



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)**
- **Verordnung über das Gewerbe der Reisenden**

Juni 2017



1 Ausgangslage

Im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 121a 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. 21a nAuG): Änderung der Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV);
- 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 nELG): Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE);
- Bewilligungsvoraussetzungen für Reisende (Art. 4 Abs. 2 Bst. e und 3^{bis} Bundesgesetz über das Gewerbe von Reisenden): Änderung der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden
- Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit für eine Arbeitslosenentschädigung (Art. 14 Abs. 3 nAVIG): Änderung der Verordnung über die Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV).

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 erläuternder Bericht.

2 Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfs

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

Mit der Umsetzung von Artikel 121a 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 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 Arbeitsvermittlungsgesetz; AVG). Dazu gehören auch vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge.

Personen, die gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) ihre Beitragspflicht erfüllt haben oder von dieser befreit sind, 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 keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben, arbeitsmarktfähig sind und 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.

Zur Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit ist vorgängig eine Kompetenzerfassung durchzuführen. 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. Sie werden verpflichtet, über die Durchführung und die Resultate dieser Stellenmeldepflicht jährlich Bericht zu erstatten.

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 Stellenvermittlung 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). Die vorgängige Kompetenzerfassung dient der Erfassung der arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen und Ressourcen von Stellensuchenden. Sie ist ein zentrales Element, um die Arbeitsmarktfähigkeit beurteilen und eine entsprechende Eingliederungsstrategie festlegen zu können. Gestützt auf das Grundlagenpapier sollen entsprechende Empfehlungen und praxisbezogene Instrumente entwickelt werden.

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.²

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

² http://www.iiz.ch/mm/IIZ_Datenschutz_Datenaustausch-Final_DE.pdf



Gemäss einer 2014 erschienenen Studie³ sind jährlich rund 6000 Personen aus dem Asylbereich bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung registriert. Es handelt sich hier grossmehrfach 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 OECD. Generell ist anzumerken, dass die Zahl der Asylgesuche sowie der Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen starken Schwankungen unterliegt.

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,⁴ 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. Bei gleichbleibenden Zahlen ist daher davon auszugehen, dass zwischen 3000 und 5000 der jährlich eingereisten Personen im Asylbereich mittelfristig für eine Meldung in Frage kommen.

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.⁵ 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.

Gemäss diesen Schätzungen ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der als Stellensuchende bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldeten Personen mittelfristig um jährlich rund 8000–10 000 Personen erhöht. Dabei wird es sich um Personen handeln, die grösstenteils keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben.

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 auf-

³ 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>

⁴ 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_integrat/ber-br-flue-lehre-d.pdf

⁵ 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.



genommenen 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.

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.⁶

Die Änderung des AuG (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen) sieht einen Datenaustausch zwischen den kantonalen Migrationsbehörden und den für die Festsetzung und die Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständigen Organen gemäss dem Ergänzungsleistungsgesetz (ELG)⁷ vor; davon ausgenommen sind die von den Kantonen ausgerichteten Ergänzungsleistungen (Art. 97 Abs. 3 Bst. f und 4 nAuG sowie Art. 26a nELG). Die Umsetzung dieser Bestimmungen macht eine Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (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 2016⁸ (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. Das EJPD übernimmt die Koordination.

⁶ 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.

⁷ SR 831.30

⁸ Vorlage 13.030; Botschaft: BBI 2016 2821; Wortlaut in der Schlussabstimmung angenommen: BBI 2016 8899



3 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)⁹

Art. 23 Sachüberschrift Absatz 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)¹⁰ 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.¹¹ 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. 6^{bis}–8

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. 6^{bis}–6^{ter}

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]¹²). 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.¹³ 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.¹⁴ Diese Daten können nützlich sein um zu bestimmen, ob die

⁹ SR 142.201

¹⁰ SR 419.1

¹¹ BBI 2013 3729

¹² SR 142.112.681

¹³ BGE 135 II 265 E. 3.7; BGE 141 II 401 E. 6.2.3

¹⁴ Beispielsweise BL, BS, GL, GR, TG, ZH, ASM, PDC. Bericht verfügbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > Eidgenössisches



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 bestimmte Daten der ausländischen Personen, denen folgende Ergänzungsleistungen nach Artikel 3 Absatz 1 ELG ausgerichtet werden:

- jährliche Ergänzungsleistung;
- Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten (z. B. zahnärztliche Behandlung, Badekur und Hilfsmittel) in einem gewissen Umfang;

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). Die Meldung nach Artikel 82 Absatz 6^{bis} E-VZAE betrifft jedoch nur die Daten von ausländischen Personen, die keine Ergänzungsleistungen beziehen, das heisst nur die in Artikel 14 Absatz 6 ELG genannten Fälle.

Der Betrag der vergüteten Krankheits- und Gesundheitskosten ist begrenzt (vgl. Art. 14 Abs. 3–5 ELG). Grundsätzlich beträgt der Höchstbetrag bei einer alleinstehenden und zu Hause lebenden Person 24 999 Franken (wenn sie keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat) oder 25 000 Franken (wenn sie Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat); die Differenz ist der Betrag des Einnahmenüberschusses (mindestens 1 Franken).

Es wird deshalb vorgeschlagen, 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 Hilflosenentschädigung der IV oder der Unfallversicherung).

Von den Kantonen ausgerichtete Ergänzungsleistungen, die über den Rahmen des ELG hinausgehen, müssen nicht gemeldet werden.

Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) > Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP).



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 Invalidenversicherung¹⁵ 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 6^{bis} 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. 7

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.¹⁶ Auch vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F) müssen nicht gemeldet werden, denn der Bezug von Ergänzungsleistungen hat keinen Einfluss auf ihren Aufenthalt in der Schweiz.

Abs. 8

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 8 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 drei Monaten ist gerechtfertigt, da keine Informationen vorliegen über die Anzahl ausländischer Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen.

¹⁵ SR 831.301

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



3.2 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)¹⁷

Art. 10a

zu 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 Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit sollen insbesondere die Kompetenzen und Ressourcen erhoben 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.

zu 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 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.

zu 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

¹⁷ SR 142.205



ermöglichen, sind je Kanton die Zuständigkeiten sowie das Vorgehen bei der Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit darzulegen. Zudem sind die Anzahl der erfolgten Meldungen und das Profil der bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldeten Personen (Alter, Geschlecht usw.) zu erfassen.

Zur Einschätzung der Effektivität der Meldungen wird des Weiteren auch die Zahl der von der öffentlichen Arbeitsvermittlung erfolgreich getätigten Vermittlungen erhoben. Dabei ist auch darzulegen, welche Massnahmen zur Integration der Zielgruppe eingesetzt worden sind und wie und durch welche Behörde die Finanzierung erfolgt.

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

Art. 14 Abs. 3 AVIG wurde wie folgt geändert:

Aktuelle Formulierung	Neue Textstellen <i>kursiv</i>
<p>³ Schweizer, die nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr in einem Staat, der sowohl ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft als auch der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) liegt, in die Schweiz zurückkehren, sind während eines Jahres von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, sofern sie sich über eine entsprechende Beschäftigung als Arbeitnehmer im Ausland ausweisen können. Unter den gleichen Voraussetzungen sind Angehörige von Staaten der Europäischen Gemeinschaft und der EFTA, deren Niederlassungsbewilligung nicht erloschen ist, von der Erfüllung der Beitragszeit befreit. Der Bundesrat bestimmt zudem, unter welchen Voraussetzungen Ausländer, die nicht Angehörige eines Staates der Europäischen Gemeinschaft oder der EFTA sind, und deren Niederlassungsbewilligung nicht erloschen ist, nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind.</p>	<p>³ Schweizer, die nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr in einem Staat, der sowohl ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft als auch der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) liegt, in die Schweiz zurückkehren, sind während eines Jahres von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, sofern sie sich über eine entsprechende Beschäftigung als Arbeitnehmer im Ausland ausweisen können <i>und während mindestens sechs Monaten in der Schweiz eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben.</i>¹⁸ Unter den gleichen Voraussetzungen sind Angehörige von Staaten der Europäischen Gemeinschaft und der EFTA, deren Niederlassungsbewilligung nicht erloschen ist, von der Erfüllung der Beitragszeit befreit. Der Bundesrat bestimmt zudem, unter welchen Voraussetzungen Ausländer, die nicht Angehörige eines Staates der Europäischen Gemeinschaft oder der EFTA sind, und deren Niederlassungsbewilligung nicht erloschen ist, nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind.</p>

Ziel der Anpassung

Das Ziel des Gesetzgebers war eine Reduktion der Attraktivität der Einwanderung in die Schweiz durch die Aufnahme einer zusätzlichen Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosenentschädigung.

¹⁸ Diese AVIG-Änderungen werden im Rahmen der AuG-Änderungen angepasst.



Notwendigkeit einer Präzisierung in der Verordnung

Dem Gesetzestext kann nicht klar entnommen werden, ob es genügt, dass die betroffenen Personen eine beitragspflichtige Beschäftigung von mindestens sechs Monaten innerhalb der Rahmenfrist Beitragszeit nachweisen können, d.h. z.B. auch vor der Abreise ins Ausland, oder ob die geforderte beitragspflichtige Beschäftigung von sechs Monaten nach der Rückkehr in die Schweiz nachgewiesen werden muss.

Da es sich um eine Regelung hinsichtlich des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung handelt, hat die Anpassung in der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) zu erfolgen.

Konkretisierung in der AVIV

Art. 13 AVIV aktuelle Formulierung	Art. 13 AVIV neue Formulierung (<i>kursiv</i>)	Begründung der Anpassungen
Art. 13 Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit (Art. 14 Abs. 2 AVIG)	Art. 13 Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit (Art. 14 Abs. 2 AVIG)	In der heutigen Fassung wird ausdrücklich auf Art. 14 Abs. 2 AVIG verwiesen. Dieser Verweis ist bereits heute nicht vollständig. In Art. 13 Abs. 1 AVIV wird eine Bestimmung des Art. 14 Abs. 1 AVIG präzisiert, in Art. 13 Abs. 1 ^{bis} AVIV Bestimmung des Art. 14 Abs. 2 AVIG und in Art. 13 Abs. 2 AVIV eine solche des Art. 14 Abs. 3 AVIG. Da sämtliche Abs. von Art. 14 AVIG in Art. 13 AVIV eine Konkretisierung erfahren, wird vorgeschlagen nur noch auf den AVIG -Artikel zu verweisen und nicht mehr auf einzelne Absätze.
Abs. 1 Definition Mutterschaft gemäss 14 Absatz 1 AVIG	Abs. 1 Unverändert	
Abs. 1 ^{bis} Definition des „ähnlichen Grundes“ gemäss Art. 14 Abs. 2 AVIG	Abs. 1 ^{bis} Unverändert.	



<p>Abs. 2 Niedergelassene Ausländer, die nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr in die Schweiz zurückkehren, sind während eines Jahres nach ihrer Rückkehr von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, sofern sie eine der Beitragsdauer nach Artikel 13 Absatz 1 AVIG entsprechende Beschäftigung als Arbeitnehmer im Ausland nachweisen können.</p>	<p>Abs. 2 neu <i>Niedergelassene Ausländer, die nicht Angehörige eines Staates der EU oder der EFTA sind, und die nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr in die Schweiz zurückkehren, sind während eines Jahres von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, sofern sie eine entsprechende Beschäftigung als Arbeitnehmer im Ausland ausweisen können und innerhalb der Beitragsrahmenfrist während mindestens sechs Monaten in der Schweiz eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben.</i></p>	<p>Aus Transparenzgründen wird festgehalten, dass nur Beschäftigungszeiten angerechnet werden können, die innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit erarbeitet wurden. Gemäss Art. 14 Abs. 3 Satz 3 AVIG bestimmt der Bundesrat zudem, unter welchen Voraussetzungen Ausländer, die nicht Angehörige eines Staates der EU oder der EFTA sind und deren Niederlassungsbewilligung nicht erloschen ist, nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind. Diese Spezialbestimmung muss um die neue Voraussetzung des Nachweises einer beitragspflichtigen Beschäftigung von sechs Monaten ergänzt werden.</p>
--	---	---

3.4 Verordnung über das Gewerbe der Reisenden

Im Rahmen der Teilrevision des Ausländergesetzes (AuG) beschloss das Parlament in der Herbstsession 2016 auch eine Ergänzung des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1; nachfolgend Gesetz). Nach dem neuen Artikel 4 Absatz 3^{bis} des Gesetzes kann die Reisendengewerbebewilligung verweigert oder entzogen werden, wenn die gesuchstellende Person die öffentliche Ordnung gestört hat, namentlich indem sie unrechtmässig private oder öffentliche Grundstücke besetzt hat. Es kommt immer wieder vor, dass vor allem ausländische Reisende Grundstücke ohne Zustimmung des Eigentümers oder der Eigentümerin besetzen oder bei der Ausübung von Bau- und Unterhaltsarbeiten Umweltvorschriften verletzen. Die neue Bestimmung soll zukünftig in solchen Fällen den Entzug oder die Verweigerung der Bewilligung ermöglichen, auch wenn keine strafrechtliche Verurteilung im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes vorliegt. Eine Konkretisierung dieser Bestimmung auf Verordnungsebene ist nicht notwendig.

Darüber hinaus sieht der neue Buchstabe e von Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vor, dass zukünftig mit dem Bewilligungsgesuch gegebenenfalls auch die schriftliche Einwilligung des Eigentümers oder der Eigentümerin des Grundstücks einzureichen ist, auf dem die gesuchstellende Person ihr Fahrzeug für die Nacht abstellen möchte. Diese Neuregelung bringt die



Notwendigkeit mit sich, Artikel 7 der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden zu ergänzen.

Art. 7

Zu Abs. 1 Bst. e

Der neue Buchstabe e in Absatz 1 übernimmt im Wesentlichen den Inhalt des geänderten Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe e des Gesetzes. Diese Ergänzung in der Verordnung dient dazu, die vom Gesuchsteller einzureichenden Dokumente auch in der Verordnung vollständig aufzuführen. Zudem soll klargestellt werden, dass sich der im Gesetzesartikel verwendete Ausdruck „gegebenenfalls“ auf den Willen des Gesuchstellers bezieht, sein Fahrzeug auf dem Grundstück des Eigentümers oder Eigentümerin für die Nacht abzustellen. Weitere Umstände müssen somit nicht hinzutreten, damit für den Gesuchsteller die Pflicht besteht, die schriftliche Einwilligung des Eigentümers oder der Eigentümerin einzureichen.

Der Begriff des Eigentümers bzw. der Eigentümerin ist nicht in einem strengrechtlichen Sinne auszulegen. Aus Praktikabilitätsgründen muss auch die Einwilligung eines Nutzungsberechtigten wie Mieter oder Pächter den Anforderungen der Verordnungsbestimmung genügen. Ausserdem gilt die Pflicht zur Einreichung der Einwilligung grundsätzlich sowohl für private als auch öffentliche Grundstücke. Von den öffentlichen Grundstücken ausgenommen sind allerdings die Stand- oder Durchgangsplätze für Reisende. Diese Plätze dienen eigens dem Aufenthalt des reisenden Volkes, weshalb es nicht sachgerecht erscheint, eine zusätzliche schriftliche Einwilligung der betroffenen Gemeinde zu verlangen.

4 Finanzielle Auswirkungen

4.1 Datenaustausch

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 Zusammenarbeit zwischen der Sozialhilfe und der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die Finanzierung der öffentlichen Stellenvermittlung ist in der Verordnung über die Entschädigung der Kantone für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG-Vollzugsentschädigungsverordnung) geregelt. 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. Hinzu kommen die Kosten für Kompetenzerfassungen zur Abklärung der Arbeitsmarktfähigkeit. Diese werden teilweise bereits heute durch die zuständigen kantonalen oder kommunalen Stellen durchgeführt.



Bei 8000 Personen pro Jahr ergeben sich hier gemäss jüngsten Schätzungen bei den Kantonen Kosten in der Grössenordnung von rund 12 Millionen Franken.¹⁹

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.

¹⁹ 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).