



Rundschreiben

An: :
• Migrationsbehörden der Kantone und der Städte Bern, Biel, Lausanne und Thun sowie des Fürstentums Liechtenstein
• Kantonale Arbeitsmarktbehörden

Kopie an:
• Generalsekretariat KKJPD
• Generalsekretariat SODK
• SKOS
• SSV
• KID
• SGV
• Generalsekretariat KOKES

Ort, Datum : Bern-Wabern, 2. Februar 2021

Erläuterungen mit allgemeinen Ausführungen zur Sozialhilfe und zur Zustimmungspflicht beim Bezug von Sozialhilfe nach der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD¹)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 7. Juni 2019 den Bericht «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» verabschiedet. Im Auftrag des Bundesrates hat das EJPD (SEM) zahlreiche Handlungsoptionen zur Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten mit einer Gruppe von Experten geprüft. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 15. Januar 2020 die Ergebnisse dieses Berichtes zur Kenntnis genommen und hat das EJPD (SEM) beauftragt, sechs Massnahmen vertieft zu prüfen und umzusetzen.

Das vorliegende Rundschreiben betrifft zwei dieser im Bundesratsbeschluss vom 15. Januar 2020 enthaltenen Massnahmen:

¹ SR 142.201.1

Die erste Massnahme besteht darin, dass die Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD) ergänzt wurde². Für die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen an Drittstaatsangehörige ist die Zustimmung des SEM erforderlich, wenn bei einem Einpersonenhaushalt während der letzten drei Jahre vor Ablauf der Bewilligung Sozialhilfe in Höhe von mindestens 50'000 Franken bzw. mindestens 80'000 Franken bei einem Mehrpersonenhaushalt bezogen wurde. Diese Ergänzung in der Verordnung trat am 1. Januar 2021 in Kraft (Art. 4 lit. g ZV-EJPD).

Bei der zweiten Massnahme wird das SEM beauftragt, zusammen mit weiteren Partnern wie der VKM, SSV, SKOS und SODK sowie anderen betroffenen Institutionen Erläuterungen oder Empfehlungen zu erarbeiten, welche Grundsätze im ausländerrechtlichen Verfahren beim Bezug von Sozialhilfe zu beachten sind und wie im Zusammenhang mit der Sozialhilfe das Zustimmungsverfahren zu handhaben ist.

Das SEM hat zur Umsetzung der zweiten Massnahme «Sozialhilfebegriff im Ausländer- und Integrationsrecht» eine breit zusammengesetzte Gruppe von Fachpersonen aus folgenden Kreisen eingeladen: KKJPD, VKM, SSV, SODK, SKOS, KID, SGV. Im Rahmen dieser Fachgruppe wurden gemeinsame **Erläuterungen** erarbeitet. Zudem wurde vor Abschluss der Arbeiten auch die KOKES begrüsst. Die Erläuterungen zielen darauf ab, im Rahmen der geltenden gesetzlichen Zuständigkeiten und Aufgaben die Zusammenarbeit zwischen den Behörden zu verbessern sowie ein gemeinsames Verständnis und «guidelines» für die Praxis zu entwickeln.

Erläuterungen

Bezüglich des Begriffs der Sozialhilfe beim Vollzug des Ausländerrechts kann grundsätzlich zwischen drei Bereichen unterschieden werden:

1. Erster Bereich: grundversorgende Sozialhilfe

Ziel der grundversorgenden Sozialhilfe ist die reine Existenzsicherung einer Person ohne weitergehende fachliche Zielsetzungen wie Integration, Aus- und Weiterbildung oder Familienförderung etc. Sie wird unabhängig von der Ursache der sozialen Notlage ausgerichtet. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Leistungen der Sozialhilfe beitragsunabhängig und bedarfsbemessen (Bundesgerichtsentscheid 2C_13/2019 vom 31.10.2019). Diese Legaldefinition der Sozialhilfe im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (vgl. Art. 2 und 3 Zuständigkeitsgesetz, ZUG³) prägt seit Jahren die kantonale Praxis und kann auch für das Ausländerrecht übernommen werden. Dies entspricht im weiteren den Zuordnungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) in seinem Inventar für Sozialhilfe.

Für die Höhe der grundversorgenden Sozialhilfe sind in der Praxis die SKOS-Richtlinien⁴ massgebend. Sie richten sich nach der materiellen Grundsicherung der betroffenen Person (sozialhilferechtliches Existenzminimum).

² Änderung vom 1. Januar 2021; SR 142.201.1

³ SR 851.1 ZUG

⁴ [SKOS-Richtlinien | Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS](#)

Davon zu unterscheiden sind Leistungen der Nothilfe, die nur das verfassungsmässig gebotene Überleben einer Person sicherstellen (BGE 131 I 166 S. 171 etc.).

2. Zweiter Bereich: Leistungen im Bereich Integration, Gesundheit und Familienförderung

Der zweite Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe umfasst Leistungen im Bereich Integration, Gesundheit und Familienförderung. Darunter fallen diejenigen Unterstützungsmassnahmen, welche nicht nur den existenziellen Grundbedarf einer Person abdecken, sondern zusätzlich namentlich eine integrations-, gesundheits- oder familienpolitische Zielsetzung verfolgen und so der Armutsprävention dienen. Mit Bezug auf ausländische Staatsangehörige geht es dabei insbesondere um Massnahmen, welche dazu führen sollen, Ausländerinnen und Ausländer längerfristig beruflich zu integrieren, so dass sie sich dauerhaft von der Sozialhilfe lösen können. Die Integrationsförderung ist eine Zielsetzung des Ausländer- und Integrationsrechts. Daneben soll mit dem Ausländer- und Integrationsgesetz die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf ihre Integration verbindlicher gestaltet und eingefordert werden (Art. 4 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration, AIG⁵).

Es handelt sich dabei namentlich um die folgenden Massnahmen und Leistungen:

a) Massnahmen im Bereich der beruflichen und sozialen Integration

Dazu gehören insbesondere:

- Aus- und Weiterbildungskosten inkl. Sprach- und Grundkompetenzförderung einschliesslich des für die Dauer der Massnahme notwendigen Lebensunterhalts
- Integrationszulagen
- Massnahmen der Integration in den Arbeitsmarkt einschliesslich des für die Dauer der Massnahme notwendigen Lebensunterhalts

b) Massnahmen im Bereich der Gesundheitspolitik

Darunter fallen im Wesentlichen die folgenden Massnahmen:

- Gesundheitskosten inkl. KVG-Prämienverbilligungen
- Behinderungsbedingte Kosten

c) Massnahmen im Bereich der Familienpolitik

Darunter fallen im Wesentlichen die folgenden Massnahmen:

- Unterstützungen von Familien gemäss besonderen Bestimmungen der kantonalen Sozialpolitik

3. Dritter Bereich: Andere Bedarfsleistungen

Nicht unter die Kategorie der wirtschaftlichen Sozialhilfe fallen Bedarfsleistungen, die das BFS unter dem Begriff «Sozialhilfe im weiteren Sinne» definiert.

⁵ SR 142.20

Alle Kantone richten mindestens die zwei folgenden Leistungen aus: Ergänzungsleistungen und Alimentenbevorschussung. 2019 boten insgesamt zehn Kantone (BE, LU, SZ, OW, NW, BL, AR, AI, TG, NE) ausschliesslich diese zwei Leistungen an. Am meisten Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinn gab es hingegen in den Kantonen Waadt (8 Leistungen) sowie Zug, Genf und Tessin (je 6 Leistungen). Die zusätzlichen Leistungen werden in die Bereiche Alters- und Invaliden-, Arbeitslosen-, Familien- und Wohnbeihilfen unterteilt.

4. Massnahmen im Bereich des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes

Eine besondere Situation liegt bei den zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen vor. Diese sind bundesrechtlich im Zivilgesetzbuch (ZGB⁶) geregelt. Sie werden durch die zuständige Behörde (KESB oder Gericht) ergriffen, wenn das Wohl des Kindes oder der Erwachsenen gefährdet ist und die Eltern bzw. der betroffene Erwachsene nicht von sich aus (allenfalls unter begleitender Mithilfe des zuständigen Sozialdienstes, anderer Stellen und ihres privaten Umfelds) Abhilfe schaffen können oder wollen (Grundsatz der Subsidiarität nach Art. 307 und 389 ZGB). Dabei gilt der Grundsatz der Verschuldensunabhängigkeit.

Es geht dabei im Wesentlichen um folgende Massnahmen:

- Kinderschutzmassnahmen nach den Art. 273, 306, 307-312, 314a^{bis}, 318, 324, 325 und Art. 327a ZGB
- Erwachsenenschutzmassnahmen nach den Art. 392-398, Art. 403 und Art. 426 ff. ZGB.

Massnahmen im Bereich des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes werden je nach Kanton von unterschiedlichen Stellen finanziert und unterschiedlich abgerechnet. Dies erschwert die Vergleichbarkeit dieser Massnahmen von Kanton zu Kanton und eine allgemeine Zuordnung innerhalb des Sozialhilfebegriffes.

5. Behördliche Meldepflichten beim Bezug von Sozialhilfe

Wenn wirtschaftliche Sozialhilfe aus dem ersten (Ziffer 1) und zweiten Bereich (Ziffer 2) von Ausländerinnen oder Ausländern bezogen wird, besteht eine allgemeine Meldepflicht der zuständigen Sozialbehörde an die Migrationsbehörden. Die kommunalen und kantonalen Sozialhilfebehörden melden den kantonalen Migrationsbehörden jeden Bezug von Sozialhilfe aus dem ersten und zweiten Bereich gemäss Art. 82b der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE⁷).

Mit Bezug auf die besondere Situation bei finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen wird auf Ziffer 6.3 verwiesen.

Aus dem dritten Bereich («Sozialhilfe im weiteren Sinne» gemäss BFS) erfolgt keine Anrechnung an die Sozialhilfekosten und damit besteht auch keine Meldepflicht nach Art. 82b VZAE.

Hinweis:

Die Inanspruchnahme von Ergänzungsleistungen kann - unabhängig davon, dass Ergänzungsleistungen nicht unter die Kategorie der wirtschaftlichen Sozialhilfe fallen - unter

⁶ SR 210

⁷ SR 142.201

Umständen ausländerrechtliche Folgen haben (Ziffer 6.4). Es besteht deshalb ein besonderes Meldeverfahren (Art. 82d VZAE).

6. Vollzug und Zusammenarbeit der betroffenen Behörden beim Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer

In ständiger Praxis der Migrationsbehörden im Ausländerrecht ist im Rahmen der Einzelfallprüfung immer der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu prüfen und die persönlichen Verhältnisse von Ausländerinnen und Ausländern (sowie insbesondere die Interessen von Kindern) zu berücksichtigen. Die Meldung dient dazu, dass die Migrationsbehörden frühzeitig über bedeutsame Informationen verfügen, welche für die Beurteilung der ausländerrechtlichen Verfahren von Belang sind, respektive sein könnten. Die Meldung von Sozialhilfebezug ist daher von der ausländerrechtlichen Massnahme zu unterscheiden - erstere löst nicht automatisch letztere aus. Die mit der Meldung verbundenen Informationen dienen der Migrationsbehörde vielmehr dazu, eine ganzheitliche Interessenabwägung im Einzelfall zu treffen.

6.1 Erster Bereich: grundversorgende Sozialhilfe

Die in Ziffer 1 als erster Bereich umschriebene grundversorgende Sozialhilfe ist für die Beurteilung und Verfügung von ausländerrechtlichen Massnahmen massgeblich und relevant.

Die Berücksichtigung der grundversorgenden Sozialhilfe bei ausländerrechtlichen Entscheiden und Verfügungen erfolgt nach Massgabe der Verhältnismässigkeit und im Einzelfall muss eine Abwägung der Interessen unter Berücksichtigung aller massgebenden Umstände erfolgen. Wenn der Bezug von Sozialhilfeleistungen bspw. mit einer Wirtschaftskrise, einer Pandemie oder in Folge von Naturkatastrophen oder einer Krankheit steht, sind diese Umstände bei der Prüfung der Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen angemessen zu berücksichtigen wie dies andererseits auch der Fall sein muss, wenn Sozialhilfeleistungen aus diesem Bereich im Wesentlichen auf eine fehlende Integrationsbereitschaft zurückzuführen sind. Es wird hierzu auf die eingangs erwähnte Rechtsprechung des Bundesgerichts und die Weisungen I. Ausländerbereich des SEM verwiesen⁸.

Nicht zu melden, sind Sozialhilfeleistungen im Asylbereich nach Art. 81 des Asylgesetzes (AsylG⁹), die durch Globalpauschalen des Bundes abgegolten sind.

Bei der Meldung des Bezuges von Sozialhilfe im ersten Bereich wird empfohlen, wenn immer möglich auch die Gründe für den Bezug von Sozialhilfe anzugeben.

Hinweis

Wichtig ist die Berücksichtigung der COVID-19 Pandemie beim Bezug von Sozialhilfe. Die für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständigen Behörden haben bei der Meldung deutlich darauf hinzuweisen, wenn Zahlungen im Zusammenhang mit der COVID-19 Krise erfolgt sind.

⁸ [Weisungen SEM](#)

⁹ SR 142.31

6.2 Zweiter Bereich: Leistungen im Bereich Integration, Gesundheit und Familienförderung

In diesem zweiten Bereich muss verhindert werden, dass falsche Anreize gesetzt werden und solche Unterstützungsleistungen gar nicht in Anspruch genommen werden und so wichtige sozialpolitische Ziele nicht erreicht werden.

Das gilt insbesondere bei Unterstützungsleistungen, die an sich dem ersten Bereich der grundversorgenden Sozialhilfe zugerechnet werden, aber Teil von Integrationsmassnahmen sind, weil sie während einer solchen sozialen oder beruflichen Massnahme ausgerichtet werden. Dazu gehören beispielsweise existenzsichernde Lebensunterhaltskosten während einer Lehre oder einer beruflichen Weiterbildung sowie auch Kosten für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung bei der Teilnahme von Integrations- und Bildungsmassnahmen.

Der berufliche (Wieder-) Einstieg nach einer Geburt ist unter Berücksichtigung der individuellen Ressourcen und der Rahmenbedingungen so früh wie möglich zu planen. Gemeinsam mit der unterstützten Person ist – immer mit dem Kindeswohl im Blick – die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienpflichten abzuwägen. Erwartet wird eine Erwerbstätigkeit oder eine Teilnahme an einer Integrationsmassnahme, spätestens wenn das Kind das erste Lebensjahr vollendet hat (vgl. SKOS-Richtlinien ab 1. Januar 2021; Ziff. C.6.4.).

Leistungen aus diesem zweiten Bereich werden nach Massgabe der Rechtsprechung des Bundesgerichts ausländerrechtlich der Sozialhilfe zugerechnet (Art. 62 Abs. 1 Bst. e oder Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Das heisst, dass diese Massnahmen unabhängig von ihrer integrations-, gesundheits- oder familienpolitischen Zielsetzung gestützt auf Art. 97 Abs. 3 Bst. d AIG in Verbindung mit Art. 82 Abs. 5 VZAE den Migrationsbehörden gemeldet werden müssen.

In diesem zweiten Bereich ist es wichtig, dass die Meldungen an die Migrationsbehörden nach Möglichkeit mit einer Einschätzung oder Erläuterung der Sozialhilfebehörden verbunden sind, sofern dies aufgrund des Datenschutzes zulässig ist. Das erleichtert den Migrationsbehörden die bessere Einordnung und Beurteilung der Unterstützungsleistungen in diesem zweiten Bereich (z.B. persönliche Umstände, Verhalten, Mitwirkung an den Massnahmen). Bei der ausländerrechtlichen Prüfung ist der Austausch zwischen den Migrations- und den Sozialhilfebehörden wichtig und die bestehende Zusammenarbeit ist weiter zu vertiefen. Die Migrations- und die Sozialhilfebehörden haben unterschiedliche Zuständigkeiten und Aufgaben. In der Praxis kann das zu unterschiedlichen Beurteilungen und Einschätzungen führen. Es ist dabei anzustreben, dass diese im Einzelfall möglichst nicht zu widersprüchlichen Entscheiden führen.

6.3. Massnahmen im Bereich des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes

Gewisse Massnahmen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden den kantonalen Migrationsbehörden von den KESB bzw. den Gerichten nach Artikel 82f VZAE unabhängig von den daraus resultierenden Sozialhilfekosten gemeldet. Die Migrationsbehörden erhalten je nach Kanton die vollständigen Entscheide oder Dispositiv-Auszüge. Damit die Migrationsbehörden in Kenntnis der vollständigen und aktuellen Fakten und nach Abwägung der Verhältnismässigkeit sowie der persönlichen Verhältnisse und Umstände über allfällige ausländerrechtliche Konsequenzen entscheiden können, ist im Einzelfall eine Rücksprache nötig. Es wird hierzu auf die Empfehlungen zur Umsetzung der

Meldepflicht zwischen den KESB und den Migrationsbehörden gemäss Art. 82f VZAE vom November 2018 verwiesen (siehe Beilagen).

Gestützt auf das anwendbare kantonale Recht werden die zivilrechtlichen Massnahmen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes von unterschiedlichen Stellen finanziert und unterschiedlich abgerechnet. Je nach der kantonalen Regelung werden sie vollständig, teilweise oder gar nicht als Sozialhilfekosten erfasst.

Erfolgt nach dem massgebenden kantonalen Recht eine Zuordnung zur Sozialhilfe, besteht indessen eine Meldepflicht gemäss Art. 97 Abs. 3 Bst. d AIG und Art. 82b VZAE. Diese Bestimmungen sehen bei der Meldepflicht keine Ausnahme vor, auch wenn der Bezug von Sozialhilfe wegen einer zivilrechtlichen Massnahme im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes erfolgt.

Eine Meldung soll in diesen Fällen aber grundsätzlich nicht zu einer ausländerrechtlichen Massnahme führen. Wegen den unterschiedlichen Abrechnungssystemen in den Kantonen würde bei einer Anwendung einer ausländerrechtlichen Massnahme allein aufgrund der Meldung die Gefahr einer Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit bestehen. Die Meldepflicht dient somit der Vervollständigung des zur korrekten und informierten ausländerrechtlichen Prüfung notwendigen Gesamtbildes und führt für sich allein zu keiner Massnahme.

Ist die Ausrichtung von Sozialhilfe eine ausschliessliche Folge des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes, sollte immer Rücksprache mit der zuständigen KESB genommen werden, sofern diese Absprache gestützt auf Art. 82f VZAE nicht bereits erfolgt ist, um das weitere Vorgehen zu koordinieren. Bei allfälligen ausländerrechtlichen Massnahmen ist das Kindeswohl auch hier stets angemessen zu berücksichtigen.

6.4 Dritter Bereich: Andere Bedarfsleistungen

Der Bezug von Ergänzungsleistungen kann ausländerrechtliche Folgen haben – wie im Ziffer 5 dargestellt - und zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung bei freizügigkeitsberechtigten Personen führen oder bei Drittstaatsangehörigen die Verweigerung des Familiennachzugs rechtfertigen. Es besteht in diesen Fällen eine besondere Meldepflicht (Art. 82d VZAE).

7. Zustimmungsverfahren beim SEM

Werden finanzielle Aufwendungen der Sozialhilfe erbracht und ist der in Art. 4 Bst. g ZV-EJPDfestgelegte Grenzwert von insgesamt 50'000 Franken für Einzelpersonen bzw. 80'000 Franken für Mehrpersonenhaushalte während der letzten drei Jahre vor Ablauf der Bewilligung erreicht, hat die zuständige kantonale Migrationsbehörde die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten. Massgebend für dieses Zustimmungsverfahren sind Unterstützungsleistungen im ersten Bereich (vgl. Ziffern 1 und 6.1). Das SEM prüft bei diesem Zustimmungsverfahren im Rahmen der Einzelfallprüfung, ob einer Verlängerung nach Massgabe des Bundesrechts und der bundesgerichtlichen Praxis zugestimmt werden kann. Es wird hierzu auf die Bestimmungen zum Zustimmungsverfahren und die bestehenden Weisungen im Ausländerbereich des SEM verwiesen (Art. 99 AIG, Art. 85 und Art. 86 VZAE).

8. Ausblick

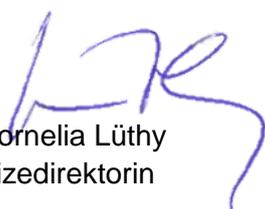
Zurzeit ist es nicht möglich abzuschätzen, wie viele ausländische Personen vom Zustimmungsverfahren (siehe Ziff. 7) betroffen sein werden. Es sind deshalb auch keine Angaben über die dafür erforderlichen Aufwände möglich. In Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden ist deshalb eine periodische Evaluation des neuen Zustimmungsverfahrens vorgesehen. Auch die Anwendung des ausländerrechtlichen Sozialhilfebegriffs bei der Meldung der Sozialhilfebehörden in der Praxis ist periodisch zu evaluieren. Das SEM wird dazu wiederum die in der Fachgruppe vertretenen Kreise sowie die KOKES einbeziehen.

Schliesslich ist auf einen weiteren Prüfauftrag hinzuweisen (Auftrag des Steuerungsgremiums Integrationsagenda Schweiz vom 12. Oktober 2020, Neues Finanzierungssystem Asyl, Empfehlung 6). Die SODK prüft unter Einbezug der SKOS, wie die während der Teilnahme an Integrations- und Ausbildungsmassnahmen angefallenen Sozialhilfekosten von der Rückerstattung von Sozialhilfe befreit werden können. Da dieser Prüfauftrag eine gewisse Schnittstelle zu den vorliegenden Erläuterungen aufweist, wird die SODK für die Koordination bezüglich der Begrifflichkeit und Kohärenz besorgt sein.

Für Fragen zur Anwendung dieses Rundschreibens können Sie sich an die Abteilung Zulassung Aufenthalt im Direktionsbereich Zuwanderung und Integration wenden.

Für Ihre stets wertvolle Zusammenarbeit danken wir Ihnen und verbleiben mit freundlichen Grüssen. Bleiben Sie gesund.

Staatssekretariat für Migration SEM



Cornelia Lüthy
Vizedirektorin

Beilagen:

Empfehlungen zur Umsetzung der Meldepflicht zwischen den KESB und den Migrationsbehörden gemäss Art. 82f VZAE

[Empfehlungen Meldepflicht KESB-Migrationsbehoerden 82f VZAE November 2018.pdf \(kokes.ch\)](#)