzieller Mittel erbringen, damit sie eine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts-

oder Niederlassungsbewilligung erhalten. Ist diese Bedingung nicht mehr erfüllt, kann ihre Bewilligung widerrufen oder nicht mehr verlängert werden, wodurch auch ihr Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe verloren geht.

Ausländische Personen, welche eine Kurzaufenthaltsbewilligung L haben und keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, haben von Beginn an keinen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, sondern lediglich auf Nothilfe.

2.1.3 Unterstützung von Personen des Asylbereichs

Personen des Asylbereichs werden je nach Stand des Verfahrens unterschiedlich unterstützt, wenn sie in eine finanzielle Notlage geraten. Je nach Art der ausländerrechtlichen Bewilligung kommt die Vollzugsverordnung zum Kantonalen Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 2. Dezember 2008 (MigV, SRSZ 111.211) oder das ShG zur Anwendung.

Der besseren Übersicht halber werden die unterschiedlichen Kriterien, die bei Asylsuchenden und Flüchtlingen für die Beurteilung zur Anwendung gelangen, in der nachfolgenden Tabelle aufgelistet.

<i>Ausweisart</i>	<i>Aufenthaltszweck</i>	<i>Bewilligungsvoraussetzung</i>	<i>Bewilligungsdauer</i>	<i>Arbeitsverbot</i>	<i>Unterstützungsbe- rechtigung</i>
<i>Ausweis N Asylsuchende</i>	Asylsuchende mit laufendem Asylverfahren	Einreichung eines Asylgesuches	Anwesenheitsrecht während Asylverfahren	3-monatiges Arbeitsverbot (verlängerbar)	Unterstützung gemäss MigV (§ 20 Abs. 1 MigV i.V.m. Art. 3 Abs. 2 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999, AsylV2, SR 142.312)
<i>Ausweis F Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge</i>	Vorläufige Aufnahme (Geniessen Schutz des Rückschiebungsverbots gemäss Art. 5 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998, AsylG, SR 142.31)	Rechtskräftiger Entscheid zur Wegweisung aus der Schweiz Vollzug der Wegweisung ist unmöglich, unzulässig oder unzumutbar Erfüllt Flüchtlings-eigenschaft	Max. 12 Monate (Muss jährlich durch das SEM verlängert werden) (Gesuch um Umwandlung in Ausweis B frühestens nach 5 Jahren möglich)	Anspruch auf Erwerbstätigkeit und auf Stellen- und Berufswechsel (Art. 61 AsylG)	Unterstützung gemäss ShG (§ 20 Abs. 2 MigV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2)
<i>Ausweis F Vorläufig aufgenommene Ausländer</i>	Vorläufige Aufnahme	Rechtskräftiger Entscheid zur Wegweisung aus der Schweiz Vollzug der Wegweisung ist nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar	Max. 12 Monate (Muss jährlich durch das SEM verlängert werden) (Gesuch um Umwandlung in Ausweis B frühestens nach 5 Jahren möglich)	Kantonale ermessensabhängige Bewilligung (Art. 85 Abs. 6 AuG)	Unterstützung gemäss MigV (§ 20 Abs. 1 MigV i.V.m. Art. 3 Abs. 2 AsylV2)

<i>Ausweis S Schutzbedürftige</i>	Vorübergehender Schutz in der Schweiz	Anordnung Bundesrat Schwere allgemeine Gefährdung (insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt)	Maximal 12 Monate (Muss jährlich verlängert werden) Nach 5 Jahren Anspruch auf eine auf 12 Monate befristete Aufenthaltsbewilligung B (muss jährlich verlängert werden) Nach 10 Jahren Ermessen der Kantone betr. Erteilung der Niederlassungsbewilligung C	3-monatiges Arbeitsverbot (verlängerbar)	Ohne Aufenthaltsbewilligung B: Unterstützung gemäss MigV (§ 20 Abs. 1 MigV i.V.m. Art. 3 Abs. 2 AsylV2)
					Mit Aufenthaltsbewilligung B: Unterstützung gemäss ShG (§ 20 Abs. 2 MigV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2)
<i>Ausweis B Anerkannte Flüchtlinge</i>	Anerkannte Flüchtlinge (Geniessen Schutz des Rückschiebungsverbots gemäss Art. 5 AsylG)	Flüchtlingseigenschaft erfüllt	Befristet (Erstmalige Bewilligung: 1 Jahr Gültigkeit) Verlängerung im 2. bis und mit 5. Jahr: jeweils 1 Jahr Gültigkeit, danach i.d.R. 2 Jahre (Verlängerung durch AFM) Widerruf des Asyls ist möglich Der Anspruch auf Niederlassungsbewilligung richtet sich nach Art. 34 AuG (Art. 60 Abs. 2 AsylG)	Anspruch auf Erwerbstätigkeit und auf Stellen- und Berufswechsel (Art. 61 AsylG)	Unterstützung gemäss ShG (§ 20 Abs. 2 MigV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2)
<i>Ausweis C Anerkannte Flüchtlinge</i>	Anerkannte Flüchtlinge (Geniessen Schutz des Rückschiebungsverbots gemäss Art. 5 AsylG)	Flüchtlingseigenschaft erfüllt	Unbefristet Kontrollfrist: 5 Jahre (durch AFM) Widerruf des Asyls ist möglich	Anspruch auf Erwerbstätigkeit und auf Stellen- und Berufswechsel (Art. 61 AsylG)	Unterstützung gemäss ShG (§ 20 Abs. 2 MigV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2)

2.1.4 Familiennachzug und Sozialhilfeabhängigkeit

Bei Personen mit rechtmässigem Aufenthalt kann die zuständige Behörde eine Aufenthaltsbewilligung für die ausländischen Ehegatten und ledigen Kinder unter 18 Jahren erteilen, wenn sie mit diesen zusammenwohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und die nachzuziehenden resp. die nachziehende Personen nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Auch der Anspruch auf Familiennachzug kann durch einen Widerrufsgrund wie z.B. Sozialhilfeabhängigkeit erlöschen. Der Anspruch eines Schweizerischen Staatsangehörigen, seine Familienangehörigen in die Schweiz nachzuziehen, kann unter den gleichen Voraussetzungen erlöschen, die auch für den Entzug einer Niederlassungsbewilligung massgebend sind. Bezieht der ausländi-

sche Ehegatte in erheblichem Masse und dauerhaft Sozialhilfe, kann ihm der Familiennachzug verweigert werden.

2.2 Die einzelnen Motionsforderungen

Gemäss den Motionären ist das ShG wie folgt zu ändern:

- Die wirtschaftliche Sozialhilfe soll bei ausländischen Personen, die in der Schweiz nie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, unter Vorbehalt eines entgegenstehenden für die Schweiz verbindlichen Staatsvertrages, auf drei Jahre beschränkt werden. Danach ist diesen höchstens noch die Nothilfe zu gewähren.
- Im Weiteren ist zu prüfen, inwieweit eine entsprechende Regelung bei ausländischen Personen zur Anwendung zu bringen ist, die nach einer Erwerbstätigkeit während mehrerer Jahre von der wirtschaftlichen Sozialhilfe abhängig sind.

2.3 Begriff der Erwerbstätigkeit

Eine Beschränkung der wirtschaftlichen Sozialhilfe bei ausländischen Personen wird mit der Erwerbstätigkeit in der Schweiz verknüpft. Als Erwerbstätige gelten alle Personen, die einer bezahlten Arbeit nachgehen, entweder in einem Unternehmen oder als Selbständige, und der AHV-Beitragspflicht unterstehen. Erwerbstätigkeit im Sinne der AHV ist eine selbständige oder angestellte, grundsätzlich entgeltliche, Arbeitstätigkeit. Das Entgelt kann zudem als Naturalleistung bezogen oder auch bloss gutgeschrieben werden.

2.4 Forderung nach Beschränkung auf drei Jahre der wirtschaftlichen Sozialhilfe für ausländische Personen

Wie einleitend bereits dargestellt, sind die Voraussetzungen für den Erhalt einer Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung ausserordentlich vielschichtig.

Grundsätzlich gilt jedoch, dass die ausländischen Personen erst aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit in der Schweiz eine Kurzaufenthalts- (Arbeitsvertrag <365 Tage bei EU/EFTA-Bürgern/≤ 1 Jahr bei Drittstaatsangehörigen) oder eine Aufenthaltsbewilligung (Arbeitsvertrag ≥ 365 Tage bei EU/EFTA-Bürgern/> 1 Jahr bei Drittstaatsangehörigen) erhalten.

Ausländische Personen, welche in der Schweiz nicht erwerbstätig sind (z.B. Stellensuchende, Rentner, Studierende, Familienangehörige), erhalten lediglich eine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung, wenn sie den Nachweis erbringen, dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügen. Erfüllen diese Personen die Bedingungen nicht mehr, kann die Bewilligung widerrufen bzw. nicht mehr verlängert werden, wodurch auch der Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe nach Rechtskraft des Entscheids, und damit bereits vor Ablauf der von den Motionären geforderten Frist von drei Jahren, verloren geht.

2.4.1 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot

Gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Die Rechtsgleichheit gilt nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung für alle Menschen, also auch für ausländische Staatsangehörige (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 142).

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperli-

chen, geistigen oder psychischen Behinderung. Nach der Rechtsprechung liegt eine Diskriminierung vor, wenn eine Person rechtswidrig behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde. Insofern beschließt die Diskriminierung auch Aspekte der Menschenwürde (Art. 7 BV).

„Herkunft“ im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV zielt vor allem auf Menschen, die unter anderem wegen ihrer nationalen Herkunft von Diskriminierung bedroht sind. Ausländer sollen gegenüber Schweizern oder auch unter sich nicht diskriminiert werden. Das Gebot der Rechtsgleichheit und das Verbot der Diskriminierung untersagen es dem Staat, Menschen einfach deshalb unterschiedlich zu behandeln und damit zu benachteiligen, weil sie fremder Herkunft sind oder einer anderen Kultur oder Religion angehören. Die Diskriminierung muss sich nicht gezielt und direkt gegen Angehörige bestimmter Personengruppen richten. Sie kann sich auch daraus ergeben, dass andere wegen einer persönlichen Eigenschaft bevorzugt werden (BGE 129 I 392 E. 3.2.2).

Eine unterschiedliche Behandlung von Ausländern und Schweizern ist nicht von vornherein rechtswidrig oder diskriminierend. Sie setzt aber sachliche Gründe voraus. Wichtige Einschränkungen ergeben sich allerdings aus den von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen. So haben nach dem FZA Personen, deren Aufenthalt bewilligt wurde, Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Schweizern. Zentraler Grundsatz des Abkommens ist das Verbot, die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, bei der Anwendung dieses Abkommens gemäss den Anhängen I, II und III auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit zu diskriminieren (Art. 2 FZA; Art. 2 EFTA-Übereinkommen; BGE 129 I 392 E. 3.2.3; Art. 23 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, FK, SR 0.142.30; Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954, SR 0.142.40).

Die Festsetzung, die Ausrichtung und die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen bei Flüchtlingen, Staatenlosen und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 3 Abs. 1 AsylV2 richtet sich nach kantonalem Recht, wobei die Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten ist. Für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländer, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung liegt der Ansatz für die Sozialhilfe bereits unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung, wobei die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten ist (vgl. Art. 82 Abs. 3 AsylG, Art. 86 Abs. 1 AuG, § 24 Abs. 2 MigV).

2.5 Forderung nach Beschränkung der Sozialhilfe bei ausländischen Personen bei andauernder Sozialhilfeabhängigkeit

In Art. 62 und Art. 63 AuG sind Gründe aufgeführt, welche zu einem Widerruf einer Bewilligung führen können.

Die Aufenthaltsbewilligung kann durch das AFM widerrufen werden, wenn die ausländische Person oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist. Eine Zeitdauer oder die Höhe der bezogenen Gelder wird nicht formuliert. Beim Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung muss durch das AFM im Einzelfall zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden. Somit führt in der Praxis nicht jeder Sozialhilfebezug zu einem Widerruf der Bewilligung.

Die Niederlassungsbewilligung kann nur widerrufen werden, wenn die ausländische Person oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Entscheidend ist hier die Ausführung des Kriteriums eines dauerhaften und erheblichen Sozialhilfebezugs sowie die Prognose, dass davon auszugehen ist, dass die Person auch in Zukunft Sozialhilfe beziehen wird. Ausserdem darf die Person nicht mehr als 15 Jahre in der

Schweiz gelebt haben. Auch hier hat das AFM zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall durchzuführen.

Art. 62 sowie Art. 63 AuG sind als „Kann-Bestimmungen“ formuliert. Das AFM darf zwar eine Bewilligung entziehen, ist aber nicht dazu verpflichtet. Sie hat demzufolge einen Ermessensspielraum.

In der Praxis wird oftmals beim Bestehen von Widerrufsgründen die Bewilligung nicht widerrufen, sondern nicht mehr verlängert. Demzufolge verliert eine ausländische Person ihren Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, sobald sie keine Kurzaufenthalts- resp. Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung mehr hat. Eine zusätzliche Regelung in der kantonalen Gesetzgebung der Sozialhilfe ist daher nicht erforderlich.

2.6 Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat

Ausländische Personen aus dem EU-/EFTA Raum, deren Aufenthalt bewilligt wurde, haben aufgrund des Freizügigkeitsabkommen grundsätzlich Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Schweizern (EU-/EFTA-Abkommen).

Ausländische Personen aus Drittstaaten, Staatenlose sowie Schutzbedürftige und Flüchtlinge, deren Aufenthalt bewilligt wurde, haben zufolge staatsvertraglicher Übereinkommen Anspruch auf Nichtdiskriminierung und damit ebenfalls grundsätzlich auf Gleichbehandlung mit Schweizern (FK; Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954, SR 0.142.40).

Für Asylsuchende, vorläufige aufgenommene Ausländer und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung wird gestützt auf das AuG und das AsylG sowie die kantonale Migrationsverordnung die Sozialhilfe bereits reduziert und nach Möglichkeit als Sachleistungen ausgerichtet.

Eine besondere Gruppe von ausländischen Personen, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhält, kann sich aus einem bewilligten Familiennachzug ergeben. Denn ziehen Jugendliche aus dem Elternhaus aus oder trennen sich die Ehepartner, ist es grundsätzlich möglich, dass diese ihren Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe aufgrund ihrer Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung geltend machen können, obwohl sie in der Schweiz noch nie erwerbstätig waren. Doch schliesst das Diskriminierungsverbot die von den Motionären verlangte Beschränkung der Sozialhilfe bei diesen Personen ebenfalls aus, zumal weder der Umstand, dass diese nie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, noch der Umstand, dass diese wirtschaftliche Hilfe beziehen, einen ausreichenden sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung darstellen (Art. 8 BV; Art. 2 FZA; Art. 3 Abs. 1 AsylV2).

Der Regierungsrat hält erneut daran fest, dass unrechtmässiger Bezug von Sozialhilfe in keiner Weise akzeptiert wird und mit der erforderlichen Härte zu sanktionieren ist. Ferner sind auch unkooperatives Verhalten und Regelverstösse durch Sozialhilfebeziehende nicht zu tolerieren. Befolgt demnach eine unterstützte Person die Auflage nicht oder verletzt sie ihre gesetzlichen Pflichten, kann dies zu Sanktionen in Form einer Leistungskürzung oder sogar einer Leistungseinstellung führen (§ 26a ShG). Diesbezüglich werden zurzeit die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) revidiert. Unter vielem anderem werden auch die Sanktionsmöglichkeiten verschärft, d.h. mitunter auch der maximale Kürzungsbetrag erhöht. Die erste Etappe dieser Revision mit den Verschärfungen soll per 1. Januar 2016 und eine zweite Etappe im darauffolgenden Jahr in Kraft gesetzt werden.

Ausserdem werden im Rahmen der Teilrevision zum ShG (erheblich erklärte Motion M 3/14) neben der Kürzung des Grundbedarfes (mitunter auch bei Jugendlichen), der Integrationszulagen

(IZU), der situationsbedingten Leistungen (SIL) sowie dem Einkommensfreibetrag (EFB) ebenfalls Anpassungen betreffend Sanktionsmöglichkeiten geprüft.

Zusammenfassend wird darauf verwiesen, dass bereits heute ausländische Personen, je nach Status, ihre ausländerrechtliche Bewilligung aufgrund Verlust der Erwerbstätigkeit oder aufgrund dessen, dass sie die Bedingung der genügend vorhandenen finanziellen Mittel nicht mehr erfüllen oder aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit, keinen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe geltend machen können, sondern nur noch Nothilfe erhalten.

Weiter ist festzuhalten, dass Gesuche um eine Aufenthaltsbewilligung wie bis anhin soweit möglich und rechtlich zulässig daraufhin zu prüfen sind, ob tatsächlich eine dauerhafte (überjährige) Erwerbstätigkeit zugrunde liegt und beabsichtigt ist, wie auch, ob ausländische Personen, welche in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen werden, auch tatsächlich über genügend finanzielle Mittel verfügen, womit auch missbräuchliche Aufenthaltsansprüche oder unberechtigte Bezüge von Sozialhilfeleistungen vermieden werden können.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion M 6/15 betreffend „Keine unbefristete Sozialhilfe für Ausländer“ vom 25. März 2015 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 6/15 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Migration; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber