



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Erläuternder Bericht

Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen

Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Inhalt der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030)	5
1.2 Beschlüsse des Parlaments zur Integrationsvorlage und Auftrag an den Bundesrat	5
2 Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfs	7
2.1 Anpassung der Integrationsvorlage an Artikel 121a BV	7
2.1.1 Ausgangslage	7
2.1.2 Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich	9
2.2 Umsetzung von fünf parlamentarischen Initiativen	11
2.2.1 Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)	12
2.2.2 Integration gesetzlich konkretisieren (Pa. Iv. 08.420)	14
2.2.3 Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (Pa. Iv. 08.428)	15
2.2.4 Mehr Handlungsspielraum für die Behörden (Pa. Iv. 08.450)	19
2.2.5 Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 10.485)	19
2.3 Bemerkungen zum Integrationsbegriff gemäss Integrationsvorlage und erfolgter Revision BÜG	20
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	20
3.1 Ausländergesetz	20
<i>Artikel 34 Absatz 6</i>	20
<i>Artikel 43 Absätze 1 und 1^{bis}</i>	21
<i>Artikel 44 Absatz 1 Buchstaben d und e sowie Absatz 3</i>	21
<i>Artikel 45 Buchstabe d</i>	22
<i>Artikel 49a Absatz 1</i>	22
<i>Artikel 51 Absatz 2 Buchstabe b</i>	22
<i>Artikel 63 Absätze 2 und 3</i>	22
<i>Artikel 85 Absätze 6 und 7 Buchstabe c^{bis}</i>	23
<i>Artikel 85a Erwerbstätigkeit</i>	23
<i>Artikel 88 Sonderabgabe auf Vermögen</i>	23
<i>Artikel 97 Absatz 3 Buchstaben f und g</i>	24
<i>Artikel 120 Absatz 1 Buchstaben f und g</i>	24
3.2 Asylgesetz	25
<i>Artikel 61 Erwerbstätigkeit</i>	25
<i>Gliederungstitel vor Artikel 85, 2. Abschnitt: Rückerstattungspflicht und Sonderabgabe auf Vermögen</i>	25
<i>Artikel 85</i>	25
<i>Artikel 86 Sonderabgabe auf Vermögen</i>	26
<i>Artikel 87</i>	26
<i>Artikel 115 Buchstabe c, 116a sowie 117</i>	27
<i>Übergangsbestimmungen</i>	27
4 Finanzielle und personelle Auswirkungen	27

4.1 Auswirkungen beim Bund	27
4.2 Auswirkungen auf die Kantone	28
4.3 Ergebnis und Fazit	28
5 Rechtliche Aspekte	28
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	28
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	28
5.3 Verhältnis zum europäischen Recht	28

Übersicht

Der Bundesrat hat am 8. März 2013 die Botschaft und den Gesetzesentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) verabschiedet. Die Vorlage sieht neben einer Anpassung der Bestimmungen zum Aufenthalt, zum Familiennachzug und zur Integration auch eine Anpassung weiterer Bundesgesetze vor. Der Ständerat hat der Vorlage am 11. Dezember 2013 mit wenigen Änderungen zugestimmt.

Nach der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 haben die eidgenössischen Räte den Gesetzesentwurf an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, die Vorlage unter Berücksichtigung des neuen Artikels 121a BV und auf der Basis der Beschlüsse des Ständerates zu überarbeiten sowie die Anliegen von fünf schon seit einer längeren Zeit hängigen parlamentarischen Initiativen in den Entwurf aufzunehmen.

Der Bundesrat schlägt eine Anpassung der Vorlage an Artikel 121a BV vor: Die Sonderabgabepflicht für erwerbstätige Personen im Asylbereich sowie die bisherige Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge sollen abgeschafft werden. Mit diesen Massnahmen kann die Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Personen im Asylbereich verbessert und dieses inländische Potential stärker ausgeschöpft werden.

Bei Wegfall der Sonderabgabe entfallen beim Bund Nettoeinnahmen von rund 4 Millionen Franken. Er kann allerdings künftig mit jährlich höheren Einsparungen in der Sozialhilfe rechnen, wenn die vorgesehenen Massnahmen für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Personen aus dem Asylbereich greifen.

Der Vernehmlassungsentwurf setzt zudem die Anliegen der oben erwähnten fünf parlamentarischen Initiativen um. Im erläuternden Bericht wird ihr Inhalt dargestellt und aus der Sicht des Bundesrates kommentiert.

Der Bundesrat wird nach dem Vernehmlassungsverfahren eine Zusatzbotschaft zu dieser Vorlage verabschieden.

1 Ausgangslage

1.1 Inhalt der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030)

Am 8. März 2013 hat der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030)¹ verabschiedet (nachfolgend: Integrationsvorlage). Durch gezielte Anpassungen der Zulassungs- und Aufenthaltsregelungen sowie der bereits bestehenden Integrationsbestimmungen nach dem bewährten Grundsatz des «Fördern und Fordern» soll die Integration verbindlicher gestaltet und damit die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf ihre Integration aktiver eingefordert werden.

Ausländerinnen und Ausländer sollen die Niederlassungsbewilligung nur noch erhalten, wenn sie integriert sind. Der Gesetzesentwurf definiert neu klare Integrationskriterien, die es im Hinblick auf die Erteilung oder Verlängerung einer ausländerrechtlichen Bewilligung zu erfüllen gilt. Weitere Neuerungen sind z.B. Spracherfordernisse im Bereich des Familiennachzugs, die gesamtschweizerische Einführung der Erstinformation für neuzuziehende Ausländerinnen und Ausländer, die Harmonisierung der Anwendung von Integrationsvereinbarungen sowie der Ausbau der bestehenden Meldepflichten und Widerrufsgründe für Aufenthaltsbewilligungen bei Integrationsdefiziten.

Mit der Integrationsvorlage sollen aber auch die Integrationsbemühungen von Ausländerinnen und Ausländern besonders berücksichtigt werden. Eine erfolgreiche Integration soll durch positive Anreize begünstigt werden, insbesondere durch eine Verbesserung des ausländerrechtlichen Status: Ausländerinnen und Ausländer sollen daher gemäss der Vorlage des Bundesrates nach einem Aufenthalt von zehn Jahren neu einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der ordentlichen Niederlassungsbewilligung erhalten, wenn sie in der Schweiz integriert sind.

Die Integrationsvorlage definiert weiter die Aufgaben von Bund und Kantonen bei der Integrationsförderung klarer und verstetigt den bereits bewährten Regelstrukturansatz: Integration soll primär beispielsweise in der Schule, in der Ausbildung, im Beruf, im Gesundheitsbereich und vor Ort im Quartier erfolgen. Mit der Anpassung weiterer Erlasse² auf Bundesebene wird die Integrationsförderung als Querschnittsaufgabe privater und öffentlicher Akteure stärker verankert. Die spezifische Integrationsförderung soll bestehende Lücken durch entsprechende Programme und Projekte schliessen; insbesondere soll auch der Schutz vor Diskriminierung verbessert werden.

1.2 Beschlüsse des Parlaments zur Integrationsvorlage und Auftrag an den Bundesrat

Der Ständerat stimmte der Integrationsvorlage des Bundesrates in der Wintersession 2013 als Erstrat mit wenigen Änderungen zu.³ Er hat folgende Anpassungen vorgenommen:

- kein Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von 10 Jahren in der Schweiz (Art. 34 Abs. 2 E-AuG, Einleitungssatz);

¹ BBl 2013 2397

² Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002, SR 412.10; Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, SR 700; Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung, SR 831.20; Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982, SR 837.0

³ Vgl. Fahne Wintersession 2013 Beschluss Ständerat; abrufbar unter: <http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgesseite/2013/20130030/S11%20D.pdf>

- eine Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit als religiöse Betreuungs- oder Lehrperson oder als Lehrkraft für heimatliche Sprache und Kultur ist grundsätzlich nur möglich, wenn die gesuchstellende Person sich bereits im Zeitpunkt der Gesuchstellung in der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache verständigen kann (Streichung von Art. 26a Abs. 2 E-AuG);
- Ehegattinnen und Ehegatten, die zu Personen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nachgezogen werden, müssen sich spätestens bei der Verlängerung ihrer ausländerrechtlichen Bewilligung in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können. Bei der Erteilung der ausländerrechtlichen Bewilligung genügt die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot (Art. 43 Abs. 1 Bst. b und Art. 44 Abs. 1 Bst. d E-AuG);
- Diese Regelung über den Spracherwerb soll auch für Ehegattinnen und Ehegatten gelten, die zu Personen mit vorläufiger Aufnahme nachgezogen werden (Art. 85 Abs. 7 Bst. d und 7^{bis} E-AuG);
- der Bundesrat muss vor der Festlegung der Personenkreise, die bei der Integrationsförderung zu berücksichtigen sind, die Kantone und Kommunalverbände anhören (Art. 53a E-AuG);
- redaktionelle Anpassungen bei den Artikeln 33 Absatz 5, 43 Absatz 1^{ter}, 83 Absatz 9 und 97 Absatz 3 Buchstabe e E-AuG.

Der Nationalrat hat die Integrationsvorlage mit Beschluss vom 12. März 2014 an den Bundesrat zurückgewiesen. Damit verbunden ist der Auftrag, der Bundesversammlung Änderungsanträge zu den Beschlüssen des Ständerates vorzulegen, welche die in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 beschlossene neue Verfassungsbestimmung umsetzen. Darüber hinaus sollen die Anliegen von fünf hängigen parlamentarischen Initiativen in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden, denen die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte Folge gegeben haben.⁴ Die parlamentarischen Initiativen wurden in den Jahren 2008 und 2010 eingereicht und haben daher keinen direkten Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 121a BV.

Mit den parlamentarischen Initiativen werden folgende Änderungen im Ausländergesetz verlangt:

- Ersatz der Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung bei Integrationsdefiziten (neue Möglichkeit zur Rückstufung);⁵
- Vereinheitlichung beim Familiennachzug bei Personen mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung;⁶
- Ausschluss des Familiennachzugs beim Bezug von Ergänzungsleistungen;⁷

⁴ Der Beschluss lautet wie folgt: «Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, der Bundesversammlung Änderungsanträge zu den Beschlüssen des Ständerates vorzulegen, welche die neue Verfassungsbestimmung zu den jährlichen Höchstzahlen und Kontingenten umsetzen (Art. 121a BV). Der Entwurf hat zudem die Anliegen der parlamentarischen Initiativen 08.406, 08.420, 08.428, 08.450 und 10.485 aufzunehmen, denen die Staatspolitischen Kommission beider Räte Folge gegeben haben.»; vgl. AB 2014 N 307.

⁵ 08.406 Pa. Iv. Müller Philipp Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter

⁶ 10.485 Pa. Iv. Müller Philipp Vereinheitlichung beim Familiennachzug

⁷ 08.428 Pa. Iv. Müller Philipp Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen

- Widerruf der Niederlassungsbewilligung auch nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren bei einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit;⁸
- gesetzliche Konkretisierung der Integration.⁹

Der Ständerat stimmte am 2. Juni 2014 dem Rückweisungsbeschluss im Grundsatz zu. Bei den Beratungen wurde jedoch darauf hingewiesen, dass an den Grundsätzen der Integrationsvorlage festgehalten werden soll. Die Aufnahme der parlamentarischen Initiativen gemäss dem Beschluss des Nationalrates wurde von den Rednerinnen und Rednern teilweise skeptisch beurteilt.¹⁰ Die Initiativen würden dem Integrationsbegriff und dem «Stufenmodell Integration» der Vorlage entgegenlaufen und im Ergebnis auch im Widerspruch stehen zu der auch mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes¹¹ angestrebten Harmonisierung der Integrationskriterien im Ausländer- und Bürgerrecht.

2 Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfs

2.1 Anpassung der Integrationsvorlage an Artikel 121a BV

2.1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat gemäss dem Auftrag des Parlaments geprüft, ob und wie die Vorlage an den neuen Artikel 121a BV anzupassen ist. Für die Beurteilung des Anpassungsbedarfs ist das Umsetzungskonzept des Bundesrates vom 20. Juni 2014 massgebend. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die in der Integrationsvorlage enthaltenen neuen Bestimmungen bezüglich der zusätzlichen Bedingungen für den Familiennachzug (Sprachkenntnisse)¹², der Zulassung von religiösen Betreuung- oder Lehrpersonen sowie der Integrationsvereinbarungen¹³ neu auch für Angehörige der EU/EFTA-Staaten gelten sollen.

Die übrigen Bestimmungen der Integrationsvorlage sind von der Umsetzung von Artikel 121a BV nicht betroffen, namentlich die Bestimmungen bezüglich der Integrationskriterien, der Integrationsförderung, des Diskriminierungsschutzes, der Amtshilfe, der Datenbekanntgabe und der Finanzierung sowie die Änderungen von weiteren Bundeserlassen. Sie gelten sowohl für Angehörige der EU/EFTA-Staaten als auch für Angehörige von Drittstaaten.

Artikel 121a Absatz 3 BV enthält als Kriterium für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung auch die Integrationsfähigkeit. Für die Bewilligungserteilung an Angehörige von Drittstaaten sieht Artikel 23 Absatz 2 AuG bereits vor, dass die berufliche Qualifikation, die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen müssen.

⁸ 08.450 Pa. Iv. Müller Philipp Mehr Handlungsspielraum für die Behörden

⁹ 08.420 Pa. Iv. Pfister Gerhard Integration gesetzlich konkretisieren

¹⁰ Vgl. AB 2014 S 386

¹¹ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG), BBl 2011 2825; Schlussabstimmungstext vom 20. Juni 2014, BBl 2014 5133

¹² Vgl. Art. 43 Abs. 1 Bst. b, Art. 44 Abs. 1 Bst. d, Art. 85 Abs. 7 Bst. d; Ausnahmen dazu vgl. Art. 49a

¹³ Vgl. Art. 26a Abs. 1, Art. 33 Abs. 5, Art. 43^{ter}, Art. 44 Abs. 3. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung kann z.B. mit dem Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses verbunden werden.

Auf eine systematische Prüfung der Integrationsfähigkeit (Art. 121a Abs. 3 BV) im Zulassungsverfahren auch für Angehörige der EU/EFTA-Staaten wird im Umsetzungskonzept und im Vernehmlassungsentwurf jedoch abgesehen. Die Kantone haben im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Integrationsvorlage klar signalisiert, dass eine systematische Überprüfung der Integrationskriterien im Zusammenhang mit der Erteilung und Verlängerung aller Aufenthaltsbewilligungen ihre Kapazitäten klar sprengen würde (z.B. Sprachtests). Zudem kann auch bei einer umfassenden Prüfung der Integrationsfähigkeit vor der Einreise letztlich nicht vorhergesagt werden, wie sich die Integration einer zuziehenden Person tatsächlich entwickeln wird.

Generell ist zu beachten, dass die Zulassungsbedingungen, die Regelung der Anwesenheit sowie der Familiennachzug von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten im FZA abschliessend geregelt werden. Bei Änderungen wäre folglich eine Anpassung des FZA durch Verhandlungen mit der EU erforderlich und nicht eine Anpassung des Ausländergesetzes.

Obwohl auch bei einem kleinen Teil der Angehörigen von EU/EFTA-Staaten gewisse Integrationsprobleme – etwa im Bereich des Familiennachzugs – bestehen, lässt sich eine Ausdehnung aller Regelungen in der Integrationsvorlage auch auf sie im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121a BV nicht rechtfertigen.

Der Bundesrat schlägt jedoch zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials vor, Personen aus dem Asylbereich besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Ziff. 2.1.2). Diese Personengruppen halten sich bereits in der Schweiz auf; die Arbeitgeber sollen daher vermehrt dieses Potenzial nutzen.

Weitere Massnahmen zur Förderung des inländischen Potenzials bestehen bereits, werden verstärkt (z.B. Fachkräfteinitiative) oder werden im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121a BV geprüft. So ist beispielsweise denkbar, dass die Arbeitgeber sich noch verstärkt an der Förderung des inländischen Potenzials beteiligen. So könnte die Erteilung von Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit an neu rekrutierte Personen aus dem Ausland für den Arbeitgeber mit der Auflage verbunden werden, neue Ausbildungsplätze zu schaffen. Es besteht eine gewisse Wettbewerbsverzerrung zwischen Betrieben, die im Inland Personen ausbilden, und Betrieben, die bereits ausgebildetes Personal hauptsächlich aus dem Ausland rekrutieren. Weiter wäre auch denkbar, dass Arbeitgeber eine zweckgebundene Abgabe leisten müssen bei Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem Ausland. Mit solchen Massnahmen können Arbeitgeber in ihre sozialpolitische Verantwortung einbezogen werden, um das bereits in der Schweiz verfügbare Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen.

Eine stärkere Einbindung von Personen aus dem Asylbereich in den hiesigen Arbeitsmarkt ist auch ein Anliegen des Postulats «Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit»¹⁴, das vom Nationalrat am 12. Juni 2014 angenommen wurde. Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, wie der Status der vorläufigen Aufnahme verbessert oder allenfalls neu geregelt werden kann. Er hat unter anderem auch Massnahmen aufzuzeigen für eine bessere Integration von vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt bei einem dauerhaften Verbleib in der Schweiz.

¹⁴ 14.3008 Po. SPK-N Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit

2.1.2 Erleichterte Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich

Abschaffung der Sonderabgabe

Nach dem geltenden Recht unterliegen Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltbewilligung den Bestimmungen über die Vermögenswertabnahme (Art. 87 Asylgesetz¹⁵; AsylG) und – wenn sie erwerbstätig sind – der Sonderabgabepflicht (Art. 86 AsylG). Dies gilt auch für vorläufig Aufgenommene (Art. 88 AuG).

Diese Personengruppen sind verpflichtet, Sozialhilfe-, Ausreise-, Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens über diese beiden Instrumente zurückzuerstatten. Die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen und jene auf Vermögen (Vermögenswertabnahme) sind unabhängig der effektiv verursachten Kosten geschuldet.

Nehmen Angehörige der oben erwähnten Personengruppen eine Erwerbstätigkeit auf, so sind die Arbeitgeber verpflichtet, für jede erwerbstätige Person 10 % des Lohnes an das Staatssekretariat für Migration (SEM) zu überweisen. Das SEM kann zudem Angehörigen dieser Personengruppen Vermögenswerte abnehmen, die an die Sonderabgabe angerechnet werden (Art. 87 AsylG).

Der zu leistende Betrag beläuft sich pro Person auf maximal 15 000 Franken (inkl. Vermögenswertabnahmen). Die Sonderabgabepflicht endet, wenn dieser Betrag erreicht ist, spätestens aber nach zehn Jahren (Art. 10 Abs. 2 Bst. a AsylV 2). Bei vorläufig Aufgenommenen endet sie nach drei Jahren vorläufiger Aufnahme, spätestens aber sieben Jahre nach ihrer Einreise (Art. 10 Abs. 2 Bst. e AsylV 2). In den letzten Jahren wurden durch die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen und die Vermögenswertabnahme Bruttoeinnahmen von durchschnittlich rund 6,5 Millionen Franken pro Jahr erzielt; die Nettoeinnahmen beliefen sich auf jährlich rund 4 Millionen Franken.

Vorläufig Aufgenommene bleiben in der Regel während mehreren Jahren oder für immer in der Schweiz. Sie sind jedoch oft schlecht in den Arbeitsmarkt integriert; die Erwerbsquote der erwerbsfähigen vorläufig Aufgenommenen (Alter 16–65 Jahre) betrug in den letzten Jahren zwischen 35 und 40 %. Dies ist auf die fehlenden beruflichen Kompetenzen, die arbeitsmarktliche Situation und die einschränkenden administrativen Regelungen zurückzuführen. So unterstehen die Erwerbstätigkeit und der Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen der Bewilligungspflicht (Art. 85 Abs. 5 und 6 AuG) und die Arbeitgeber müssen die oben erwähnte Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen überweisen. Aufgrund der relativ geringen Einkommen dieser Personengruppe führt dieser Abzug von 10 % des Lohnes, der zusätzlich zur Quellensteuer von 10 % geschuldet ist, zu einer Abnahme der Bereitschaft, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit dem Abbau von administrativen Hürden für die Arbeitgeber und mit der Schaffung von Anreizen für vorläufig Aufgenommene deren Arbeitsmarktintegration gefördert werden kann. Aus diesem Grund sollen die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen sowie die Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit (siehe unten) für diese Personen abgeschafft werden.

Für die Arbeitgeber hat dies den Vorteil, dass sich der administrative Aufwand bei der Anstellung von vorläufig Aufgenommenen reduziert; die Nutzung dieses inländischen Potenzials dadurch gefördert. Gleichzeitig wird mit dem Wegfall der Sonderabgabe

¹⁵ SR 142.31

die Annahme einer Arbeit auch im Niedriglohn- oder Teilzeitbereich für vorläufig Aufgenommene lukrativer. Gelingt es, vorläufig Aufgenommene rascher und verstärkt in den Arbeitsmarkt einzubinden, können Sozialhilfeleistungen eingespart werden. Können aufgrund dieses Anreizes mehr als 150 vorläufig Aufgenommene pro Jahr zusätzlich in den Arbeitsmarkt integriert werden, sind die Einsparungen in der Sozialhilfe für den Bund höher als die Bruttoeinnahmen (rund 2,4 Millionen Franken) aus der Sonderabgabe bei dieser Personengruppe.

Die Aufhebung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen ist auch aus anderen Überlegungen zu befürworten: Rechtmässig bezogene Sozialhilfekosten werden von den Kantonen in der Regel erst zurückgefordert, wenn die betroffenen Personen in finanziell günstige Verhältnisse gelangen. Gewisse Kantone verzichten sogar auf die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen. In Anbetracht dieser Regelungen im Bereich der Sozialhilfe scheint eine Gleichstellung von Ausländerinnen und Ausländern aus dem Asylbereich mit Schweizerinnen und Schweizern sowie den übrigen Ausländerinnen und Ausländern angezeigt.

Wird die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen für vorläufig Aufgenommene aufgehoben, drängt sich aus Wirtschaftlichkeitsgründen die gleiche Massnahme auch für Asylsuchende und Schutzbedürftige auf. Der Bund hat in den letzten fünf Jahren aus der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen durchschnittlich jährliche Bruttoeinnahmen von rund 6,1 Millionen Franken erzielt. Rund 40 % der Bruttoeinnahmen entfallen auf vorläufig Aufgenommene (rund 2,4 Millionen Franken) und rund 60 % auf Asylsuchende und Schutzbedürftige (rund 3,7 Millionen Franken). Die Nettoeinnahmen belaufen sich auf rund 4 Millionen Franken. Bei Wegfall der Sonderabgabe nur bei vorläufig Aufgenommenen verbleiben dem Bund noch Nettoeinnahmen von rund 2 Millionen Franken.

Bei diesen tieferen Nettoeinnahmen wäre die Fortführung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen nur für Asylsuchende und Schutzbedürftige nicht mehr wirtschaftlich. Dies umso mehr, als im Rahmen der Neustrukturierung der Asylverfahren davon ausgegangen wird, dass rund 60 % der Asylgesuche in den Zentren des Bundes entschieden werden und Asylsuchende in diesen Zentren keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können. Die Gesuche der übrigen Asylsuchenden im erweiterten Verfahren sollen ebenfalls beschleunigt und in der Regel innert Jahresfrist abgeschlossen werden. Die Neustrukturierung führt im Ergebnis dazu, dass künftig fast keine Sonderabgaben mehr geleistet werden.

Werden indessen 230 Personen pro Jahr zusätzlich in den Arbeitsmarkt integriert, sind die Einsparungen in der Sozialhilfe für den Bund höher als die heute erzielten jährlichen Nettoeinnahmen (rund 4 Millionen Franken) aus der Sonderabgabe bei Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen.

Die heute bestehende Vermögenswertabnahme (Artikel 86 i.V.m. Art. 87 AsylG, Art. 88 AuG) soll trotz Aufhebung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen beibehalten werden. Unter Vermögenswertabnahmen wird die Einziehung von Geldbeträgen, geldwerten Gegenständen oder unkörperlichen Werten wie Bankguthaben verstanden, die nicht aus einer Erwerbstätigkeit stammen. Die Einziehung erfolgt insbesondere durch das Personal in den Empfangs-, Verfahrenszentren und kantonalen Unterkünten, das Grenzwachtkorps oder die Polizei.

Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht

Nach dem geltenden Recht untersteht die Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen der Bewilligungspflicht (Art. 61 AsylG, Art. 85 Abs. 6 AuG, Art. 65 VZAE). Um die Erwerbsbeteiligung dieser Personengruppen zu erhöhen, wird die Schaffung eines Anspruchs auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorgeschlagen, sofern orts- und berufsübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährt werden (Art. 22 AuG). Der Wegfall eines vorgängigen Bewilligungsverfahrens und der damit verbundenen Gebühren sind wesentliche administrative Erleichterungen. Sie sollen dazu führen, dass die Arbeitgeber vermehrt auch dieses inländische Arbeitskräftepotenzial nutzen.

Die Arbeitgeber sollen lediglich verpflichtet werden, die Aufnahme und Beendigung der Erwerbstätigkeit sowie einen Stellenwechsel vorgängig den zuständigen Behörden des Einsatzortes zu melden. Sie haben Auskunft zu geben über Identität und Lohn der erwerbstätigen Person, deren Tätigkeit sowie über deren Arbeitsort. Die Arbeitgeber müssen zudem bestätigen, dass sie die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten (Art. 22 AuG). Mit diesen Regelungen kann ein mögliches Lohn- und Sozialdumping verhindert werden. Mit der Meldung wird automatisch eine Bewilligung zur Ausübung der Erwerbstätigkeit erteilt.

Zur Berechnung der Sozialhilfepauschale, die der Bund den Kantonen für Personen aus dem Asylbereich entrichtet, muss sichergestellt werden, dass ein Datentransfer in das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) erfolgt. Die Meldung soll wenn möglich über das Internet erfolgen; eine ähnliche Lösung besteht bereits z.B. bei der Meldepflicht von Dienstleistungserbringern aus den EU/EFTA-Staaten für Aufenthalte bis zu 90 Tage im Jahr.

Die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen ist wichtig, da anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene namentlich in Tieflohnbranchen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen erwerbstätig sein dürften und deshalb speziell zu schützen sind. Der Bundesrat soll in den Ausführungsbestimmungen die Zuständigkeiten für diese Kontrollen regeln.

Widerhandlungen des Arbeitgebers gegen die Meldepflicht sowie gegen die mit der Meldung verbundenen Bedingungen, insbesondere das Nichteinhalten der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AuG), sollen mit Busse bestraft werden können. Gleichzeitig kann die zuständige kantonale Behörde die mit der Meldung erteilte Bewilligung zur Erwerbstätigkeit widerrufen (Art. 62 Bst. d AuG).

2.2 Umsetzung von fünf parlamentarischen Initiativen

Die gemäss Rückweisungsbeschluss zu berücksichtigenden parlamentarischen Initiativen (Ziff. 2.2.1 bis 2.2.5) wurden in den Jahren 2008 und 2010 eingereicht und im Hinblick auf die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative sowie die Integrationsvorlage sistiert.

Ein Teil der Anliegen ist in der Zwischenzeit in die Integrationsvorlage aufgenommen worden, mit der das Prinzip des «Fördern und Fordern» verbindlicher verankert werden soll. Einerseits sollen künftig die Chancengleichheit weiter gestärkt und die Potenziale der gesamten Wohnbevölkerung gefördert und genutzt werden; andererseits soll die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer bei der Integration stärker eingefordert werden. So haben Ausländerinnen und Ausländer bei Integrationsdefiziten oder bei einer Missachtung von Integrationsvereinbarungen mit Sankti-

onen zu rechnen (Widerruf oder Nichtverlängerung der ausländerrechtlichen Bewilligung). Die Integrationsvorlage basiert auf einem so genannten Stufenmodell: Demnach sind die Anforderungen an die Integration umso höher zu setzen, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden. Dem Spracherwerb kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

Gemäss Rückweisungsbeschluss des Parlaments zur Integrationsvorlage werden die Anliegen der parlamentarischen Initiativen in den Vernehmlassungsentwurf aufgenommen, soweit diesen nicht bereits im Rahmen der Integrationsvorlage oder einer anderen Gesetzesvorlage Rechnung getragen wurde. Die Basis für den Vernehmlassungsentwurf ist die vom Ständerat am 11. Dezember 2013 verabschiedete Version der Integrationsvorlage. Nachfolgend wird der Inhalt der parlamentarischen Initiativen kurz dargestellt und aus der Sicht des Bundesrates kommentiert.

2.2.1 Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter (Pa. Iv. 08.406)

Diese parlamentarische Initiative¹⁶ verfolgt mehrere Anliegen: Sie verlangt, dass nur integrierten Ausländerinnen und Ausländern eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Zudem soll bei niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern, die integrationsunwillig sind, die Niederlassungsbewilligung entzogen und neu durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden können (Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B). Nach einer erfolgten Rückstufung soll eine erneute Erteilung der Niederlassungsbewilligung frühestens nach drei Jahren möglich sein. Ein weiteres Anliegen der Initiative ist, dass der Anspruch auf Familiennachzug bei Integrationsdefiziten erlischt.

Erteilung von Niederlassungsbewilligungen nur an integrierte Ausländerinnen und Ausländer (Art. 34 AuG):

Das Anliegen der parlamentarischen Initiative, wonach nur integrierte Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erwerben können, entspricht bereits einem Hauptziel der Integrationsvorlage. So setzt der Gesetzesentwurf für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung neu ausdrücklich die Integration der Ausländerinnen oder Ausländer in der Schweiz voraus (Art. 34 Abs. 2 Bst. c E-AuG). Die massgebenden Integrationskriterien, die erfüllt sein müssen, sollen zudem neu ausdrücklich im AuG festgelegt werden (Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen, Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung; Art. 58a E-AuG). Der Erwerb einer Niederlassungsbewilligung soll demnach gemäss der Integrationsvorlage künftig grössere Integrationsbemühungen voraussetzen. Dies ist Ausdruck des der Integrationsvorlage zugrunde liegenden Stufenmodells: Die Anforderungen an die Integration sind umso höher anzusetzen, je besser der ausländerrechtliche Status der betroffenen Personen ist.

Mit den in der Integrationsvorlage vorgesehenen Änderungen erachtet der Bundesrat das erste Teilanliegen der parlamentarischen Initiative als bereits erfüllt.

Jährlich werden 30 000 bis 40 000 Gesuche um Erteilung einer Niederlassungsbewilligung eingereicht. Aus Praktikabilitäts- und Kostengründen kann die Integration der

¹⁶ Eingereicht von NR Müller Philipp am 19. März 2008; nach der positiven Vorprüfung der Initiative im Jahr 2008 durch die SPK stimmte der Nationalrat am 1. Oktober 2010 sowie am 28. September 2012 den Anträgen der SPK zu, die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage um jeweils zwei Jahre zu verlängern.

Gesuchstellenden nicht systematisch und umfassend geprüft werden. Ein solches Vorgehen wurde auch in der Vernehmlassung zur Integrationsvorlage von den Kantonen abgelehnt. Der Entscheid über die Erteilung der Niederlassungsbewilligung soll sich daher in erster Linie auf die vorhandenen Akten stützen. Im Rahmen der mit der Integrationsvorlage neu vorgesehenen Meldepflichten werden die zuständigen Behörden künftig vermehrt Informationen erhalten, die auf Integrationsdefizite schliessen lassen. Es wird den Behörden damit leichter fallen, das Kriterium der Integration im Einzelfall zu beurteilen. Zudem steht es ihnen jederzeit frei, bei Bedarf zusätzliche Angaben von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern einzufordern.

Widerruf von Niederlassungsbewilligungen (Art. 63 AuG):

Ein weiteres Anliegen der parlamentarischen Initiative ist, dass bei niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern, die integrationsunwillig sind, die Niederlassungsbewilligung entzogen und neu durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden kann (Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B). Nach einer Rückstufung soll eine erneute Erteilung der Niederlassungsbewilligung frühestens nach drei Jahren möglich sein.

Nach geltendem Recht ist der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung nur dann zulässig, wenn eine der gesetzlichen Voraussetzungen gemäss Artikel 63 AuG erfüllt ist. Mangelnde Sprachkenntnisse oder «abweichende Wertvorstellungen» beispielsweise stellen die Gültigkeit einer Niederlassungsbewilligung noch nicht in Frage. Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom Februar 2008 die Beschwerde eines seit Langem in der Schweiz lebenden, aber wenig integrierten Ausländers (minimale Kenntnisse der deutschen Sprache, traditionelle Anschauungen seines heimischen Kulturkreises und seiner Religion), dessen Niederlassungsbewilligung vom Kanton St. Gallen entzogen wurde und der in seinen Herkunftsstaat weggewiesen wurde, gutgeheissen.¹⁷ Zudem geht es gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht an, dass die Behörden die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung unter dem geltenden Recht in Betracht ziehen, wenn die Voraussetzungen für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung gegeben sind.¹⁸

Aus Sicht des Bundesrates ist die vom Initianten vorgeschlagene «Niederlassungsbewilligung auf Probe» abzulehnen. Durch gezielte Anpassungen des Ausländergesetzes im Rahmen der Integrationsvorlage wird bereits bei der Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung der Fokus stärker auf die Integration gelegt. Ausgehend vom Grundsatz, dass Integration ein fortschreitender Prozess ist und mit einer besseren Rechtsstellung verbunden werden soll, steht die vorgeschlagene Rückstufung der Bewilligungsart im Widerspruch zum Stufenmodell Integration. Sie widerspricht auch dem Grundsatz, wonach die Niederlassungsbewilligung unbefristet gilt und nicht mit Bedingungen verbunden ist.

Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug (Art. 51 AuG)

Mit der parlamentarischen Initiative wird weiter eine Ergänzung der Gründe verlangt, die zum Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug führen: Neben den bestehenden Widerrufsgründen nach Artikel 62 (z.B. missbräuchliches Verhalten im ausländerrechtlichen Verfahren, Freiheitsstrafe, Sozialhilfeabhängigkeit) soll der Anspruch

¹⁷ ATF 134 II 1

¹⁸ cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_254/2010 du 15 juillet 2010 consid. 4.3

auf Familiennachzug neu auch dann erlöschen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht zur Integration gewillt ist (z.B. mangelnde Sprachkenntnisse, nicht gravierende Straffälligkeit).

Aus Sicht des Bundesrates ist eine Ausdehnung der Erlöschensgründe im Sinne des Initianten aus den nachfolgenden Gründen nicht notwendig oder generell abzulehnen:

- Erfolgt bei fehlendem Integrationswille eine Rückstufung von einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 63 Abs. 3 V-AuG), so verliert die betroffene Person bereits dadurch den Anspruch auf Familiennachzug (vgl. Art. 44 AuG; nur Kann-Bestimmung beim Familiennachzug). In solchen Fällen entfaltet die vom Initianten verlangte Ergänzung in Artikel 51 AuG keine Wirkung.
- Pflegekinder (Art. 48 AuG i. V. mit Art. 51 Abs. 2 AuG) haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn in der Schweiz eine Adoption vorgesehen ist, die zivilrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Pflegekindern zur Adoption erfüllt sind und die Einreise für diesen Aufenthaltswitzweck rechtmässig erfolgt ist (Art. 48 AuG). Im Rahmen des Aufnahmeverfahrens wird die Eignung der künftigen Adoptiveltern von der für die Aufnahme zuständigen kantonalen Behörde sorgfältig geprüft. Die Adoptiveltern müssen in Bezug auf ihre Persönlichkeit, Gesundheit, zeitlichen Ressourcen, wirtschaftliche Lage und erzieherische Eignung sowie ihre Wohnverhältnisse Gewähr bieten für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes (Art. 5 AdoV¹⁹). Angesichts der in dieser Bestimmung bereits festgelegten Voraussetzungen ist die in der Initiative vorgeschlagene Regelung, die den Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung dem Integrationskriterium unterstellt, nicht nötig.
- Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe a AuG legt ausdrücklich fest, dass der Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft weiterbesteht, wenn eine erfolgreiche Integration gegeben ist. Gemäss der Integrationsvorlage ist dieser Anspruch weiterhin mit der Pflicht zur Erfüllung der Integrationskriterien verbunden, die nunmehr in Artikel 58a E-AuG aufgeführt werden sollen. Die Ergänzung in Artikel 51 Absatz 2 AuG im Sinne des Initianten erübrigt sich somit auch in solchen Fällen.

2.2.2 Integration gesetzlich konkretisieren (Pa. Iv. 08.420)

Die parlamentarische Initiative²⁰ verlangt, dass das Ausländergesetz dahingehend geändert wird, dass eine Niederlassungsbewilligung generell erst nach einer erfolgreichen Integration gemäss Artikel 34 Absatz 4 AuG erteilt werden kann, das heisst insbesondere wenn die ausländische Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt. Mit anderen Worten: Die Initiative fordert eine Vereinheitlichung des Integrationsbegriffs für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung, unabhängig von der bisherigen Aufenthaltsdauer in der Schweiz (fünf oder zehn Jahre). Gegenwärtig verlangen das Gesetz und die Ausführungsbestimmungen eine weitergehende Integration der ausländischen Person, wenn diese vorzeitig, also nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz, eine Niederlassungsbewilligung beantragt.

¹⁹ RS 211.221.36

²⁰ Eingereicht von NR Pfister Gerhard am 20. März 2008; nach der positiven Vorprüfung der Initiative im Jahr 2008 durch beide SPKs stimmte der Nationalrat am 1. Oktober 2010 sowie am 28. September 2012 den Anträgen seiner SPK zu, die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage um jeweils zwei Jahre zu verlängern.

Die Initiative verlangt zudem zu prüfen, ob weitere Kriterien für einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung bestimmt werden können für ausländische Personen, die extremistische oder fundamentalistische Ansichten vertreten, die sich mit unserem freiheitlichen Rechtsstaat und unserer Demokratie nicht vereinbaren lassen (z. B. ein Ausländer, der seine Kinder zu einer ungewollten Ehe zwingen will).

Der Bundesrat hat grundsätzlich Verständnis für die beiden Anliegen der parlamentarischen Initiative. Nach seiner Auffassung besteht hier allerdings kein zusätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf, da bereits das geltende Recht in diesem Bereich Regelungen vorsieht oder die Anliegen bereits Eingang in die Integrationsvorlage gefunden haben:

- *Erteilung der Niederlassungsbewilligung*: Die Integrationsvorlage sieht neu vor, dass Ausländerinnen und Ausländern eine Niederlassungsbewilligung nur erteilt werden kann, wenn sie integriert sind (Art. 34 Abs. 2 Bst. c E-AuG). Die zu erfüllenden Integrationskriterien sollen zudem in Artikel 58a E-AuG festgelegt werden: So gelten Ausländerinnen und Ausländer als integriert, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten, die Werte der Bundesverfassung respektieren, über die erforderlichen Sprachkompetenzen verfügen und grundsätzlich am Wirtschaftsleben teilnehmen. Der Bundesrat wird in den Ausführungsbestimmungen festlegen müssen, welche Sprachkompetenzen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erforderlich sind (Art. 58a Abs. 2 E-AuG).
- *Widerruf der Niederlassungsbewilligung*: Nach dem geltenden Recht kann eine Niederlassungsbewilligung bereits widerrufen werden, wenn die ausländische Person in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet, die innere oder äussere Sicherheit gefährdet (Art. 63 Abs. 1 Bst. b AuG) oder wenn sie zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde (Art. 62 Bst. b AuG mit Verweis auf Art. 63 Abs. 1 Bst. a AuG). In der Ausführungsverordnung wird konkretisiert, dass ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung unter anderem zu bejahen ist bei terroristischen oder extremistischen Handlungen (Art. 80 Abs. 1 Bst. c VZAE²¹).

Zudem wurden in Bezug auf Zwangsheiraten strengere Massnahmen auf strafrechtlicher Ebene getroffen; diese stellen seit dem 1. Juli 2013²² eine explizite Strafnorm dar. Artikel 181a des Strafgesetzbuchs sieht eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren für die Verantwortlichen einer Zwangsheirat vor. Gemäss den Bestimmungen des Strafgesetzbuchs werden auch Personen bestraft, die eine solche Straftat im Ausland begangen haben.

2.2.3 Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen (Pa. Iv. 08.428)

Die parlamentarische Initiative²³ sieht vor, dass der Familiennachzug zu Personen mit Aufenthaltsbewilligung, Kurzaufenthaltsbewilligung oder mit einer vorläufigen Aufnahme gesetzlich ausgeschlossen wird, wenn Ergänzungsleistungen (EL) beansprucht

²¹ SR 142.201

²² Mit dem Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten wurde die Zwangsheirat ausdrücklich unter Strafe gestellt; AS 2013 1035; BBl 2011 2185

²³ Eingereicht von NR Müller Philipp am 28. Mai 2008; nach der positiven Vorprüfung der Initiative im Jahr 2008 und 2009 durch beide SPKs stimmte der Nationalrat am 28. März 2011 sowie am 22. März 2013 den Anträgen seiner SPK zu, die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage um jeweils zwei Jahre zu verlängern.

werden. Personen mit Niederlassungsbewilligung sollen ihren Anspruch auf Familiennachzug verlieren bei Bezug von EL. Zudem wird eine Erweiterung der Meldepflichten nach Artikel 97 Absatz 3 AuG gefordert: Die Ausländerbehörden sollen neu automatisch über den Bezug von Ergänzungsleistungen informiert werden.

Auslöser dieser parlamentarischen Initiative war ein Urteil des Bundesgerichts vom 20. Februar 2008²⁴, wonach EL als Teil des regulären Einkommens und nicht als Bezug von Sozialhilfeleistungen zu betrachten sind. Dies kann dazu führen, dass Bezüger von EL gegenüber Gesuchstellern, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen und deren Einkommen für den Familiennachzug nicht ausreicht, beim Familiennachzug privilegiert werden. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil deutlich gemacht, dass eine Änderung dieser Ausgangslage nur durch eine Gesetzesänderung möglich ist.

Es ist festzuhalten, dass das Ausländergesetz nur den Familiennachzug von Angehörigen der Drittstaaten regelt. Der Familiennachzug von Angehörigen der EU/EFTA-Staaten richtet sich ausschliesslich nach dem FZA; genügende eigene finanzielle Mittel werden nicht vorausgesetzt. Eine Änderung setzt hier somit eine Anpassung des FZA voraus.

Allgemeine Bemerkungen zu EL: Um EL zu erhalten, muss eine Person einen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung (IV) oder eine Rente der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) oder der IV besitzen oder ununterbrochen während mindestens sechs Monaten ein Taggeld der IV beziehen (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und c Ergänzungsleistungsgesetz²⁵; ELG). Ausserdem muss sie ihren Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben (Art. 4 Abs. 1 ELG). Angehörige von Drittstaaten müssen sich unmittelbar vor der EL-Anmeldung während zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben (Karenzfrist); für Flüchtlinge und Staatenlose gilt eine Karenzfrist von fünf Jahren (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 ELG). Für Angehörige der EU/EFTA-Staaten gilt hingegen keine Karenzfrist, da das FZA die Gleichbehandlung von Staatsangehörigen der Schweiz und der EU in diesem Bereich vorsieht. Ein Anspruch auf EL besteht zudem nur, wenn ein sogenannter Ausgabenüberschuss vorliegt. Die Höhe der jährlichen EL entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben einer Person die anrechenbaren Einnahmen übersteigen (Art. 9 Abs. 1 ELG).

Ende 2013 erhielten rund 301 000 Personen EL. 77 % der EL-Beziehenden waren Schweizerinnen und Schweizer, 12 % EU-/EFTA-Staatsangehörige und 11 % Angehörige von Drittstaaten. Schweizerinnen und Schweizer erhielten hierbei 81 % der ausbezahlten Leistungssumme, Angehörige von EU/EFTA-Staaten und Angehörige von Drittstaaten zusammen 19 %.

Ausschluss des Familiennachzugs bei Bezug von EL: EL und Sozialhilfe sind nach Bundesrecht zwar nicht gleichzusetzen. Zwischen den beiden Leistungen besteht aber eine gewisse Ähnlichkeit, da beide eine Bedürftigkeit der betroffenen Person voraussetzen und die Deckung der laufenden Lebensbedürfnisse bezwecken. Im Hinblick

²⁴ 2C 448/2007

²⁵ SR 831.30

auf die hohen EL-Kosten²⁶ ist das Anliegen der parlamentarischen Initiative verständlich, bei den finanziellen Voraussetzungen für den Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen auch den Bezug von Ergänzungsleistungen zu berücksichtigen.

Genügende finanzielle Mittel als Voraussetzung für den Familiennachzug und damit die Entlastung der öffentlichen Finanzen sind auch zulässige Ziele zur Einschränkung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Artikel 8 EMRK; gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip sind die verschiedenen Interessen im Einzelfall gegeneinander abzuwägen.²⁷

Eine Schlechterstellung beim Familiennachzug von Personen ohne EL, die kein genügendes Einkommen aus ihrer Erwerbstätigkeit erzielen können, ist zudem problematisch.

Gegen eine Berücksichtigung der EL beim Familiennachzug sprechen folgende Elemente:

- Aus Sicht der Integration sind Verschärfungen im Hinblick auf den Familiennachzug oft kontraproduktiv und erschweren insgesamt den Integrationsprozess.
- Die Regelung hätte in der Praxis nur geringe Auswirkungen aufgrund der für den Bezug von EL geltenden Karenzfrist (siehe oben) sowie der für den Familiennachzug geltenden Nachzugsfristen (Art. 47 AuG): Der Familiennachzug (Ehegatte oder Kind) ist innerhalb von fünf Jahren nach Erteilung der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder bei Entstehung des Familienverhältnisses zu beantragen. Für Kinder über 12 Jahre beträgt die Frist 12 Monate. Nach Ablauf dieser Fristen wird der Familiennachzug nur in Ausnahmefällen gewährt (z.B. Wegfall der notwendigen Betreuung im Herkunftsland wegen Krankheit oder Tod). Es liegt somit im Interesse der ausländischen Person, die ihre Familienangehörigen in die Schweiz nachziehen möchte, den Familiennachzug so rasch als möglich zu beantragen. Daher wird in der Regel der Familiennachzug bereits erfolgt sein, bevor überhaupt ein Bezug von Ergänzungsleistungen möglich ist.

Ausländische Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung dürften keine Ergänzungsleistungen beziehen.

Der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelung bei Drittstaatsangehörigen beschränkt sich somit auf jene Fälle, bei denen die nachziehende, ausländische Person bereits EL bezieht und das Familienverhältnis (z.B. Heirat mit Landsfrau bzw. -mann, Geburt eines Kindes) erst während des Bezugs von EL eintritt.

- Der Bundesrat hat nach seinem Bericht vom 4. Juli 2012 über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz²⁸ im Hinblick auf eine bessere Steuerung der Zuwanderung eine Vereinheitlichung der Kriterien für den Nachzug von ausländischen Familienangehörigen geprüft, auch bezüglich der notwendigen finanziellen Mittel. Dabei hat sich gezeigt, dass eine Einschränkung des Familiennachzugs bei Angehörigen von Drittstaaten im Rahmen des verfassungs- und völkerrechtlich Möglichen kaum einen Einfluss auf die Höhe der Zuwanderung hat.

²⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 20. November 2013 «Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf» (in Erfüllung der Postulate Humbel 12.3602, Kuprecht 12.3673 und der FDP-Liberalen Fraktion 12.3677); abrufbar unter: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=de&msg-id=51027>

²⁷ Vgl. EGMR-Entscheid Hasanbasic gegen die Schweiz vom 11. Juni 2013

²⁸ abrufbar unter: <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf>

Gemäss der parlamentarischen Initiative soll neu auch ausdrücklich festgelegt werden, dass auch bei Personen mit Niederlassungsbewilligung der Anspruch auf Familiennachzug erlöscht, wenn EL beansprucht werden: Sie sieht dazu vor, den geltenden Artikel 51 AuG mit einem Absatz 3 zu ergänzen. Eine solche Regelung in Art. 51 AuG erübrigt sich jedoch mit Blick auf die parlamentarische Initiative 10.485 «Ver einheitlichung beim Familiennachzug» (vgl. Ziff. 2.2.5), die ebenfalls umzusetzen ist: Mit dieser parlamentarischen Initiative wird verlangt, beim Familiennachzug die Anforderungen bei Personen mit Niederlassungsbewilligung an jene von Personen mit Aufenthaltsbewilligung anzupassen. Dies führt dazu, dass die Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung im Rahmen des Familiennachzugs in beiden Fällen nur möglich ist bei genügend finanziellen Mitteln (keine Sozialhilfe und keine EL; die Regelung erfolgt in Artikel 43 und 44 V-AuG).

Erweiterung der Meldepflichten: Das weitere Anliegen der parlamentarischen Initiative, die Meldepflichten gemäss Artikel 97 Absatz 3 AuG auch auf den Bezug von Ergänzungsleistungen auszuweiten, ist dem Grundsatz nach bereits Bestandteil des laufenden Gesetzgebungsprojekts «Personenfreizügigkeit und Zuwanderung: Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung»²⁹. Die Vernehmlassung dazu wurde vom 2. Juli bis 22. Oktober 2014 durchgeführt. Es sind gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die den Datenaustausch zwischen den für die Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden und den Migrationsbehörden ermöglichen: Die gesetzlichen Grundlagen für den Datenaustausch sind ausdrücklich in Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe f AuG und Artikel 26^{bis} ELG festgehalten.

Gemäss dem Vernehmlassungsentwurf zur Missbrauchsbekämpfung beschränkt sich die Datenbekanntgabe dabei auf die bundesrechtlich geregelten, jährlichen Ergänzungsleistungen:

- Es gibt Kantone, die zusätzlich zur AHV/IV rein kantonale Ergänzungsleistungen ausrichten. Der Bezug von solchen Ergänzungsleistungen soll der Meldepflicht nicht unterstellt werden.
- Die Ergänzungsleistungen bestehen aus der jährlichen Ergänzungsleistung (Art. 3 Abs. 1 Bst. a ELG) und aus der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten (Art. 3 Abs. 1 Bst. b ELG). Eine Meldepflicht soll dabei nur für die jährliche Ergänzungsleistung (Geldleistung) eingeführt werden, zumal bei der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten (Sachleistung) ein Missbrauch regelmässig ausgeschlossen werden kann.

Der Bundesrat wird die Modalitäten und den Umfang der Datenbekanntgabe näher konkretisieren gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis zu den Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung. Aus Sicht des Bundesrates ist bei der Umsetzung der Pa. Iv. 08.428 dem erwähnten Gesetzesprojekt Rechnung zu tragen.

Angesichts dieser Ausgangslage sind die Vor- und Nachteile der parlamentarischen Initiative gegeneinander abzuwägen. Bei einer allfälligen Umsetzung der parlamentarischen Initiative müssten die oben erwähnten weiteren Elemente berücksichtigt werden (Pa. Iv. 10.485, laufende Teilrevision des AuG betreffend Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung).

²⁹ Abrufbar unter: https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2014/ref_2014-07-02.html

2.2.4 Mehr Handlungsspielraum für die Behörden (Pa. Iv. 08.450)

Die parlamentarische Initiative³⁰ möchte das Ausländergesetz dahingehend anpassen, dass die Behörden eine Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit *jederzeit* widerrufen können.

Nach dem geltenden Recht kann die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, einzig widerrufen werden bei längerfristigen Freiheitsstrafen, schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz. Bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit ist der Widerruf von Niederlassungsbewilligungen jedoch nicht mehr zulässig (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 63 Abs. 1 Bst. b und Art. 62 Bst. b AuG).

Durch die Aufhebung dieser Bestimmung (Art. 63 Abs. 2 AuG) haben die Behörden einen Handlungsspielraum, der ihnen ermöglicht, die Niederlassungsbewilligung einer Person, die dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist, auch dann zu widerrufen, wenn diese seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz lebt. Da es sich bei Artikel 63 Absatz 1 AuG um eine Kann-Bestimmung handelt, bleibt es den zuständigen Behörden unbenommen, bei unverschuldeter Sozialhilfeabhängigkeit (z.B. infolge Scheidung, Invalidität) auf einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung zu verzichten.

Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung erfüllt sind, müssen die Behörden immer noch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Dieser verlangt, dass die getroffene Massnahme angemessen und notwendig ist, um das angestrebte Ziel des öffentlichen oder privaten Interesses zu erreichen. Dieser Grundsatz ist allgemein in Artikel 5 Absatz 2 BV festgehalten und leitet sich ebenfalls aus Artikel 96 AuG sowie Artikel 8 EMRK ab. Bei der entsprechenden Prüfung müssen die Behörden insbesondere die Aufenthaltsdauer der ausländischen Person in der Schweiz berücksichtigen.

Aus Sicht des Bundesrates kann die parlamentarische Initiative unterstützt werden.

2.2.5 Vereinheitlichung beim Familiennachzug (Pa. Iv. 10.485)

Die parlamentarische Initiative³¹ verlangt, die Anforderungen beim Familiennachzug bei Personen mit Niederlassungsbewilligung an jene von Personen mit Aufenthaltsbewilligung anzupassen: Personen mit Niederlassungsbewilligung sollen ihre Familienangehörigen somit nur dann in die Schweiz nachziehen dürfen, wenn sie ebenfalls über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen und die Familie keine Sozialhilfe beansprucht.

Das geltende Recht setzt nur beim Familiennachzug durch Personen mit Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung ausdrücklich eine «bedarfsgerechte Wohnung»

³⁰ Eingereicht von NR Müller Philipp am 22. September 2008; nach der positiven Vorprüfung der Initiative im Jahr 2009 durch beide SPKs stimmte der Nationalrat am 18. März 2011 und am 22. März 2013 den Anträgen seiner SPK zu, die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage jeweils um zwei Jahre zu verlängern.

³¹ eingereicht von NR Müller Philipp am 23. September 2010; nach der positiven Vorprüfung der Initiative im Jahr 2011 durch beide SPKs stimmte der Nationalrat am 22. März 2013 dem Antrag seiner SPK zu, die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage um zwei Jahre zu verlängern.

und genügende finanzielle Mittel voraus. Diese Voraussetzungen gelten allerdings bereits heute auch beim Familiennachzug durch Personen mit Niederlassungsbewilligung: Das Erfordernis für eine angemessene Wohnung ergibt sich indirekt aus der Bedingung, dass die Familie zusammenwohnen muss (Art. 43 Abs. 1 AuG; vgl. auch BGE 119 Ib 81). Das Erfordernis der genügenden finanziellen Mittel ergibt sich aus den geltenden Artikel 51 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 62 Buchstabe e AuG: Demnach erlöschen die in Artikel 43 AuG enthaltenen Ansprüche, wenn Widerrufsgründe nach Artikel 62 AuG vorliegen. In Artikel 62 Buchstabe e AuG wird als Widerrufsgrund der Bezug von Sozialhilfe genannt. Diese Regelungen hat der Bundesrat in die Integrationsvorlage übernommen.

Die vom Initianten vorgeschlagene Vereinheitlichung der Voraussetzungen beim Familiennachzug zu Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 43 AuG) und Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 AuG) ist daher im Ergebnis nur gesetzestechnischer Natur und führt zu einer besseren Verständlichkeit der Bestimmungen über den Familiennachzug.

Aus Sicht des Bundesrates kann die parlamentarische Initiative unterstützt werden.

Es gilt zu beachten, dass bei der Umsetzung der vorliegenden parlamentarischen Initiative auch die Initiative 08.428 (Kein Familiennachzug bei Bezug von Ergänzungsleistungen; siehe Ziff. 2.2.3) zu beachten ist.

2.3 Bemerkungen zum Integrationsbegriff gemäss Integrationsvorlage und erfolgter Revision BÜG

Die Integration bildet sowohl im Ausländer- als auch im Einbürgerungsrecht einen Schlüsselbegriff. Im Rahmen der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes wurden die Integrationskriterien konkretisiert und an jene des Ausländergesetzes angeglichen. Das revidierte Bürgerrechtsgesetz wurde von den Räten am 20. Juni 2014 verabschiedet.³² Im Rahmen der Integrationsvorlage sollte der mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes angestrebten Harmonisierung des Integrationsbegriffs bei den weiteren Beratungen im Parlament ebenfalls Rechnung getragen werden. Das EJPD wird den Räten zu gegebener Zeit bei Bedarf entsprechende Vorschläge unterbreiten.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Ausländergesetz

Artikel 34 Absatz 6

In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 08.406 (Ziff. 2.2.1) wird Absatz 6 neu in den Vernehmlassungsentwurf aufgenommen: So sollen Ausländerinnen und Ausländer, denen aufgrund von Integrationsdefiziten die Niederlassungsbewilligung entzogen und eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde (Art. 63 Abs. 3 V-AuG), eine neue Niederlassungsbewilligung frühestens nach drei Jahren erwerben können, sofern sie dann integriert sind. In Abweichung vom Wortlaut der parlamentarischen Initiative wird auf das Erfordernis der «erfolgreichen Integration» verzichtet, da in Absatz 2 Buchstabe c für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung neu bereits explizit die Integration vorausgesetzt wird.

³² Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG), BBl 2011 2825; Schlussabstimmungstext vom 20. Juni 2014, BBl 2014 5133

Im Übrigen soll im Rahmen der Integrationsvorlage die Unterscheidung zwischen «guter», «erfolgreicher» Integration usw. generell abgeschafft werden: Sind die Integrationskriterien nach Artikel 58a E-AuG im Einzelfall erfüllt, gilt die Ausländerin oder der Ausländer als integriert.³³

Artikel 43 Absätze 1 und 1^{bis}

In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 10.485 (Ziff. 2.2.5) werden die Voraussetzungen für Personen mit Niederlassungsbewilligung, die ihre ausländischen Familienangehörigen in die Schweiz nachziehen wollen, jenen von Personen mit Aufenthaltsbewilligung angeglichen. Neu wird in Absatz 1 Buchstaben b und c explizit das Erfordernis der bedarfsgerechten Wohnung und der genügenden finanziellen Mittel (kein Bezug von Sozialhilfe) aufgenommen. Weiter wird analog zu Artikel 44 E-AuG die Formulierung im Einleitungssatz und in Absatz 1^{bis} angepasst. Mit diesen Änderungen werden die beiden Bestimmungen lediglich formal angeglichen. Wie nach dem geltenden Recht besteht bei Personen mit Niederlassungsbewilligung auch künftig für die Familienangehörigen ein Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt sind.

Überdies ergibt sich aus der obgenannten parlamentarischen Initiative in Kombination mit der Initiative 08.428 (Ziff. 2.2.3), dass für Personen mit Niederlassungsbewilligung der Familiennachzug ebenfalls ausgeschlossen sein soll, wenn sie Ergänzungsleistungen beanspruchen. Daher soll das Kriterium hier in den Vernehmlassungsentwurf aufgenommen werden. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative 08.428 wird es in einem separaten Buchstaben d geregelt; zudem beschränkt sich der Vernehmlassungsentwurf auf die bundesrechtlich geregelten, jährlichen Ergänzungsleistungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a ELG). Mit diesen Anpassungen wird der laufenden Teilrevision des Ausländergesetzes betreffend Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung Rechnung getragen (Ziff. 2.2.3). Sie haben zur Folge, dass das Erfordernis der Sprachkenntnisse neu in Buchstabe e zu regeln ist (gesetzestechnische Anpassung).

Artikel 44 Absatz 1 Buchstaben d und e sowie Absatz 3

In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 08.428 (Ziff. 2.2.3) wird in Absatz 1 neu festgelegt, dass für Personen mit Aufenthaltsbewilligung der Familiennachzug ausgeschlossen sein soll, wenn sie Ergänzungsleistungen beanspruchen. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative wird das neue Kriterium in einem separaten Buchstaben d geregelt; zudem beschränkt sich der Vernehmlassungsentwurf auf die bundesrechtlichen jährlichen Ergänzungsleistungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a ELG). Mit diesen Anpassungen wird der laufenden Teilrevision des Ausländergesetzes betreffend Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung Rechnung getragen (Ziff. 2.2.3). Sie haben zur Folge, dass das Erfordernis der Sprachkenntnisse neu in Buchstabe e geregelt wird (gesetzestechnische Anpassung).

In Absatz 3 wird neu die Formulierung «besonderer Integrationsbedarf gemäss Art. 58a» gewählt. Im Rahmen der Beratung der Integrationsvorlage hat der Ständerat beschlossen, im Gesetzesentwurf die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung «ungünstiger Verlauf des Integrationsprozesses» zu ersetzen mit «besonderer

³³Siehe auch Botschaft vom 8. März 2013 zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration), BBl 2013 2417

Integrationsbedarf gemäss Art. 58a».³⁴ Versehentlich wurde Artikel 44 Absatz 3 E-AuG nicht angepasst.

Artikel 45 Buchstabe d

In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 08.428 (Ziff. 2.2.3) wird in Buchstabe d festgelegt, dass für Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung der Familiennachzug ausgeschlossen sein soll, wenn sie Ergänzungsleistungen beanspruchen. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative wird im Vernehmlassungsentwurf das neue Kriterium in einem separaten Buchstaben d geregelt; zudem beschränkt er sich auf die bundesrechtlich geregelten, jährlichen Ergänzungsleistungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a ELG). Mit diesen Anpassungen wird der laufenden Teilrevision des Ausländergesetzes betreffend Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung Rechnung getragen (Ziff. 2.2.3).

Artikel 49a Absatz 1

Aufgrund der vorgenommenen Änderungen in den Artikeln 43 und 44 V-AuG (Einfügen von neuen Kriterien) sind die Verweise in Absatz 1 entsprechend anzupassen. Es handelt sich lediglich um eine gesetzestechnische Anpassung.

Artikel 51 Absatz 2 Buchstabe b

In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 08.406 (Ziff. 2.2.1) werden die Gründe ergänzt, die zum Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug führen. Neben den bestehenden Widerrufsgründen nach Artikel 62 AuG (z.B. missbräuchliches Verhalten im ausländerrechtlichen Verfahren, Freiheitsstrafe, Sozialhilfeabhängigkeit) soll der Anspruch auf Familiennachzug neu auch dann erlöschen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer unwillig ist, sich zu integrieren (Art. 63 Abs. 3 V-AuG).

Artikel 63 Absätze 2 und 3

Absatz 2: Nach dem geltenden Recht kann die Niederlassungsbewilligung von Personen, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, nur widerrufen werden bei längerfristigen Freiheitsstrafen, schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz.

Bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit ist der Widerruf von Niederlassungsbewilligungen nach einem Aufenthalt von 15 Jahren nicht mehr zulässig. Diese Regelung wird in Umsetzung der parlamentarischen Initiative 08.450 (Ziff. 2.2.4) aufgehoben. Niederlassungsbewilligungen sollen künftig jederzeit widerrufen werden können, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 63 Absatz 1 AuG erfüllt sind.

Absatz 3: In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 08.406 (2.2.1) wird dieser Absatz neu aufgenommen. Demnach soll die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden können, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich in der Schweiz zu integrieren (Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B). Der Vernehmlassungsentwurf weicht vom Wortlaut der parlamentarischen Initiative ab: Erstens wird die Formulierung angepasst, da Absatz 2 gestrichen werden soll (siehe oben). Zweitens soll auf Artikel 58a E-AuG verwiesen werden; diese Bestimmung wird mit der Integrationsvorlage neu eingeführt und legt klare Integrationskriterien fest.

³⁴ Vgl. Beschluss des Ständerates vom 11. Dezember 2013 zu Art. 33 Abs. 5, 43 Abs. 1^{er}, 83 Abs. 9 und 97 Abs. 3 Bst. e

Artikel 85 Absätze 6 und 7 Buchstabe c^{bis}

Absatz 6: Der Absatz wird aufgehoben, da die bisherige Bewilligungspflicht zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene abgeschafft werden soll (Ziff. 2.1.2).

Absatz 7 Buchstabe c^{bis}: In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 08.428 (Ziff. 2.2.3) wird festgelegt, dass für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme der Familiennachzug ausgeschlossen sein soll, wenn sie Ergänzungsleistungen beanspruchen. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative wird das neue Kriterium in einem separaten Buchstaben c^{bis} geregelt; zudem beschränkt sich der Vernehmlassungsentwurf auf die bundesrechtlich geregelten, jährlichen Ergänzungsleistungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a ELG). Mit diesen Anpassungen wird der laufenden Teilrevision des Ausländergesetzes betreffend Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung Rechnung getragen (Ziff. 2.2.3).

Artikel 85a Erwerbstätigkeit

Die Bestimmung ist neu und regelt die Meldepflicht zur Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen.

Absatz 1: Vorläufig Aufgenommene sollen neu einen Anspruch auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben, sofern orts- und berufsübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährt werden gemäss Artikel 22 AuG.

Absatz 2 und 3: Die Arbeitgeber sollen lediglich verpflichtet werden, die Aufnahme und Beendigung der Erwerbstätigkeit sowie einen Stellenwechsel vorgängig den zuständigen Behörden des Einsatzortes zu melden. Sie haben Auskunft zu geben über Identität und Lohn der erwerbstätigen Person, deren Tätigkeit sowie über deren Arbeitsort. Die Arbeitgeber müssen zudem bestätigen, dass sie die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten (Art. 22 AuG). Mit diesen Regelungen kann ein mögliches Lohn- und Sozialdumping verhindert werden.

Mit der Meldung wird automatisch eine Bewilligung zur Ausübung der Erwerbstätigkeit erteilt.

Absatz 4 und 5: Die zuständigen Behörden des Einsatzortes sollen die gemeldeten Lohn- und Arbeitsbedingungen den zuständigen Kontrollorganen, die der Bundesrat zu bezeichnen hat, weiterleiten. Die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der Angaben ist wichtig, da vorläufig Aufgenommene oft in Tieflohnbranchen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen erwerbstätig sind und deshalb speziell zu schützen sind.

Absatz 6: Der Bundesrat kann in einer Ausführungsbestimmung dieses Meldeverfahren näher festlegen.

Zur Berechnung der Sozialhilfepauschale, die der Bund den Kantonen für Personen aus dem Asylbereich entrichtet, muss sichergestellt werden, dass ein Datentransfer in ZEMIS erfolgt. Die Meldung soll wenn möglich über das Internet erfolgen; eine ähnliche Lösung besteht bereits z.B. bei der Meldepflicht von Dienstleistungserbringern aus den EU/EFTA-Staaten für Aufenthalte bis zu 90 Tage im Jahr.

Artikel 88 Sonderabgabe auf Vermögen

Die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen nach Artikel 86 AsylG soll künftig aufgehoben werden (Ziff. 2.1.2). Weiterhin bestehen bleiben sollen jedoch die allgemeine Rückerstattungspflicht nach Artikel 85 AsylG sowie die Möglichkeit zur Vermögenswertabnahme nach Artikel 86 i.V.m. Artikel 87 AsylG. Entsprechend den

Änderungen im Asylgesetz werden die Sachüberschrift und der Wortlaut von Absatz 1 angepasst.

Die Bestimmungen des 2. Abschnitts des 5. Kapitels sowie des 10. Kapitels des Asylgesetzes bleiben weiterhin anwendbar.

Ebenfalls anwendbar ist Artikel 112a AsylG: Demnach beginnt während eines Rechtsmittelverfahrens die Verjährung von finanziellen Ansprüchen des Bundes gegenüber Subventions- oder Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern nicht oder steht still, falls sie begonnen hat. Diese Regelung wurde mit der Änderung des Asylgesetzes vom 14. Dezember 2012 eingeführt und ist seit dem 1. Februar 2014 in Kraft.³⁵ Die Regelung zur Hinderung bzw. zum Stillstand der Verjährung muss selbstverständlich auch anwendbar sein bei finanziellen Ansprüchen des Bundes gegenüber vorläufig Aufgenommenen. Im Rahmen der Revision des Asylgesetzes wurde die notwendige Anpassung von Artikel 88 AuG versehentlich vergessen.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Sonderabgabe auf Vermögen bei vorläufig Aufgenommenen längstens zehn Jahre seit der Einreise dauert. Der Bundesrat kann wie bereits heute eine kürzere Dauer vorsehen (Art. 86 Abs. 3 AsylG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 Bst. e AsylV 2).

Artikel 97 Absatz 3 Buchstaben f und g

Nach dem geltenden Recht besteht gegenüber den Ausländerbehörden eine Meldepflicht bei Eröffnung von Strafuntersuchungen, zivil- und strafrechtlichen Urteilen, Änderungen im Zusammenhang mit dem Zivilstand sowie bei einer Verweigerung der Eheschliessung, dem Bezug von Sozialhilfe oder dem Bezug von Arbeitslosenentschädigung (Art. 97 Abs. 3 Bst. a–e AuG).

In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 08.428 (Ziff. 2.2.3) sollen diese Meldepflichten nach Artikel 97 Absatz 3 AuG erweitert werden: In Buchstabe f wird neu eine Meldepflicht statuiert bei Bezug von Ergänzungsleistungen. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative wird im Vernehmlassungsentwurf das neue Kriterium in einem separaten Buchstaben f geregelt; zudem beschränkt er sich auf die bundesrechtlich geregelten, jährlichen Ergänzungsleistungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a ELG). Mit diesen Anpassungen wird der laufenden Teilrevision des Ausländergesetzes betreffend Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung Rechnung getragen (Ziff. 2.2.3).

Aufgrund der obgenannten Änderung sowie der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Meldepflicht gegenüber den Ausländerbehörden bei Bezug von Arbeitslosenentschädigung (Art. 97 Abs. 3 Bst. e AuG) ist weiter eine gesetzestechnische Anpassung notwendig: Die gemäss Integrationsvorlage vorgesehene Meldepflicht bei anderen Entscheiden, die auf einen besonderen Integrationsbedarf nach Artikel 58a hindeuten, ist neu in Buchstabe g zu regeln.

Artikel 120 Absatz 1 Buchstaben f und g

Widerhandlungen des Arbeitgebers gegen die gemäss Vernehmlassungsentwurf neu vorgesehene Meldepflicht nach Artikel 85a sollen bestraft werden. So wird Artikel 120 Absatz 1 AuG dahingehend ergänzt, dass ein Arbeitgeber mit Busse bestraft wird, wenn er die Meldepflicht zur Erwerbstätigkeit nach Artikel 85a V-AuG verletzt, die Kontrollen verweigert sowie die mit der Meldung verbundenen Bedingungen nicht

³⁵ AS 2013 4375 5357; BBl 2010 4455, 2011 7325

einhält (Art. 85a Abs. 2 und 3 V-AuG). Gleichzeitig kann die zuständige kantonale Behörde die mit der Meldung erteilte Bewilligung zur Erwerbstätigkeit widerrufen (Art. 62 Bst. d AuG).

3.2 Asylgesetz

Artikel 61 Erwerbstätigkeit

Artikel 61 AsylG wird analog zu Artikel 85a V-AuG angepasst. So sollen Personen, denen Asyl gewährt wurde oder die als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden, in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben können, wenn die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden nach Artikel 22 AuG. Die Aufnahme und Beendigung der Erwerbstätigkeit sowie ein Stellenwechsel müssen ebenfalls vorgängig durch den Arbeitgeber der vom Kanton bezeichneten Behörde des Einsatzortes gemeldet werden; das Meldeverfahren richtet sich nach Artikel 85a Absätze 2–5 V-AuG. Diese Regelung findet bei anerkannten Flüchtlingen mit einer Niederlassungsbewilligung keine Anwendung.

Gliederungstitel vor Artikel 85, 2. Abschnitt: Rückerstattungspflicht und Sonderabgabe auf Vermögen

Als Folge der vorgeschlagenen Aufhebung der Sonderabgabepflicht auf Erwerbstätigkeit (Ziff. 2.1.2) ist der Gliederungstitel vor Artikel 85 AsylG anzupassen (gesetzestechnische Anpassung).

Artikel 85

Nach dem geltenden Recht haben Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene individuell verursachte Sozialhilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatten. Solange der Bund den Kantonen Bundesbeiträge für die vorgenannten Personenkategorien für eine bestimmte Dauer entrichtet, macht ausschliesslich er seinen Rückerstattungsanspruch geltend, und zwar über die Instrumente der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen (Art. 86 AsylG) und der Sonderabgabe auf Vermögen, die sogenannte Vermögenswertabnahme (Art. 86 i.V.m. Art. 87 AsylG). Erst wenn die Zuständigkeit des Bundes wegfällt, können die Kantone ihren Rückerstattungsanspruch nach kantonalem Recht geltend machen. Sie müssen dabei die an den Bund bereits erfolgten Rückerstattungen in vollem Umfang berücksichtigen.

Dieser Rückerstattungsmechanismus soll auch bei Wegfall der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen dem Grundsatz nach beibehalten werden. Es soll jedoch künftig darauf verzichtet werden, dass die Kantone bei der Geltendmachung ihres Rückerstattungsanspruchs bereits erfolgte Vermögenswertabnahmen durch den Bund zu berücksichtigen haben. Dies unter anderem aus verwaltungsökonomischen Gründen, um komplizierte Abrechnungsverfahren zwischen Bund und Kanton in Einzelfällen zu vermeiden, die kaum mit dem geltenden globalen Abgeltungssystem zu vereinbaren sind.

Es sind zudem weitere punktuelle Änderungen vorgesehen.

Absatz 1: Neu soll explizit festgehalten werden, dass die Rückerstattungspflicht auch für Nothilfekosten gilt. Entsprechend unterstehen auch Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid der Rückerstattungspflicht (Art. 86 Abs. 1 und 87 Abs. 1 V-AsylG). Siehe dazu die Bemerkungen zu Artikel 86 Absatz 1 V-AsylG.

Absatz 2: Da künftig für den Bund die Möglichkeit zur Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen wegfallen soll, wird in Absatz 2 festgehalten, dass der Bund seinen Rückerstattungsanspruch über eine Sonderabgabe auf Vermögen (Vermögenswertabnahme) geltend macht. Höhe und Dauer dieser Sonderabgabe hat der Bundesrat festzulegen (Art. 86 Abs. 4 V-AsylG).

Absatz 2^{bis}: Es wird explizit festgehalten, dass sich der Rückerstattungsanspruch der Kantone nach kantonalem Recht richtet. Dies gilt bereits heute schon.

Absatz 3: Die Regelung soll aufgehoben werden, da sich die Verjährungsfristen für den Rückerstattungsanspruch der Kantone nach kantonalem Recht richten. Da der Bund künftig seinen Rückerstattungsanspruch ausschliesslich über eine Sonderabgabe auf Vermögen geltend machen soll, werden die Verjährungsfristen neu direkt in Artikel 87 Absatz 2^{bis} V-AsylG geregelt.

Absatz 4: Die Regelung wird aufgehoben, da sich der Rückerstattungsanspruch des Bundes nach den Artikeln 86 und 87 V-AsylG und jener der Kantone nach kantonalem Recht richten soll.

Artikel 86 Sonderabgabe auf Vermögen

Die Sachüberschrift von Artikel 86 soll neu «Sonderabgabe auf Vermögen» lauten, da die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen aufgehoben werden soll.

Absatz 1: Der Kreis der rückerstattungspflichtigen Personen soll explizit auf Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid erweitert werden. Diese Präzisierung stellt sicher, dass auch bei ausreisepflichtigen Personen Vermögenswerte, deren Herkunft sie nicht nachweisen können, abgenommen werden und zur Rückerstattung der Kosten nach Artikel 85 Absatz 1 herangezogen werden können.

Wie bereits nach geltendem Recht dient die Sonderabgabe zur Deckung der Gesamtkosten, welche die rückerstattungspflichtigen Personen sowie die von ihnen unterstützten Angehörigen verursachen.

Absatz 2: Es wird verdeutlicht, dass die Sonderabgabe auf Vermögen über das Instrument der Vermögenswertabnahme nach Artikel 87 V-AsylG erfolgen soll.

Absätze 3 und 4: Es wird festgelegt, dass die Pflicht zur Sonderabgabe auf Vermögen längstens zehn Jahre seit Einreichung des Asylgesuchs dauern soll. Eine analoge Frist gilt heute bei der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen: So besteht eine Sonderabgabepflicht während längsten zehn Jahren seit der erstmaligen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Der Bundesrat legt die Höhe und Dauer der Sonderabgabe auf Vermögen fest.

Absatz 5: Die Regelung wird aufgehoben, da die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen abgeschafft werden soll (Ziff. 2.1.2).

Artikel 87

Absätze 1 und 2: Der Kreis der rückerstattungspflichtigen Personen soll erweitert werden auf Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid. Siehe dazu die Bemerkungen zu Artikel 86 Absatz 1 V-AsylG.

Absatz 2^{bis}: Der Anspruch auf Rückerstattung verjährt ein Jahr, nachdem die zuständige Behörde davon Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber zehn Jahre nach seiner Entstehung. Auf Rückerstattungsforderungen wird kein Zins erhoben. Eine

solche Regelung findet sich bereits im geltenden Recht zur allgemeinen Rückerstattungspflicht (Art. 85 Abs. 3 AsylG).

Absätze 3 und 4: Diese Bestimmungen werden aufgehoben, da die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen abgeschafft werden soll (Ziff. 2.1.2).

Absatz 5: Wie nach geltendem Recht gilt die Regelung nur für asylsuchende oder schutzbedürftige Personen. Damit soll ein Anreiz für diese Personen geschaffen werden für eine möglichst rasche Ausreise; sie befinden sich in einem laufenden Asylverfahren.

Neu soll festgehalten werden, dass ein Gesuch um Rückerstattung von sichergestellten Vermögenswerten vor der Ausreise eingereicht werden muss. Heute fehlt eine solche Regelung und kann in der Praxis zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen: Da keine Frist für die Gesuchseinreichung gilt, kann noch Jahre nach der erfolgten Ausreise ein Gesuch aus dem Ausland gestellt werden.

Artikel 115 Buchstabe c, 116a sowie 117

Diese Bestimmungen werden aufgehoben, da die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen abgeschafft werden soll (Ziff. 2.1.2).

Übergangsbestimmungen

Für Verfahren und offene Forderungen bei der Sonderabgabe und Vermögenswertabnahme (Art. 86 und 87 AsylG; Art. 88 AuG), die bei Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen des Asyl- und Ausländergesetzes hängig sind, soll das bisherige Recht gelten.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

4.1 Auswirkungen beim Bund

Der Bund hat in den letzten fünf Jahren aus der Sonderabgabe durchschnittliche Bruttoeinnahmen von rund 6,1 Millionen Franken pro Jahr erzielt. Rund 40% der Bruttoeinnahmen entfallen auf vorläufig Aufgenommene (rund 2,4 Millionen Franken) und rund 60% auf Asylsuchende und Schutzbedürftige (rund 3,7 Millionen Franken).

Die Nettoeinnahmen belaufen sich auf rund 4 Millionen Franken, die bei Wegfall der Sonderabgabe dem Bund entgehen. Werden durch diese Massnahmen zur Erleichterung der Integration in den Arbeitsmarkt jedoch 230 Personen pro Jahr zusätzlich erwerbstätig, sind die Einsparungen in der Sozialhilfe für den Bund höher als die heute erzielten jährlichen Nettoeinnahmen.

Heute erfolgen rund 200 Vermögenswertabnahmen pro Jahr. Die Einnahmen daraus belaufen sich auf unter 400 000 Franken. Diesen Einnahmen wird ein Aufwand für die Verwaltung dieser Vermögenswertabnahmen von schätzungsweise rund 120 000 Franken (Personal- und Arbeitsplatzkosten) beim SEM gegenüberstehen.

Zudem muss bei Beibehaltung der Vermögenswertabnahme bei gleichzeitiger Aufhebung der Sonderabgabe die bisherige Datenverarbeitung angepasst werden, da heute die Verwaltung der Sonderabgabe und der Vermögenswertabnahme durch ein gemeinsames Datenverarbeitungssystem erfolgt. Dieses einzig aufrechtzuerhalten für 200 Vermögenswertabnahmen ist zu kostspielig. Es soll deshalb für die Verwaltung der Vermögenswertabnahmen eine einfachere Datenbanklösung gewählt werden.

Bei anderen involvierten Stellen des Bundes oder der Kantone wie zum Beispiel das Bundesverwaltungsgericht, das Grenzwachtkorps oder die Polizei bleibt ebenfalls ein gewisser Arbeitswand für Vermögenswertabnahmen bestehen.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen zusätzlichen Massnahmen bei der Integrationsvorlage haben keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Kantone.

Der Wegfall der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen bei Personen aus dem Asylbereich wirkt sich nur beim Bund aus. Die dadurch angestrebte verstärkte Integration dieser Personengruppe in den Arbeitsmarkt soll jedoch auch bei den Kantonen dazu führen, dass weniger Betreuungs- und Integrationskosten anfallen.

4.3 Ergebnis und Fazit

Den Verlusten durch die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen im Asylbereich stehen Einsparungen des Bundes gegenüber, die durch einen stärkeren Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entstehen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Entwurf zur Änderung des AuG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern). Er ist mit der Verfassung vereinbar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Bestimmungen sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Der mit der parlamentarischen Initiative 08.428 (Ziff. 2.2.3) geforderte Einbezug der EL bei der Berechnung der genügenden finanziellen Mittel als Voraussetzung für den Familiennachzug und damit die Entlastung der öffentlichen Finanzen sind zulässige Ziele zur Einschränkung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Artikel 8 EMRK. Gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip sind die verschiedenen Interessen im Einzelfall gegeneinander abzuwägen (Ziff. 2.2.3).

5.3 Verhältnis zum europäischen Recht

Die erleichterte Zulassung von Personen aus dem Asylbereich zum Arbeitsmarkt ist im Einklang mit Artikel 26 der Richtlinie 2011/95/EU³⁶, wonach anerkannte Flüchtlinge oder Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, einen Anspruch auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben. Mit dieser EU-Regelung erhalten alle Personen mit internationalem Schutzstatus denselben Zugang zur Erwerbstätigkeit. Die Richtlinie 2011/95/EU ist zwar nicht Bestandteil des Schengen/Dublin-Besitzstands und

³⁶ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) (anwendbar ab 21. Dezember 2013)

daher für die Schweiz nicht verbindlich. Trotzdem liegt es im schweizerischen Interesse, dass die Asylverfahren bzw. die gewährten Rechte in allen europäischen Staaten einen vergleichbaren Standard aufweisen.