



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Emanuel Waeber
Schattenseite des Freizügigkeitsabkommens

QA 3140.13

I. Anfrage

Viele EU-Staaten leiden unter der heftigen Schuldenkrise. In diesem Zusammenhang verzeichnen viele Gemeinden einen markanten Anstieg an Sozialhilfegesuchen von Staatsangehörigen aus jenen EU-Ländern, die von der Wirtschaftskrise am stärksten getroffen wurden.

Dass es sich bei diesem Anstieg um eine Begleiterscheinung des Freizügigkeitsabkommens und des dadurch begünstigten Familiennachzugs handelt, kann nicht von der Hand gewiesen werden. Die Umsetzung des Abkommens in den Kantonen wirft nun doch einige Fragen auf und zahlreiche Gemeinden spüren zurzeit dieses sogenannte „Wirtschaftswunder Schweiz“ mit voller Wirkung.

Aus diesem Grund lade ich den Staatsrat ein, auf folgende Fragen Auskunft zu geben:

1. Wie hoch ist im Kanton Freiburg die Zahl der bei den Gemeinden eingehenden Sozialhilfegesuche von EU-Staatsangehörigen?
2. Wie hoch ist im Kanton Freiburg die Anzahl Gesuche um Familiennachzug, und wie werden diese auf allfällige Missbräuche kontrolliert?

28. März 2013

II. Antwort des Staatsrats

Die von Grossrat Emanuel Waeber angesprochenen Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens auf die Sozialhilfe sind ein aktuelles Thema. Diese Anfrage gesellt sich zu jener der Grossrätinnen Antoinette de Weck und Nadine Gobet in ihrem Postulat 2002.12 über die Sozialhilfe und die Freizügigkeit, worauf gegenwärtig ein Bericht als Antwort in Ausarbeitung steht.

Wie Artikel 23 des Gesetzes über die Sozialhilfe (SHG) es vorsieht, müssen sich Personen, die Sozialhilfe beziehen möchten, an den Sozialdienst wenden, zu dem ihre Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde gehört. Der Sozialdienst ist die Behörde, welche die Sozialhilfe-Dossiers bearbeitet und die Stellungnahme der Gemeinde des Sozialhilfe-Wohnsitzes einholt (Art. 18 Abs. 2 Bst. a^{bis}). Es obliegt der Sozialkommission dieses Dienstes, über Gewährung oder Verweigerung der materiellen Hilfe zu entscheiden (Art. 20 SHG).

1. *Wie hoch ist im Kanton Freiburg die Zahl der bei den Gemeinden eingehenden Sozialhilfegesuche von EU-Staatsangehörigen*

Gestützt auf die Daten, die dem Kantonalen Sozialamt zur Verfügung stehen, nämlich die von den regionalen Sozialdiensten übermittelten Quartalsrechnungen, finden sich bei folgenden Ländern der Europäischen Union die meisten Sozialhilfe-Dossiers und -Empfängerinnen und Empfänger:

	2010		2011		2012	
	Anz. Dossiers	Anz. Personen	Anz. Dossiers	Anz. Personen	Anz. Dossiers	Anz. Personen
Portugal						
Kurzaufenthaltsbewilligung L	23	57	23	68	20	54
Aufenthaltsbewilligung B	159	371	195	416	242	518
Aufenthaltsbewilligung C	212	404	233	455	241	454
Total	394	832	451	939	503	1026
Italien						
Kurzaufenthaltsbewilligung L	0	0	1	1	0	0
Aufenthaltsbewilligung B	10	25	15	34	21	46
Aufenthaltsbewilligung C	86	151	92	160	91	163
Total	96	176	108	195	112	209
Spanien						
Kurzaufenthaltsbewilligung L	0	0	0	0	1	3
Aufenthaltsbewilligung B	5	9	3	3	2	2
Aufenthaltsbewilligung C	41	68	42	71	35	59
Total	46	77	45	74	38	64
Frankreich						
Kurzaufenthaltsbewilligung L	4	5	4	5	3	4
Aufenthaltsbewilligung B	38	71	48	73	48	70
Aufenthaltsbewilligung C	63	91	82	123	77	118
Total	105	167	134	201	128	192
Freiburg, den 12. März 2013						

2. *Wie hoch ist im Kanton Freiburg die Anzahl Gesuche um Familiennachzug, und wie werden diese auf allfällige Missbräuche kontrolliert?*

Der Kanton verzeichnet jede Woche durchschnittlich zwischen 30 und 40 Fälle von Familiennachzug, die sich auf das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) abstützen. Es handelt sich hierbei um Situationen, in denen entweder alle Mitglieder der Familie sich bei Ankunft im Kanton gleichzeitig anmelden oder Mitglieder der Familie im Nachhinein einer erwachsenen Person nachfolgen.

Die Bedingungen für einen Familiennachzug sind vollumfänglich im Gemeinschaftsrecht festgelegt. Diese Bestimmungen kommen bei EU/EFTA-25-Staatsangehörigen sowie bei Staatsangehörigen von Bulgarien und Rumänien zur Anwendung. Das den Familienangehörigen gewährte Aufenthaltsrecht gilt nur solange, als das originäre Aufenthaltsrecht des EU/EFTA-Staatsangehörigen besteht. Der Kreis der nach dem FZA nachzugsberechtigten Familienangehöri-

gen ist weiter gefasst als in den nationalen Vorschriften über die Ausländer. So können sich, unabhängig von ihrer Nationalität (somit auch Staatsangehörige von Drittstaaten), auf das Recht auf Familiennachzug berufen der Ehegatte eines EU/EFTA-Staatsangehörigen, seine Verwandten in absteigender Linie (Kinder oder Enkel, die jünger als 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird) sowie seine Verwandten in aufsteigender Linie (Eltern oder Grosseltern, denen Unterhalt gewährt wird). Die betroffenen Personen müssen über eine angemessene Wohnung verfügen. Das Aufenthaltsrecht des Ehegatten setzt lediglich eine rechtlich bestehende Ehe voraus.

Wegen des im FZA festgelegten Grundsatzes des Diskriminierungsverbotes geht der Anspruch von EU/EFTA-Staatsangehörigen, die eine Erwerbstätigkeit ausüben (Arbeitnehmer-Status), auch dann nicht unter, wenn der Nachzug zu einer fortgesetzten und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit führt. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die sich auf das FZA berufen können, stellt die Sozialhilfeabhängigkeit keinen Ausweisungsgrund mehr dar. Entsprechend den Regelungen im Gemeinschaftsrecht haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund der Inländergleichbehandlung Anspruch auf alle sozialen Vergünstigungen, worunter u.a. Sozialhilfeleistungen - auch für Familienangehörige - fallen.

Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) ist hingegen berechtigt, Familienzusammenführungen für Verwandte in aufsteigender Linie oder Kinder über 21 Jahre zu verweigern, wenn der Inhaber des originären Rechts in der Schweiz bereits vollumfänglich von der Sozialhilfe abhängig ist; dies gilt auch für Zusammenführungen hinsichtlich aller anderen Familienmitglieder, wenn der Inhaber des originären Rechts in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausübt und Sozialhilfe beantragt (Stellensuchende, Rentnerinnen und Rentner, andere Nichterwerbstätige, Dienstleistungsempfängerinnen und -empfänger oder Personen, die freiwillig auf ihre Arbeitnehmereigenschaft verzichtet haben, selbständig Erwerbende).

Nach der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsprechung erlischt das Aufenthaltsrecht des Ehegatten auch nicht bei dauerhafter Trennung der Ehegatten, welche die Aufdeckung allfälliger Missbräuche, wenn diese nicht offensichtlich sind, schwierig gestaltet. Im Falle einer fiktiven Aufrechterhaltung der Ehe kann das BMA die Bewilligung für die Familienzusammenführung widerrufen. Das BMA muss jedoch über klare Hinweise verfügen, dass die Ehegatten ihre eheliche Gemeinschaft aufgelöst haben. Ein solches Indiz kann im Umstand liegen, dass eine Familienwohnung nur im Hinblick auf das Gesuchsverfahren gemietet, nach der Bewilligungserteilung jedoch sofort wieder aufgegeben wird und die Familiengemeinschaft in Wirklichkeit aufgelöst ist.. Bei EU- und EFTA-Angehörigen, die regelmässig ein eigenständiges Aufenthaltsrecht nach den Bestimmungen des FZA begründen können, dürfte indessen die Gefahr einer solchen Umgehung der Zulassungsvoraussetzungen gering sein. Eine andere Ausgangslage dürfte dagegen bei Familienangehörigen gegeben sein, die aus Drittstaaten stammen.

Das FZA legt für den Nachzug von Kindern keine Altersgrenze fest, solange diesen Unterhalt gewährt wird. Kinder über 21 Jahre und Verwandte in aufsteigender Linie können im Rahmen des Familiennachzugs zugelassen werden, sofern für sie eine Unterhaltspflicht besteht. Die Bedürftigkeit der unterstützten Person muss tatsächlich bestehen und nachgewiesen werden. Die schweizerischen Behörden können indes lediglich eine Bescheinigung der Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates verlangen, die das Verwandtschaftsverhältnis und – sofern notwendig – die Unterhaltsgewährung bestätigt. Die Bestimmungen über den Familiennachzug sollen das Zusammenleben der gesamten Familie ermöglichen. Es kann jedoch erwartet werden, dass unabhängig vom Alter der Kinder Gesuche um Familiennachzug gestützt auf die Bestimmungen des FZA möglichst rasch nach der Einreise der

bereits aufenthaltsberechtigten Person gestellt werden. Werden Gesuche zu einem späteren Zeitpunkt eingereicht, sind sie von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern entsprechend zu begründen (zwingende familiäre Gründe wie Änderung der Betreuungsverhältnisse in Folge von Tod, Krankheit, Invalidität usw.). In diesen ganz besonderen Fällen muss das BMA sich nach Möglichkeit vergewissern, ob der Familiennachzug von Kindern nicht rechtsmissbräuchlich ist, weil er ausschliesslich der Umgehung der Zulassungsvorschriften des FZA dient.

Hervorzuheben ist, dass auf Bundesebene Massnahmen getroffen wurden, um Missbräuchen vorzubeugen (z.B. unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge oder unberechtigte und missbräuchliche Aufenthaltsansprüche). Es handelt sich namentlich um bereits getroffene oder anstehende Massnahmen im Rahmen der Umsetzung des vom Bundesrat 2010 vorgestellten Massnahmenkatalogs (z.B. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Datenaustausch im Bereich der Arbeitslosenversicherung, usw.). Ausserdem hat das Bundesamt für Migration (BFM) im Anschluss an den Bericht über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz und den entsprechenden Empfehlungen, die der Bundesrat im Juli 2012 vorgestellt hat, ein Missbrauchsmonitoring zusammen mit den Kantonen eingeführt. Auch wünscht das BFM, dass das Bundesgericht (BG) bestimmt, welche Migrantinnen und Migranten Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe haben. Es hat Anfang Mai 2013 beim BG eine Klage eingereicht in der Hoffnung, die Rechtssicherheit besser zu gewährleisten.

28. Mai 2013