

Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz

Ergebnisse einer Onlinebefragung bei Führungs- und Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen im Migrations- und Sozialbereich sowie statistische Analysen zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019

Im Auftrag

Charta Sozialhilfe Schweiz, vertreten durch

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK

Schweizerischer Städteverband SSV und Städteinitiative Sozialpolitik

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft SGG

Schweizerisches Rotes Kreuz SRK

und

Eidgenössische Migrationskommission EKM

Jürg Guggisberg, Céline Gerber, BASS AG

Bern, 22. Februar 2022

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Zusammenfassung | I |
| Résumé | V |
| 1 Einleitung | 1 |
| 1.1 Ausgangslage und Fragestellungen | 1 |
| 1.2 Kurzüberblick zum Stand der Forschung | 3 |
| 2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug | 5 |
| 2.1 Vorgehen | 5 |
| 2.2 Verstärkte Inanspruchnahme von Dienstleitungen und Angeboten privater Hilfswerke | 6 |
| 2.3 Zunehmende Unsicherheit und Sorgen um das Aufenthaltsrecht bei Personen mit Ausweis B und C | 8 |
| 2.4 Zunahme von Situationen in Zusammenhang mit Nichtbezug | 12 |
| 2.5 Verstärkte Überprüfung der Integrationskriterien durch Migrationsämter | 15 |
| 3 Statistik: Entwicklung Sozialhilfebezug 2016 bis 2019 | 19 |
| 3.1 Ausgangslage und Vorgehen | 19 |
| 3.2 Rückgang Sozialhilfebezug bei ausländischen Bevölkerungsgruppen 2016 bis 2019 | 20 |
| 3.3 Erklärungen für den Rückgang | 22 |
| 4 Fazit | 25 |
| 5 Literaturverzeichnis | 27 |
| Anhang: Übersicht über die wichtigsten Änderungen AIG 2019 | 29 |

Zusammenfassung

In jüngster Zeit gibt es vermehrt Beobachtungen, Berichte, Hinweise und Befürchtungen, dass Ausländer/innen darauf verzichten, Sozialhilfe zu beziehen, obwohl sie darauf Anspruch hätten, weil dies negative Folgen für ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben könnte.

Als Gründe für diese Befürchtungen werden zum einen das 2019 in Kraft getretene revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) genannt, welches höhere Hürden für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung setzt und den Entzug oder die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung oder auch die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung vereinfacht. Gleichzeitig zu den Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen hat die Corona-Krise die Situation von vielen Armutsbetroffenen verschlechtert und es gibt Hinweise, dass sich viele dieser Personen an Hilfswerke wenden, um einen Sozialhilfebezug vermeiden zu können.

Im Verlauf der letzten Jahre sind verschiedene Untersuchungen zur Thematik des Nichtbezugs im migrationsrechtlichen Kontext entstanden. Weitgehend offen sind nach wie vor Angaben oder Einschätzungen über das tatsächliche Ausmass des Nichtbezugs von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung und im speziellen der Aufenthalter/innen (Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, Ausweis B) und Niedergelassenen (Personen mit einer Niederlassungsbewilligung, Ausweis C), für die die Neuerungen im AIG besonders relevant sind. Die nun vorliegende Untersuchung versucht diese Lücke zu verkleinern, obwohl harte Zahlen bei diesem Phänomen naturgemäss schwierig zu finden sind.

Vorgehen

■ In einem ersten Schritt wurden neben einer Literaturrecherche mit 9 ausgewählten Führungs- und Fachpersonen aus staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen aus dem Migrations- und Sozialbereich explorative Gespräche geführt, mit dem Ziel, die Thematik des Nichtbezugs für die Zwecke dieser Untersuchung möglichst gut zu erfassen und einzugrenzen.

■ Mittels einer nationalen Onlinebefragung bei Fachpersonen, Behörden und Fachstellen des Sozial- und Migrationsbereichs wurde das Ziel verfolgt, eine breit abgestützte Einschätzung zur Problematik und zum Ausmass des Nichtbezugs von Sozialhilfe bei der ausländischen Bevölkerung aus der Sicht der Fachpersonen zu erhalten. Zur Befragung eingeladen wurden insgesamt 137 nicht-staatliche Fachorganisationen (NGO) sowie

90 öffentliche Sozialdienststellen. Es liegen nun detaillierte Einschätzungen und Beobachtungen von insgesamt 86 Fachpersonen aus 50 NGOs sowie von 122 Fachpersonen aus 46 Sozialdiensten und 11 staatlichen Sozialberatungs- und Fachstellen vor.

■ Zum ändern wurde die Entwicklung des Sozialhilfebezugs der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung vertiefend analysiert. Ausgangspunkt für diese Analysen bildeten Auswertungen im Vorfeld dieser Untersuchung mit Zahlen aus der Sozialhilfestatistik (BFS) und der Ausländer- und Asylstatistik (SEM), die aufzeigten, dass der Sozialhilfebezug von Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Periode 2016 bis 2019 im Gegensatz zu den Schweizer/innen verhältnismässig stark rückläufig war. Wir haben diese Beobachtungen zum Anlass genommen, die Entwicklung etwas genauer zu analysieren und stellen die Frage, inwieweit dies ein Indiz für eine Zunahme von Nichtbezug in der Sozialhilfe schon vor dem Inkrafttreten des AIG sein könnte.

Zunahme der Nachfrage bei den Hilfswerken, kaum Veränderungen bei den Sozialdienststellen

Bezüglich der Entwicklung der Nachfrage zeigen sich zwischen den Beobachtungen der Hilfswerke und jenen der Sozialdienststellen deutliche Unterschiede.

In 3 von 4 Hilfswerken wird ein leichter (50%) bis deutlicher (22%) Anstieg der Nachfrage bzw. Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen seit 2019 festgestellt. Neben der allgemeinen Migrationsberatung und der ausländerrechtlichen Beratung werden insbesondere Bildungs- und Wohnberatungen deutlich häufiger nachgefragt. Es handelt sich dabei mehrheitlich um einen Ausbau des bestehenden Angebots und nicht um neu geschaffene Dienstleistungen. Neben dem Auftreten der COVID-19-Pandemie wird der Anstieg von den NGOs mehrheitlich auf die zunehmende Angst der ausländischen Bevölkerung vor ausländerrechtlichen Konsequenzen zurückgeführt, sei es, weil sie befürchteten, das Aufenthaltsrecht oder die Niederlassungsbewilligung zu verlieren, oder aber die Einbürgerung oder den Familiennachzug mit einem Gang auf das Sozialamt zu gefährden. Auf die Frage, wie sich der Anteil der Aufenthalter/innen (Ausweis B) und Niedergelassenen (Ausweis C) am Total aller Klient/innen verändert habe, gibt die Hälfte der Befragten aus den NGO entweder an, dass er deutlich (18%) oder leicht (34%) angestiegen sei (nicht eingerechnet in diese Zahlen sind jene 31

Zusammenfassung

Prozent der Befragten, die die Frage nicht beantworten konnten).

Demgegenüber können gut zwei Drittel der Fachpersonen aus den Sozialdiensten, welche die entsprechende Frage beantworten konnten, kaum eine Veränderung der Nachfrage seit 2019 wahrnehmen.

Unsicherheit und Sorgen um Bleiberecht nehmen zu

Fast ausnahmslos alle Fachpersonen – sowohl aus öffentlichen Sozialdienststellen als auch von Hilfswerken – geben an, dass sie in ihrer Arbeit regelmässig mit Klient/innen konfrontiert sind, die Angst haben, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren und die Schweiz verlassen zu müssen. Die Ergebnisse der Befragung machen deutlich, dass die Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen bei armutsgefährdeten oder armutsbetroffenen Aufenthalter/innen (Ausweis B) und Niedergelassenen (Ausweis C) häufig mit Unsicherheit und Sorgen um das Bleiberecht verbunden ist. Dass dies in den öffentlichen Sozialdiensten weniger häufig beobachtet werden kann als in privaten Hilfsorganisationen, ist ein klares Indiz dafür, dass ein Teil der Personen in prekären Lagen es vorziehen, Hilfe und Unterstützung bei nicht-staatlichen Organisationen zu suchen und sich nicht an staatliche Stellen wenden.

Gut drei Viertel der Fachpersonen aus den NGOs und zwei Drittel aus den Sozialdiensten geben an, dass sie Sorgen im Zusammenhang mit dem Bleiberecht häufiger beobachten als unmittelbar vor der Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019. 9 von 10 aller befragten Fachpersonen führen diese Zunahme auf die Inkraftsetzung des neuen AIG zurück. Etwas unterschiedlich sehen die Befragten die Rolle der COVID-19-Pandemie. Während in den Hilfswerken die Mehrheit (61%) auch in der Pandemie einen wichtigen Grund für die Zunahme von Unsicherheit und Ängsten in der ausländischen Bevölkerung sieht, wird dies von den Fachpersonen in den Sozialdiensten deutlich weniger häufig so gesehen (30%).

Dass sich vermehrt Unsicherheit und Sorgen um das Bleiberecht bei armutsgefährdeten oder -betroffenen Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ausbreiten und auch die Situationen in Zusammenhang mit dem Nichtbezug zunehmen, wurde in explorativ geführten Gesprächen sehr deutlich mit der stärker wahrnehmbaren Überprüfungen der Integrationskriterien durch die Migrationsbehörden in Verbindung gebracht. Die Ergebnisse der Onlinebefragung zeigen, dass ein verhältnismässig grosser Teil der Fachpersonen (NGO wie auch Sozialdienste) regelmässig mit von den Migrationsämtern

verschickten Briefen konfrontiert sind, die entweder eine Überprüfung der Integrationskriterien ankündigen oder eine Verwarnung, einen Verweis oder schon einen Entscheid in Zusammenhang mit dem Bleiberecht enthalten. Bei den befragten NGO kommt dies teilweise täglich bis mehrmals wöchentlich vor (11%), bei 41 Prozent zumindest ein- bis mehrmals pro Monat. Rund zwei Drittel geben an, dass Überprüfungen der Integrationskriterien häufiger vorkommen als unmittelbar vor der Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019. In offenen Kommentaren sowie den explorativ geführten Gesprächen wird mehrmals erwähnt, dass Betroffene hierzu in relativ kurzer Frist viele Unterlagen anlässlich eines Gesuchs um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einreichen müssen, und dass dies ohne fachliche Unterstützung fast nicht möglich sei.

Zunahme von Situationen in Zusammenhang mit Nichtbezug

Eine grosse Mehrheit der Fachpersonen sowohl aus staatlichen wie auch nicht-staatlichen Institutionen beobachtet im Rahmen der Betreuung von armutsgefährdeten und -betroffenen Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung regelmässig konkrete Situationen in Zusammenhang mit dem Nichtbezug von Sozialhilfe. Das Ausmass wird jedoch von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen unterschiedlich eingeschätzt. Während rund 1 von 6 NGO-Mitarbeitenden täglich bis mehrmals die Woche mit Betroffenen in Kontakt sind, die kein Gesuch zum Bezug von Sozialhilfe stellen wollen, werden solche und ähnliche Situationen in den Sozialdiensten deutlich weniger häufig direkt beobachtet. Dies ist auch eine Folge davon, dass die Erstberatung in den Sozialdiensten «anonym» erfolgt und nicht bekannt ist, ob sich eine Person nach der Beratung dann tatsächlich formal anmeldet und ein Gesuch um Unterstützung bei der Sozialhilfe einreicht.

Basierend auf den Angaben zu den Häufigkeiten kann davon ausgegangen werden, dass es bei den befragten NGO monatlich in 3 bis 4 Fällen von rund 30 direkten Kontakten mit armutsbetroffenen oder -gefährdeten Aufenthalter/innen (Ausweis B) und Niedergelassenen (Ausweis C) deutliche Anhaltspunkte für den Verzicht auf das Einreichen eines Gesuchs um Sozialhilfe gibt. Gut 7 von 10 Befragten aus den NGO und 6 von 10 der Sozialdienst-Mitarbeitenden geben an, dass solche Situationen rund um den Nichtbezug im Vergleich zur Situation vor der Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019 aktuell häufiger vorkommen.

Auch dass sich Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verschulden, um

Zusammenfassung

einen Sozialhilfebezug zu vermeiden, wird sowohl bei den staatlichen wie auch nicht-staatlichen Stellen häufig (und seit 2019 in höherem Ausmass) beobachtet und gemäss den Erkenntnissen aus den explorativ geführten Gesprächen als grosses Problem wahrgenommen. Dass die Verschuldungsproblematik auch in den Sozialämtern verhältnismässig häufig beobachtet werden kann (59% der Befragten), korrespondiert mit der Erfahrung in der Praxis, dass Personen zum Zeitpunkt ihres Gesuchs teilweise bereits sehr hohe Schulden angehäuft haben.

Nichtbezugssituationen werden verstärkt bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) aus der EU/EFTA, aus europäischen Staaten ausserhalb der EU/EFTA wie auch ausserhalb Europas beobachtet. Auch werden ausländische Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Erwerbslose sowie Nichterwerbspersonen mit Aufenthaltsbewilligung besonders häufig mit einer starken Zunahme von Situationen mit Sorgen um das Bleiberecht genannt.

Statistik: Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019

Im Wissen darüber, dass keine «harten» Daten vorhanden sind, mit denen der Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung direkt ermittelt werden könnte, haben wir nach alternativen Möglichkeiten und Methoden gesucht, wie wir auch aus statistischer Sicht einen Beitrag zur Frage der Entwicklung des Nichtbezugs im Kontext der Entwicklung des Migrationsrechts leisten können.

Ausgangspunkt für die statistischen Analysen bildet die Beobachtung, dass die Sozialhilfequoten der ausländischen Bevölkerung mit B- und C-Bewilligung in der Periode 2016 bis 2019 deutlich zurückgegangen sind, wogegen jene der Schweizer/innen konstant geblieben sind. Bei den Analysen gehen wir von der Ausgangshypothese aus, dass der Rückgang der Sozialhilfequote mit einer Zunahme des Nichtbezugs einhergeht. Wir verwenden die Statistik dafür, alternative Erklärungen für den beobachteten Rückgang zu finden. Je besser dies gelingt, umso eher ist der Rückgang auf andere Faktoren zurückzuführen und umso weniger mit einer (starken) Zunahme des Nichtbezugs in Verbindung zu bringen.

Für die Analysen steht ein vom BFS zur Verfügung gestellter Datensatz mit detaillierten Angaben zum Sozialhilfebezug, ergänzt mit Angaben aus der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) und den individuellen Konten (IK) der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) mit den AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen der Jahre 2016 bis 2019 zur Verfügung. Dass wir uns

«datentechnisch» nur auf die Jahre 2016 bis 2019 beschränken müssen – neuere Angaben waren zum Zeitpunkt des Studienbeginns nicht erhältlich – beinhaltet sowohl Nachteile wie auch Vorteile. Zwar kann damit vermeiden werden, dass die im Fokus stehende Problematik, der Sozialhilfebezug im Kontext der migrationsrechtlichen Entwicklungen von allfälligen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie überlagert wird. Gleichzeitig ist in dieser Zeitperiode nur das erste Jahr unter dem neuen AIG mit all seinen Neuerungen enthalten, womit sich ein direkter Zusammenhang zu diesem nur schwer herstellen lässt.

Rückgang Sozialhilfebezug bei ausländischen Bevölkerungsgruppen 2016 bis 2019

Bei Personen aus dem EU/EFTA-Raum sind die Sozialhilfe-Bezugsquoten zwischen 2016 und 2019 stetig gesunken, bei Aufenthalter/innen (Ausweis B) von 2.3 auf 2.0 Prozent, bei Niedergelassenen (Ausweis C) von 3.4 auf 3.0 Prozent. Drittstaatenangehörige weisen im Vergleich zu Personen aus dem EU/EFTA-Raum eine deutlich höhere Bezugsquote aus, wobei auch diese rückläufig war. Sie ist bei Personen mit Ausweis B (ohne anerkannte Flüchtlinge) um 0.8 Prozentpunkte von 9.7 auf 8.9 Prozent gesunken, bei Niedergelassenen (Ausweis C) um 0.9 Prozentpunkte von 9.0 auf 8.1 Prozent.

Wir können demnach festhalten, dass die Bezugsquoten von Sozialhilfe bei Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (unter Ausschluss von anerkannten Flüchtlingen) in der Periode von 2016 bis 2019 markant zurückgegangen sind, während die Quoten der Bevölkerung mit Schweizer Staatsangehörigkeit praktisch konstant auf dem Ausgangswert von 2.5 Prozent im Jahr 2016 geblieben sind.

Etwas detailliertere Auswertungen zeigen, dass der Rückgang bei einigen spezifischen ausländischen Bevölkerungsgruppen sogar noch etwas ausgeprägter ist. Dies trifft bspw. für ausländische Personen im Alter zwischen 33 und 54 Jahren sowie in Haushalten mit minderjährigen Kindern unter 18 Jahren zu. Zudem ist der Rückgang bei Männern aus dem EU/EFTA-Raum mit Ausweis B etwas ausgeprägter als bei den Frauen. Analysen nach Aufenthaltsdauer zeigen, dass der Rückgang bei Aufenthalter/innen (Ausweis B) aus dem EU/EFTA-Raum mit einer Aufenthaltsdauer zwischen 3 und 4 bzw. zwischen 5 und 9 Jahren besonders ausgeprägt ist – also jenen Jahren, in denen entweder die Aufenthaltsverlängerung oder ein allfälliger Wechsel zu einem Niederlassungsausweis ansteht. Bei Niedergelassenen (Ausweis C) sind besonders starke Rückgänge der

Zusammenfassung

Bezugsquoten bei einer Aufenthaltsdauer zwischen 5 bis 9 Jahren (Personen aus dem EU/EFTA-Raum) sowie einer Aufenthaltsdauer zwischen 10 und 14 Jahren (EU/EFTA sowie Personen aus Drittstaaten) zu beobachten, bei denen sich in Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus u.a. auch die Frage der Einbürgerung stellen kann.

In einem letzten Analyseschritt wurde versucht, die im Kreuzvergleich beobachtbaren unterschiedlichen Entwicklungen der Bezugsquoten möglichst gut zu erklären. In den dafür entwickelten Schätzmodellen wurde überprüft, inwieweit der beobachtete Rückgang in Zusammenhang mit einer im Zeitverlauf sich verändernden Alters- und Geschlechterstruktur, Haushaltsstruktur, Anteilswerten bezüglich Aufenthaltsdauer oder Einkommensstruktur erklären lässt.

Zusammenfassend lassen sich aus den Ergebnissen folgend Schlüsse ziehen:

- Der Rückgang im Sozialhilfebezug bei Personen aus dem EU/EFTA-Raum lässt sich mit Hilfe der Statistik nicht oder nur zu einem geringen Teil erklären. Die Ausgangshypothese, dass der Rückgang in Zusammenhang mit einer Zunahme des Nichtbezugs stehen könnte, lässt sich damit nicht widerlegen.

- Bei Personen aus Drittstaaten hingegen sind gut zwei Drittel des Rückgangs auf eine leicht verbesserte Erwerbsintegration (Anstieg der Erwerbstätigenquote) und einer damit einhergehenden leichten Verbesserung der Einkommenslage zurückzuführen. Die Analysen deuten darauf hin, dass die leichte Verbesserung der Einkommenssituation zumindest zu einem Teil auf eine Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Unter Berücksichtigung der Kompositionseffekte verbleibt damit bei Drittstaatsangehörigen mit Ausweis B und C noch ein Rückgang der Sozialhilfe-Bezugsquote von 0.3 Prozentpunkten.

Fazit

Gestützt auf die empirischen Ergebnisse kann zur Entwicklung des Nichtbezugs von Sozialhilfe der Migrationsbevölkerung Folgendes festhalten werden:

- Die Befragung von Führungs- und Fachpersonen aus staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen aus dem Migrations- und Sozialbereich hat aufgezeigt, dass Unsicherheit und Angst um das Bleiberecht und Nichtbezug in der Sozialhilfe von einer grossen Mehrheit im Rahmen der Begleitung und Betreuung von armutsgefährdeten oder armutsbetroffenen Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsrecht B und C beobachtet wird. Ein wesentlicher Grund dafür wird

in dem 2019 in Kraft getretenen revidierten Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) gesehen, das höhere Hürden für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung setzt und den Entzug oder die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung oder auch die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung vereinfacht. Gleichzeitig zu den veränderten gesetzlichen Grundlagen hat die Corona-Krise die Situation von Armutsbetroffenen verschlechtert. Die Hinweise, dass sich viele dabei auch an Hilfswerke wandten, um einen Sozialhilfebezug vermeiden zu können, werden durch die Ergebnisse der Befragung gestützt. Eine Zunahme von Nichtbezugssituationen wird verstärkt bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung aus allen Herkunftsregionen beobachtet. Sorgen um das Bleiberecht betreffen besonders häufig Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Erwerbslose sowie Nichterwerbspersonen mit Aufenthaltsbewilligung B. Gemäss den Befragungsergebnissen sind jedoch auch Personen mit Niederlassungsbewilligung in beträchtlichem Ausmass betroffen.

- Die detailliertere Betrachtung des im Vorfeld der Untersuchung festgestellten Rückgangs der Sozialhilfequote bei Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung liefert für die verschiedenen im Fokus stehenden Migrationsgruppen unterschiedliche Ergebnisse. Zum einen zeigt sich, dass der Rückgang bei Personen aus EU/EFTA-Ländern im Vorfeld des Inkrafttretens des neuen AIG (2019) mit den umfangreichen Daten, die für die Analysen zur Verfügung standen, nicht erklärt werden kann. Obwohl mit diesem Befund kein direkter Zusammenhang zu allfälligen Entwicklungen des Nichtbezugs von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung hergestellt werden kann, lässt dieser doch aufhorchen und bleibt erklärungsbedürftig. Fest steht, dass Unsicherheit und Angst um das Bleiberecht bei armutsgefährdeten bzw. -betroffenen Ausländer/innen aus EU/EFTA-Ländern gemäss den befragten Fachorganisationen weit verbreitet ist.

- Abschliessend bleibt der Hinweis, dass die Zugänglichkeit zu national konsolidierten Daten in Zusammenhang mit der Erteilung/Nichterteilung der Niederlassungsbewilligungen, der Rückstufung und des Entzugs der Niederlassungsbewilligungen sowie der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung verbessert werden sollte. Es ist nach wie vor schwierig, sich ein Bild darüber zu verschaffen, welche ausländischen Gruppen in welchem Ausmass von solchen Entscheiden tatsächlich betroffen sind.

Résumé

Depuis quelque temps, de plus en plus d'observations, de rapports, d'indices et de craintes font penser que les étrangers en Suisse renoncent à recourir à l'aide sociale, alors même qu'ils y auraient droit, en raison des conséquences négatives que cette démarche pourrait avoir sur leur droit de rester dans le pays.

Ces craintes se fondent sur deux motifs : tout d'abord, une révision de la loi sur les étrangers et sur l'intégration (LEI) entrée en vigueur en 2019 qui durcit les conditions d'octroi de l'autorisation de séjour et facilite le retrait ou la rétrogradation de l'autorisation d'établissement ainsi que la non-prolongation de l'autorisation de séjour ; parallèlement à cette modification des bases légales, la crise sanitaire liée au Covid-19 a péjoré la situation de nombreuses personnes touchées par la pauvreté et beaucoup d'entre elles se seraient adressées aux œuvres d'entraide afin d'éviter de recourir à l'aide sociale.

Plusieurs enquêtes sur le thème du non-recours à l'aide sociale dans le contexte du droit des migrations ont été publiées l'année passée. Cependant, l'ampleur effective du phénomène reste largement incertaine. Les données et les estimations semblent admettre qu'il touche plus particulièrement les titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une autorisation d'établissement (permis C), lesquels se trouvent spécifiquement affectés par les modifications de la LEI. La présente enquête vise à combler en partie ces lacunes, quand bien même il est difficile par nature de trouver des chiffres établis sur le sujet.

Procédé

■ Outre des recherches bibliographiques, une première étape a consisté à mener des entretiens exploratoires avec neuf personnes sélectionnées œuvrant à la direction ou en tant qu'experts dans des organisations gouvernementales et non gouvernementales actives dans le domaine de la migration et de l'aide sociale. Il s'agissait, pour les besoins de cette enquête, de comprendre et délimiter ainsi aussi précisément que possible la problématique du non-recours à l'aide sociale.

■ Un questionnaire en ligne au niveau national adressé à des experts, des autorités et des services spécialisés dans le domaine de la migration et de l'aide sociale avait pour objectif d'obtenir une appréciation largement étayée par des praticiens de la problématique et de l'ampleur du non-recours à l'aide sociale au sein de la population étrangère. Sur les 137 organisations non gouvernementales (ONG) et 90 services sociaux publics invités à

participer à l'enquête, 86 experts de 50 ONG et 122 spécialistes de 46 services sociaux publics et 11 services de conseil social et services spécialisés publics ont répondu et livré leurs estimations et observations.

■ Une analyse approfondie a porté sur l'évolution du recours à l'aide sociale au sein de la population suisse et étrangère. Ce travail est parti de conclusions préliminaires tirées de la statistique suisse de l'aide sociale (OFS) et de la statistique des étrangers et en matière d'asile (SEM) qui traduisent un recul très marqué du recours à l'aide sociale parmi les titulaires du permis B ou C et les citoyens établis par rapport aux personnes de nationalité suisse durant la période 2016-2019. Ces constats nous ont incité à analyser plus précisément l'évolution du phénomène et à chercher ainsi à déterminer dans quelle mesure ils constituent l'indice d'une augmentation du non-recours à l'aide sociale déjà avant l'entrée en vigueur de la révision de la LEI.

Augmentation de la demande dans les œuvres d'entraide, peu de changement dans les services sociaux

Les observations des œuvres d'entraide et celles des services sociaux diffèrent sensiblement en ce qui concerne l'évolution de la demande.

Trois œuvres d'entraide sur quatre constatent une augmentation légère (50 %) à forte (22 %) des demandes ou des recours à des prestations sociales depuis 2019. Outre les conseils d'ordre général en matière de migration ou sur le droit des étrangers, les demandes portent aussi nettement plus souvent sur la formation et le logement. Dans la majorité des cas, il s'agit là d'un développement de l'offre et non pas de prestations nouvellement créées. Mise à part la pandémie Covid-19, les ONG expliquent cette augmentation principalement par la peur croissante au sein de la population étrangère des conséquences en matière de droit des étrangers, qu'il s'agisse de perdre le permis de séjour ou l'autorisation d'établissement ou de compromettre le processus de naturalisation ou de regroupement familial, en se rendant au service social. À la question de savoir comment la part des titulaires du permis B ou C a évolué par rapport à la totalité des clients, la moitié des ONG indique une hausse marquée (18 %) ou légère (34 %) (non inclus les 31 % de personnes interrogées n'ayant pas pu répondre à cette question).

En revanche, deux bons tiers des spécialistes des services sociaux qui ont répondu à la question ne perçoivent guère de changement dans la demande depuis 2019.

Insécurité et craintes quant au droit de rester

Presque sans exception, tous les participants à l'enquête – aussi bien des services sociaux que des œuvres d'entraide – signalent qu'ils sont régulièrement confrontés dans leur travail à des clients qui craignent de perdre leur droit de séjour et de devoir quitter la Suisse. Les résultats de l'enquête montrent clairement que le recours aux prestations sociales pour les titulaires du permis B ou C en situation ou menacés de pauvreté est souvent lié à l'insécurité et aux craintes concernant leur droit de rester dans le pays. Le fait que ce constat soit moins fréquent dans les services sociaux publics que dans les organisations d'entraide privées indique sans conteste qu'une partie des personnes vivant dans la précarité préfèrent se tourner vers les ONG pour chercher de l'aide et du soutien plutôt que de s'adresser aux services publics.

Plus de trois quarts des experts d'ONG et deux tiers des spécialistes des services sociaux disent observer désormais plus souvent des inquiétudes en lien avec le droit de rester que juste avant l'entrée en vigueur de la révision de la LEI en 2019. Parmi les personnes interrogées, neuf sur dix estiment que cette augmentation tient à la nouvelle réglementation. Le rôle joué par la pandémie varie selon les personnes interrogées : si la majorité des œuvres d'entraide (61 %) voient également dans la crise sanitaire un motif important expliquant un sentiment d'insécurité et des craintes grandissantes au sein de la population étrangère, les services sociaux sont nettement moins nombreux à le penser (30%).

Il ressort des entretiens exploratoires que l'augmentation de l'insécurité et des craintes quant au droit de rester chez les titulaires de permis B ou C en situation ou menacés de pauvreté, d'une part, et des cas de non-recours à l'aide sociale, d'autre part, est très clairement liée à la sévérité accrue avec laquelle les autorités de migration examinent les critères d'intégration. Selon les résultats de l'enquête en ligne, une part relativement importante des professionnels (ONG et services sociaux confondus) fait régulièrement état de courriers envoyés par les offices de migration annonçant soit une vérification des critères d'intégration ou contenant un avertissement ou une décision en lien avec le droit de rester. Parmi les ONG interrogées, ce fait est constaté chaque jour ou plusieurs fois par semaine (11 %), au minimum une à plusieurs fois par mois (41 %). Environ deux tiers indiquent que les critères d'intégration sont vérifiés aujourd'hui plus maintenant que juste avant l'entrée en vigueur de la LEI révisée en 2019. Dans les commentaires facultatifs du questionnaire et

dans les entretiens exploratoires, il est mentionné à plusieurs reprises que les personnes concernées doivent à cette fin fournir dans des délais relativement courts de nombreux documents pour une demande de prolongation de l'autorisation de séjour, à tel point que ces démarches deviennent presque impossibles sans l'aide d'un professionnel.

Multiplication des cas liés au non-recours à l'aide sociale

Une grande majorité des experts aussi bien des ONG que des services publics notent régulièrement, dans le cadre de la prise en charge de titulaires du permis B ou C menacés ou en situation de pauvreté, des circonstances concrètes en lien avec le non-recours à l'aide sociale. L'ampleur en est toutefois appréciée différemment par les uns et les autres : si environ un sixième des collaborateurs d'ONG sont quotidiennement à plusieurs fois par semaine en contact avec des personnes qui ne veulent pas déposer une demande d'aide sociale, c'est nettement moins souvent le cas dans les services sociaux. Ce résultat tient aussi au fait que la première consultation auprès des services sociaux est « anonyme » et qu'on ne sait pas si la personne en question s'annonce par la suite effectivement de manière formelle et dépose une demande d'aide sociale.

À partir des données sur la fréquence fournies par les ONG interrogées, on peut déduire que, sur les quelque 30 contacts directs par mois avec des titulaires du permis B ou C menacés ou en situation de pauvreté, trois à quatre cas sont explicitement liés au refus de déposer une demande d'aide sociale. Un bon septième des collaborateurs d'ONG et un sixième de ceux des services sociaux ayant répondu à l'enquête signalent que ces cas liés au non-recours à l'aide sociale surviennent plus souvent depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LEI en 2019.

Le fait également que les titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement s'endettent pour éviter de recourir à l'aide sociale revient plus souvent (et dans une plus large mesure depuis 2019) aussi bien dans les organisations privées que dans les services publics. Dans les entretiens exploratoires, cette situation était perçue comme un grave problème. La problématique de l'endettement s'observe aussi relativement souvent dans les services sociaux (59 % des personnes interrogées), ce qui confirme l'expérience témoignant que les personnes ont parfois déjà accumulé des dettes très importantes au moment de leur demande.

Les cas de non-recours à l'aide sociale concernent de plus en plus les titulaires du permis B originaire

de pays UE/AELE, de pays européens hors UE/AELE ainsi que de pays non européens. De même, les familles étrangères avec enfants, les familles monoparentales, les personnes au chômage ou sans activité lucrative au bénéfice d'une autorisation de séjour sont très souvent citées en lien avec une forte augmentation des craintes quant à leur droit de rester.

Statistique: évolution du recours à l'aide sociale de 2016 à 2019

Vu l'absence de données « établies » à partir desquelles on pourrait mesurer directement le non-recours à l'aide sociale au sein de la population étrangère, nous avons cherché d'autres solutions et méthodes pour déterminer statistiquement l'évolution de ce phénomène dans le contexte du développement du droit des migrations.

Cette analyse scientifique s'appuie sur le constat que le taux d'aide sociale chez les titulaires du permis B ou C marque un net recul durant la période 2016-2019, alors qu'il resté stable chez les citoyens suisses. Nous posons comme hypothèse initiale que ce recul du taux d'aide sociale va de pair avec une augmentation du non-recours à l'aide sociale et utilisons ensuite la statistique pour chercher d'autres explications à cette évolution. Plus nous en trouvons, plus le phénomène tient alors à d'autres facteurs et moins il renvoie à une (forte) hausse du non-recours à l'aide sociale.

A cet égard, l'OFS met à disposition un ensemble de données détaillées sur le recours à l'aide sociale, complétées par des données issues de la statistique de la population et des ménages (STATPOP) et des comptes individuels (CI) de la Centrale de compensation (CdC) avec les revenus professionnels soumis à l'AVS pour les années 2016 à 2019. Nous avons dû nous limiter « techniquement » à cette période vu l'absence de données plus récentes au moment de lancer l'étude, ce qui comporte en soi des inconvénients mais aussi des avantages. Cette limitation nous permet d'éviter tout chevauchement entre l'évolution du recours à l'aide sociale dans le contexte du droit des étrangers et les possibles conséquences liées à la pandémie Covid-19. Cependant, seule la dernière année de cette période est placée sous le nouveau régime de la LEI, ce qui rend difficile d'établir un lien direct avec ce changement.

Recul du recours à l'aide sociale chez les groupes de population étrangère entre 2016 et 2019

Pour les ressortissants de l'espace UE/AELE, le taux d'aide sociale marque une baisse constante entre 2016 et 2019, passant de 2,3 % à 2,0 %

chez les titulaires du permis B et de 3,4 % à 3,0 % chez les titulaires du permis C. Chez les ressortissants d'États tiers, le taux d'aide sociale, comparativement nettement plus élevé, a également reculé durant la période considérée, passant de 9,7 % à 8,9 % (soit -0,8 point de pourcentage) chez les titulaires du permis B (sans les réfugiés reconnus) et de 9,0 % à 8,1 % (soit -0,9 point de pourcentage) chez les titulaires du permis C.

Nous pouvons donc affirmer que le taux d'aide sociale chez les personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement (à l'exclusion des réfugiés reconnus) a nettement baissé entre 2016 et 2019, alors que ce taux s'est maintenu à 2,5 % chez les personnes de nationalité suisse sur la même période.

Une évaluation plus détaillée montre que le recul est plus marqué encore dans certains groupes de population étrangère spécifiques. Ainsi en est-il par exemple des étrangers âgés de 33 à 54 ans et des ménages avec enfants mineurs (> 18 ans). En outre, parmi les ressortissants de l'espace UE/AELE titulaires du permis B, le recul est plus important chez les hommes que chez les femmes. L'analyse en fonction de la durée de séjour indique que la baisse du taux d'aide sociale est particulièrement importante chez les ressortissants de l'espace UE/AELE titulaires du permis B séjournant en Suisse depuis 3 et 4 ans ou depuis 5 à 9 ans – autrement dit une période durant laquelle la prolongation du séjour respectivement le passage éventuel à une autorisation d'établissement est envisageable. Pour les titulaires du permis C, le taux d'aide sociale marque un recul spécialement net lorsque la durée de séjour est de 5 à 9 ans (ressortissants UE/AELE) et de 10 à 14 ans (ressortissants UE/ALE et États tiers) – soit une période durant laquelle se pose notamment la question de la naturalisation selon le statut de séjour.

Une dernière étape de l'étude visait à expliquer le précisément possible les variations constatées dans l'évolution du taux d'aide sociale par comparaison croisée. Des modèles d'estimation ont été développés afin d'examiner ainsi dans quelle mesure le recul observé pouvait être associé à une modification, durant la période considérée, de la structure d'âge ou de genre, de la structure du ménage, de la durée de séjour en fonction du statut ou de la structure des revenus.

En résumé, il est autorisé de conclure ainsi :

■ La statistique ne permet pas, ou que de manière très partielle, d'expliquer la diminution du recours à l'aide sociale chez les ressortissants de l'espace UE/AELE. L'hypothèse initiale selon laquelle le recul du taux d'aide sociale serait lié à

Résumé

une hausse du non-recours à l'aide sociale n'est donc pas réfutable.

■ Pour ce qui est des ressortissants d'États tiers en revanche, le recul du taux d'aide sociale tient pour plus de deux tiers des cas à une légère amélioration de l'intégration professionnelle (hausse de la part des actifs) et, par conséquent, de la situation financière. Les analyses indiquent que ce mouvement suit, au moins en partie, une amélioration de la situation sur le marché du travail. Compte tenu des effets de composition, le taux d'aide sociale chez les ressortissants d'États tiers titulaires du permis B ou C marque néanmoins encore une baisse de 0,3 point de pourcentage.

Conclusion

Concernant l'évolution du non-recours à l'aide sociale au sein de la population issue de la migration, les résultats empiriques aboutissent à plusieurs constats.

■ L'enquête auprès d'organisations gouvernementales et non gouvernementales actives dans le domaine de la migration et de l'aide sociale a montré que les cas d'insécurité et de craintes quant au droit de rester ainsi que les cas de non-recours à l'aide sociale sont enregistrés le plus souvent dans le cadre d'un soutien à des étrangers titulaires du permis B ou C menacés ou en situation de pauvreté. La révision de la LEI entrée en vigueur en 2019 passe pour être l'un des motifs essentiels expliquant cette situation, en tant que le nouveau régime a durci les conditions d'octroi de l'autorisation d'établissement et facilité le retrait ou la rétrogradation de l'autorisation d'établissement ainsi que la non-prolongation de l'autorisation de séjour. Simultanément à la modification des bases légales, la crise sanitaire liée à la pandémie Covid-19 a péjoré la situation des personnes touchées par la pauvreté. Les indices suggérant que nombre d'entre elles se sont adressées à des œuvres d'entraide pour éviter de recourir à l'aide sociale se trouvent corroborés par les résultats de l'enquête. Une hausse des cas de non-recours à l'aide sociale est établie plus spécialement chez tous les ressortissants étrangers titulaires de l'autorisation de séjour, quel que soit le pays d'origine. Les inquiétudes quant au droit de rester concernent le plus souvent les familles avec enfants, les familles monoparentales, les titulaires du permis B au chômage ou sans activité lucrative. Cependant, les résultats de l'enquête montrent que ces craintes n'épargnent de loin pas non plus les titulaires de l'autorisation d'établissement.

■ L'examen détaillé du recul, constaté préalablement à l'enquête, du taux d'aide sociale chez les

titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement livre des résultats distincts selon les groupes de population étrangère considérés. Tout d'abord, on voit que cette baisse constatée chez les ressortissants de l'espace UE/AELE avant l'entrée en vigueur de la révision de la LEI (2019) ne trouve aucune explication dans les données très complètes disponibles. Même s'il est impossible d'établir un lien direct avec une variation du non-recours à l'aide sociale au sein de la population étrangère, ce constat ne manque pas d'étonner et reste à expliquer.

■ Enfin, on relèvera encore la nécessité d'améliorer l'accessibilité aux données consolidées au niveau national en lien avec l'octroi ou le refus des autorisations d'établissement, la rétrogradation ou le retrait des autorisations d'établissement ainsi que la non-prolongation des autorisations de séjour. Il est toujours difficile de se faire une idée de la situation et de comprendre quels groupes de population étrangère sont effectivement concernés par ces décisions et, le cas échéant, dans quelle mesure.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellungen

In jüngster Zeit gibt es vermehrt Beobachtungen, Berichte, Hinweise und Befürchtungen, dass Ausländer/innen darauf verzichten, Sozialhilfe zu beziehen, obwohl sie darauf Anspruch hätten, weil dies negative Folgen für ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben könnte.

In den letzten Jahren wurden verschiedene gesetzliche Grundlagen geschaffen, die zu einer stärkeren Koppelung von Sozial- und Migrationspolitik geführt haben. So besteht eine verstärkte Meldepflicht, dass die Sozialbehörden den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländer/innen den Migrationsbehörden unaufgefordert melden müssen, was bei Entscheidungen über die Verlängerung, Rückstufung oder den Widerruf einer ausländerrechtlichen Bewilligung mitberücksichtigt wird. Die verstärkte Meldepflicht betrifft sowohl Personen aus Drittstaaten wie auch Angehörige der EU/EFTA, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.

Das 2019 in Kraft getretene revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) setzt höhere Hürden für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung, vereinfacht den Entzug und ermöglicht die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung oder auch die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Auch für Ausländer/innen, die sich einbürgern möchten, hat eine Rückstufung negative Folgen, da zuerst wieder während fünf Jahren keine Sozialhilfe bezogen werden kann, um wieder eine Niederlassungsbewilligung erhalten zu können.

Die höheren Anforderungen sind nicht nur für Angehörige von Drittstaaten von Relevanz. Auch für Personen aus EU/EFTA-Ländern gelten die Integrationskriterien sowohl für die Umwandlung einer Aufenthaltsbewilligung in eine Niederlassungsbewilligung wie auch für die Einbürgerung. Auch eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung ist für EU/EFTA-Angehörige möglich. Zudem wurde das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU- und EFTA-Staatsangehörigen nach freiwilliger und unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses wie auch der Anspruch auf Sozialhilfe im Art. 61a AIG formalgesetzlich geregelt.¹ Gemäss der Botschaft vom 4. März 2016 wollte der Bundesrat mit den Präzisierungen zum Erlöschen des Aufenthaltsrechts «(...) in der ganzen Schweiz eine einheitliche Anwendung des FZA [Freizügigkeitsabkommen mit der EU] gewährleisten und die Rechtslage klären. Es soll ausgeschlossen werden, dass ausländische Stellensuchende in der Schweiz Sozialhilfe beziehen. Die Vorlage legt zudem die Kriterien fest, wonach Personen aus den EU- und EFTA-Staaten bei unfreiwilliger Stellenlosigkeit (Stellenverlust) ihr Aufenthaltsrecht verlieren».²

Bezüglich der Bestimmungen zur Einbürgerung kann hervorgehoben werden, dass das Einbürgerungsrecht in den Jahren 2017 und 2018 dahingehend revidiert wurde, dass Sozialhilfebezug fortan einen Hinderungsgrund zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts darstellt. Wer sich auf das Bürgerrecht bewirbt, muss seither am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen. Die entsprechende Verordnung (Bürgerrechtsverordnung BÜV, SR 141.01) führt dies aus: «Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe

¹ Bei einer freiwilligen Aufgabe der Erwerbstätigkeit (eigener Kündigung des Arbeitsverhältnisses) verliert die betreffende Person ihre Arbeitnehmerschaft und das Aufenthaltsrecht erlischt sofort. Bei unfreiwilliger Erwerbsaufgabe im ersten Jahr der Erwerbstätigkeit nach sechs Monaten erlischt das Aufenthaltsrecht und es besteht kein Anrecht auf Sozialhilfe. Bei unfreiwilliger Erwerbsaufgabe ab dem 2. Jahr der Erwerbstätigkeit erlischt das Aufenthaltsrecht nach sechs Monaten, wobei bei Anrecht auf Arbeitslosentaggeld das Aufenthaltsrecht sechs Monate nach dem Ende des Taggeldbezugs erlischt. Zwischen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Erlöschen des Aufenthaltsrechts behält die betroffene Person jedoch die Arbeitnehmerschaft und hat damit Anspruch auf Sozialhilfe.

² BBl 2016 3007, S. 3008

1 Einleitung

wird vollständig zurückerstattet» (Art. 7 Abs. 3 BÜV). Die persönlichen Verhältnisse werden berücksichtigt (gemäss Art. 9 BÜV u.a. Behinderung, Krankheit, Erwerbsarmut, Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben). Schon zuvor hatten Kantone entsprechende Bestimmungen in ihren Bürgerrechtsgesetzen, heute gehen einige weiter und schliessen jene Personen grundsätzlich von der Einbürgerung aus, die in den 10 Jahren vor Gesuchseinreichung mit Sozialhilfe unterstützt wurden oder die bezogene Unterstützung nicht gänzlich rückerstattet haben.

Gleichzeitig zu den Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen hat die Corona-Krise die Situation von vielen Armutsbetroffenen verschlechtert und es gibt Hinweise, dass sich zahlreiche Personen dabei auch an Hilfswerke wandten, die sich der Problematik dieser Menschen mit einem Ausbau des Angebots annahmen. Im Verlauf der letzten Jahre sind verschiedene Untersuchungen entstanden, die sich im Kontext dieser Entwicklungen mit den Auswirkungen der Kopplung der Sozial- und Migrationspolitik in der Schweiz aus verschiedenen Perspektiven und Zugängen auseinandergesetzt haben. Im nächsten Abschnitt geben wir eine knappe Übersicht zu den entsprechenden Befunden.

Weitgehend offen sind nach wie vor Angaben oder Einschätzungen über das tatsächliche Ausmass des Nichtbezugs von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung und im speziellen der Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, für die die Neuerungen im AIG besonders relevant sind. Die nun vorliegende Untersuchung versucht diese Lücke zu verkleinern, obwohl harte Zahlen bei diesem Phänomen naturgemäss schwierig zu finden sind.

Aufbauend und ergänzend zu den schon vorhandenen wissenschaftlich erarbeiteten Grundlagen zur Thematik ist das Forschungsteam des Büro BASS folgenden konkreten Fragen nachgegangen:

- Wie hat sich die Nachfrage von armutsbetroffenen oder -gefährdeten Personen mit Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) und Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) nach Unterstützungsleistungen von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen in den letzten Jahren entwickelt?
- Wie und in welchem Ausmass hat sich der Nichtbezug von Sozialhilfe bei Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in den letzten Jahren entwickelt?
- Bei welchen Personengruppen unter den Aufenthalter/innen (Ausweis B) und Niedergelassenen (Ausweis C) ist das Risiko eines Nichtbezugs von Sozialhilfe besonders ausgeprägt? Gibt es diesbezüglich innerhalb der letzten Jahre unterschiedliche Entwicklungen?
- Welche Rolle spielen die Neuerungen des AIG und die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bei allfälligen Veränderungen der Nachfrage nach Unterstützungsleistungen wie auch allfällige Entwicklungen beim Nichtbezug von Sozialhilfe?

In einem ersten Schritt wurden neben einer Literaturrecherche mit 9 ausgewählten Führungs- und Fachpersonen aus staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen aus dem Migrations- und Sozialbereich explorative Gespräche geführt, mit dem Ziel, die Thematik des Nichtbezugs für die Zwecke dieser Untersuchung möglichst gut erfassen und eingrenzen zu können.

Zur Beantwortung der Hauptfragestellungen wurden zwei unterschiedliche methodische Herangehensweisen gewählt:

Zum einen wurde eine breit angelegte nationale **Onlinebefragung** zur Thematik des Nichtbezugs von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext bei Fachpersonen, Behörden und Fachstellen des Sozial- und Migrationsbereichs durchgeführt. Im Fokus dieser Befragung stand eine systematische Erhebung von Beobachtungen und Erfahrungen aus der Praxis der Unterstützung von Armutsbetroffenen. Thematisch wurde der Fokus dabei bewusst auf Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung gelegt, weil hauptsächlich diese von den Änderungen des 2019 in Kraft getretenen AIG betroffen sind. Das Ziel

1 Einleitung

der Befragung bestand darin, eine breit abgestützte Einschätzung zur Problematik und zum Ausmass des Nichtbezugs von Sozialhilfe bei der ausländischen Bevölkerung aus der Sicht der Fachpersonen zu erhalten.

Zum andern wurde die **Entwicklung des Sozialhilfebezugs der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung** vertiefend analysiert. Datenbasis bildet ein einen vom Bundesamt für Statistik (BFS) zusammengestellter Datensatz mit Angaben aus der Sozialhilfestatistik (wirtschaftliche Sozialhilfe und Sozialhilfestatistik im Flüchtlingsbereich), der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) und den individuellen Konten (IK) der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS), welche Angaben zu den AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen enthalten. Zur Verfügung standen für diese Analyse lediglich Daten aus den Jahren vor der Einführung und dem Inkrafttreten des AIG im 2019, Daten für das Jahr 2020 waren zum Zeitpunkt der Datenanalysen noch nicht erhältlich. Ausgangspunkt für diese Analysen bildeten erste explorative Ergebnisse aus öffentlich zugänglichen Tabellen aus der Sozialhilfestatistik (BFS) und der Ausländer- und Asylstatistik (SEM), die aufzeigen, dass der Sozialhilfebezug von Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Periode 2016 bis 2019 im Gegensatz zu den Schweizer/innen verhältnismässig stark rückläufig war. Wir haben diese Beobachtungen zum Anlass genommen, die Entwicklung etwas genauer zu analysieren und stellen die Frage, inwieweit dies ein Indiz für eine Zunahme von Nichtbezug in der Sozialhilfe schon vor dem Inkrafttreten des AIG sein könnte.

1.2 Kurzüberblick zum Stand der Forschung

In einer neueren Untersuchung, die auf der Auswertung von Steuerdaten aus dem Kanton Bern basiert, wird die Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe auf rund 37 Prozent geschätzt (Fluder et al., 2020). Ausländer/innen ohne Niederlassungsbewilligung, d.h. bspw. Personen mit Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) sind jedoch aufgrund der eingeschränkten Datenlage nicht Teil der Schätzung, weshalb keine oder nur wenig klare Aussagen zum Nichtbezug der Gesamtheit der ausländischen Bevölkerung gemacht werden können. In Bezug auf die Nationalitätengruppen der im Sample erfassten Ausländer/innen stellt die Untersuchung fest, dass der Nichtbezug bei Niedergelassenen mit Ausweis C aus Nord- und Westeuropa, also weitgehend Angehörige von EU/EFTA-Ländern, die dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) unterstehen, mit einer Quote von über 51 Prozent besonders hoch ist, wogegen die Nichtbezugsquote bei Staatsangehörigen von Ländern ausserhalb der EU/EFTA mit rund 34 Prozent deutlich tiefer ist. Dies ist insofern erstaunlich, weil sich die Diskussionen um den Nichtbezug von Sozialhilfe weitgehend um Drittstaatenangehörige und nicht um Personen aus der EU/EFTA dreht. Mit ein Grund für die erhöhte Nichtbezugsquote bei Personen aus EU/EFTA-Ländern sehen Fluder et al. (2020) darin, dass bei ihnen die Bedarfslücke weniger hoch ist als bei Angehörigen von Drittstaaten: Die Analysen zur Bedarfslücke zeigen, dass je weniger zur Deckung des Mindestbedarfs fehlt, umso eher auf Sozialhilfe verzichtet wird. Weiterführende Aussagen zur Situation und zum Ausmass des Nichtbezugs für die gesamte ausländische Bevölkerung, insbesondere auch zu den Personen mit Aufenthaltsbewilligung, sind aus dieser Untersuchung jedoch nicht möglich.

Neben jenen Studien, die versuchen, das Ausmass des Nichtbezugs mittels statistischer Verfahren zu bestimmen, sind im Verlauf der letzten Jahre neuere Forschungsbeiträge entstanden, die sich spezifisch mit dem Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung auseinandersetzen. In Zusammenhang mit der Situation von Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung speziell erwähnen möchten wir den Forschungsbericht «Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung» (Meier et al., 2021). Neben eigenen empirischen, qualitativ ausgerichteten Untersuchungen haben Meier et al. (2021) die statistischen, rechtlichen und theoretischen Grundlagen für die Thematik des Nichtbezugs umfassend aufgearbeitet. Im empirischen Teil werden die Ergebnisse aus der qualitativen Befragung von Fachpersonen im Kanton Zürich zu den (vermuteten) Ursachen, Hintergründen sowie Folgen eines Nichtbezugs von

1 Einleitung

Personen mit einem Migrationshintergrund dargestellt und diskutiert. Die Ergebnisse beruhen auf sieben Einzel- und Gruppeninterviews mit gezielt ausgesuchten Praxisexpert/innen. Die befragten Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen berichteten, dass die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen in der Migrationsbevölkerung gross sei, und gehen von einer hohen Anzahl unbekannter Fälle aus. Bezüglich der Merkmale bzw. Profile der Nicht-Beziehenden waren die Aussagen der Befragten zu divers, um eine allgemeine Tendenz feststellen zu können. Dass in den Gesprächen mehrmals erwähnt wurde, dass Teilzeiterwerbstätige oder Working Poor besonders häufig auf Sozialhilfe verzichteten, steht gemäss Meier et al. (2021) jedoch im Einklang mit der von Fluder et al. (2020) aufgestellten These, dass die Bedarfslücke eine wichtige Rolle beim Nichtbezug einnehme. Zudem vermuten die befragten Fachpersonen, «dass eher die Angst vor einem Statusverlust (Nicht-Verlängerung oder Entzug der Aufenthaltsbewilligung) relevanter ist als die Angst davor, keine Statusverbesserung (z.B. von B auf C) zu erhalten» (Meier et al., 2021, S. 22). In ihrem Fazit ziehen die Autorinnen den Schluss, «dass die Kopplung von Sozial- und Migrationspolitik in der Schweiz einen unbestrittenen und bedeutsamen Einfluss auf die Existenz des Phänomens Nichtbezug von Sozialhilfe hat.» (Meier et al., 2021, S. 30).

In Zusammenhang mit unserer Untersuchung scheint ausserdem der Beitrag von Stefanie Kurt (2021) erwähnenswert. Sie zeigt die Entwicklung des Migrationsrechts in der Schweiz auf und hebt hervor, dass die politischen Arbeiten mit dem Ziel, die Integrationsfähigkeit einer ausländischen Person zu einem massgebenden Kriterium für die Aufenthaltsbewilligung festzuschreiben, schon sehr früh und kurz nach Inkrafttreten des AuG im 2008 aufgenommen wurden. Das Geschäft wurde jedoch nach der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 zurück an den Bundesrat überwiesen, der dann am 4. März 2016 zwei neue Vorlagen – die «Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)»³ und die «Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen)»⁴ – präsentierte. Die Vorlagen wurden von der Bundesversammlung im Dezember 2016 angenommen und das neue Ausländer- und Integrationsgesetz trat am 1. Januar 2019 in Kraft. Dass die schon über mehrere Jahre geführten politischen Diskussionen und Auseinandersetzungen über eine Koppelung des Aufenthaltsrechts für Ausländer/innen und dem Bezug Sozialhilfe bei gewissen Gruppen der ausländischen Bevölkerung Unsicherheit und Sorgen ausgelöst hat, ist damit durchaus nachvollziehbar.

³ BBI 2016 2821

⁴ BBI 2016 3007

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

2.1 Vorgehen

In einem ersten Schritt wurden neben einer Literaturrecherche mit 9 ausgewählten Führungs- und Fachpersonen aus staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen aus dem Migrations- und Sozialbereich explorative Gespräche geführt. Der Fokus bei den Gesprächen wurde explizit darauf gelegt, möglichst im Detail in Erfahrung zu bringen, in welchen konkreten Situationen sich das Phänomen des Nichtbezugs im Kontakt mit armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Ausländer/innen manifestiert. Die Ergebnisse der Gespräche dienen dazu, ein Erhebungsinstrument für die nationale Onlinebefragung zu entwickeln. Die Befragung enthielt die folgenden Themenblöcke:

■ **Angaben zur Person, Organisation und Angebot:** Im ersten Teil wurden Angaben zur Fachperson, Organisation und den bereitgestellten Angeboten und Leistungen erfragt.

■ **Entwicklung der Nachfrage:** Im zweiten Fragebogenteil wurde erhoben, inwieweit es innerhalb der letzten drei Jahren zu Veränderungen in der Nachfrage der angebotenen Dienstleistungen gekommen ist und inwieweit sich die Zusammensetzung der Klient/innen, die die Angebote in Anspruch nehmen, verändert hat.

■ **Ausmass von Situationen in Zusammenhang mit dem Nichtbezug von Sozialhilfe bei Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung:** Im dritten Frageblock wurden die Befragten gebeten, anzugeben ob und wie häufig sie mit konkreten Situationen konfrontiert sind, die (gemäss den explorativen Gesprächen) in Zusammenhang mit dem Nichtbezug von Sozialhilfe stehen und welche spezifischen ausländischen Gruppen besonders davon betroffen sind.

Neben dem Befragungsinstrument für die Fachpersonen wurde zusätzlich noch ein zweiter, verkürzter Befragungsbogen für Führungspersonen entwickelt mit der Möglichkeit, sich zu verschiedenen Aspekten in Zusammenhang mit der Thematik des Nichtbezugs von Sozialhilfe von Ausländer/innen im Kontext der Neuerungen des AIG zu äussern.

Eine Einladung zur Teilnahme an der Befragung wurde an insgesamt 227 Führungspersonen aus staatlichen (90) und nicht-staatlichen Organisationen (137) aus dem Sozial- und Migrationsbereich verschickt. Diese wurden gebeten, die Befragung an Fachpersonen innerhalb der Organisation weiterzuleiten, die regelmässig in direktem Kontakt mit armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung stehen. Von den 137 angeschriebenen **nicht-staatlichen Organisationen** liegen von total **86 Fachpersonen** verwertbare Fragebogen **aus 52 NGOs** vor, was einem Rücklauf von 38 Prozent entspricht. Aus **48** der 90 angeschriebenen **öffentlichen Sozialdienststellen**⁵ (Rücklauf: 53%) sind von insgesamt **122 Fachpersonen** verwertbare Fragebogen eingetroffen. Einige der teilnehmenden Organisationen (insbesondere grössere) haben damit von der ihnen zur Verfügung gestellten Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, die Befragung an mehrere Fachmitarbeitende weiterzuleiten, um so auch unterschiedliche Erfahrungen und Beobachtungen innerhalb einer einzelnen Organisation miteinfließen zu lassen. Damit solche Organisationen nicht ein zu grosses Gewicht in den Ergebnissen erhalten haben, wurden die Daten so gewichtet, dass jede an der Befragung teilnehmende Organisation bzw. Organisationseinheit mit einem Gewicht von einer Stimme in die Ergebnisse einfließt.⁶ Aus einigen (grösseren) angeschriebenen Sozialdienststellen haben sowohl Mitarbeitende des Sozialdienstes (im engeren

⁵ Angeschrieben wurden die Sozialdienste aus Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnenden sowie derjenigen Gemeinden mit 10'000 bis 20'000 Einwohnenden, die einen verhältnismässig grossen Anteil an ausländischen Personen (ab 28%) aufweisen.

⁶ Durchgeführte Sensitivitätsanalysen haben gezeigt, dass sich die Ergebnisse mit den gewichteten und ungewichteten Daten nur geringfügig unterscheiden, was darauf hindeutet, dass die Ergebnisse durch die Mehrfachteilnahme bei grösseren Organisationen auch ohne Gewichtung kaum anders ausfielen.

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

Sinn) wie auch Mitarbeitende von weiteren staatlichen Fach- und Beratungsstellen teilgenommen. (Weiterleitung des Fragebogens bspw. an Mütter- und Väterberatung, Sozialberatungsstellen, Anlaufstellen Integration u.ä.). Das Sample der Teilnehmenden von staatlichen Stellen aus dem Sozial- und Migrationsbericht besteht damit aus 102 Fachmitarbeitenden aus 46 Sozialdiensten und 20 Personen, die in einer von insgesamt 11 staatlichen Fach- und Beratungsstellen tätig sind.

2.2 Verstärkte Inanspruchnahme von Dienstleitungen und Angeboten privater Hilfswerke

Dass nicht-staatliche Hilfswerke ihre Leistungen im Kontext der COVID-19-Pandemie verstärkt haben, ist aus mehreren Untersuchungen, die sich mit der Thematik der Betreuung von armutsgefährdeten oder armutsbetroffenen Bevölkerung bekannt. In einer repräsentativen Online-Befragung bei zertifizierten Non-Profit-Organisationen (NPO) im Juni 2020 gibt bspw. jedes dritte Hilfswerk aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich an, dass sie ihre Leistungen in Folge der COVID-19-Pandemie ausgebaut haben (ZEWO, 2020). Die verstärkte Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen im privaten Hilfssektor wird jedoch auch mit der Thematik des Nichtbezugs von Sozialhilfe in Zusammenhang gebracht (Götzö et al., 2021; Lucas et al., 2019). Insbesondere Personen, die einkommensmässig an der Schwelle zur Prekarität leben, würden vermehrt auf niederschwellige, gut zugängliche und diskrete Angebote von privaten Institutionen zurückgreifen, um damit den Gang auf das Sozialamt zu vermeiden.

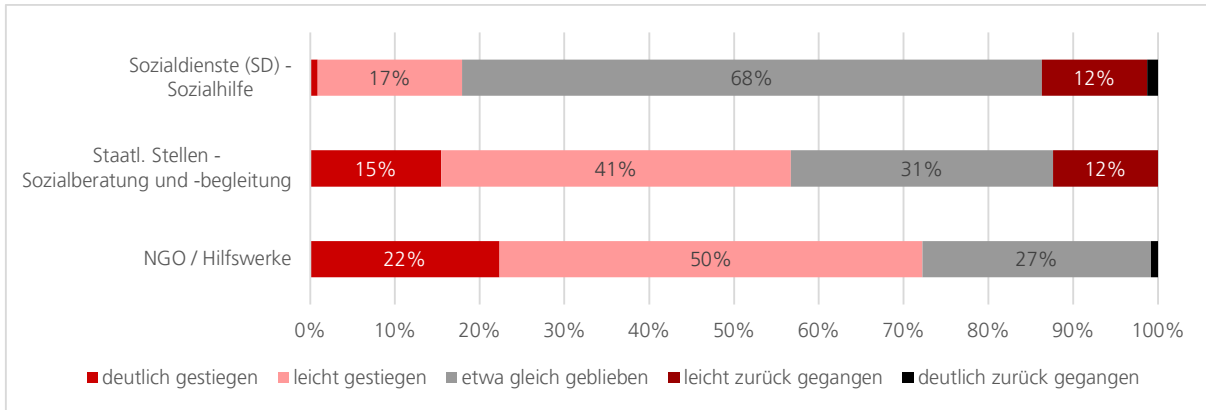
In dieser nun breit durchgeführten nationalen Erhebung bei staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen, die armutsgefährdete und armutsbetroffene Personen unterstützen und begleiten, wollten wir von den befragten Führungs- und Fachpersonen wissen, inwieweit auch sie in ihrer Organisation eine Veränderung der Inanspruchnahme ihrer Angebote wahrnehmen konnten. Im Kontext dieser Untersuchung interessierte dabei jedoch nicht nur, ob ihre Dienstleistungen mehr oder auch weniger nachgefragt wurden, sondern vor allem auch, ob es innerhalb der letzten Jahre zu einer Verlagerung zu mehr Personen mit Aufenthalt- oder Niederlassungsbewilligung gekommen ist und inwieweit allfällige Veränderungen in der Zusammensetzung der Klient/innen dem Inkrafttreten des neuen AIG im 2019 oder auch den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zugeschrieben wird.

Bezüglich der **Entwicklung der Nachfrage** zeigen sich zwischen den Beobachtungen der Fachpersonen aus den Hilfswerken gegenüber jenen aus den Sozialdienststellen deutliche Unterschiede. Dabei gilt es zur berücksichtigen, dass bei den staatlichen Stellen 4 von 10 Befragten die Frage nach der Entwicklung der Nachfrage nicht beantworten konnten. Bei den Hilfswerken war dieser Anteil mit 22 Prozent deutlich geringer. Von jenen Befragten, von denen eine Antwort vorliegt, gaben bei den **Hilfswerken** drei Viertel (77%) an, dass seit 2019 mindestens ein leichter (50%), wenn nicht gar ein deutlicher **Anstieg** (22%) **der Nachfrage** festgestellt werden kann (**Abbildung 1**). Fachpersonen, die Angebote im Bereich der Rechtsberatung sowie der Wohn- und Bildungsberatung anbieten, stellen insgesamt etwas häufiger eine (deutliche) Zunahme fest. Auf die Frage, bei welchen Gruppen dies besonders ausgeprägt sei, werden besonders häufig Alleinerziehende, ausländischen Familien mit Kindern, Erwerbslose mit Ausweis B und C sowie Angehörige aus europäischen Staaten ausserhalb der EU/EFTA (ehemaliges Jugoslawien, Türkei) wie auch aus Staaten ausserhalb Europas genannt. Im Gegensatz zu den Beobachtungen aus den Hilfswerken sind gut zwei Drittel (68%) der Fachmitarbeitenden aus den **Sozialdiensten** der Meinung, dass sich die **Nachfrage** seit 2019 **nicht verändert** hat. Von denjenigen, die eine Veränderung feststellen, geben etwas mehr eine leichte Zunahme (17%) an als jene, die eine leichte Abnahme beobachten (12%). Neben Fachmitarbeitenden von Sozialdienststellen haben auch Fachmitarbeitende aus **staatlichen (Beratungs-)Stellen** (bspw. Mütter- und Väterberatung, Sozialberatungsstellen, Anlaufstellen Integration u.ä.) ausgefüllt. Gut die Hälfte jener 60 Prozent, die die Frage beantworten konnten, konstatieren entweder eine deutliche

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

oder zumindest **leichte Zunahme**, ein Drittel sieht kaum eine Veränderung und die restlichen 12 Prozent eine leichte Abnahme der Inanspruchnahme ihrer Dienstleistungen.

Abbildung 1: Inwieweit hat sich die Nachfrage von Armutsgefährdeten oder Armutsbetroffenen nach Ihren Dienstleistungen und Angeboten nach der Inkraftsetzung des neuen AIG (2019) insgesamt verändert?



Bemerkung: 39% aller Fachpersonen bei den Sozialdiensten und staatlichen Sozialberatungsstellen haben angegeben, dass sie die Frage nicht beantworten können, bei den Fachpersonen der NGO beträgt der Anteil 22%
 Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021).
 Berechnungen BASS. Ergebnisse gewichtet

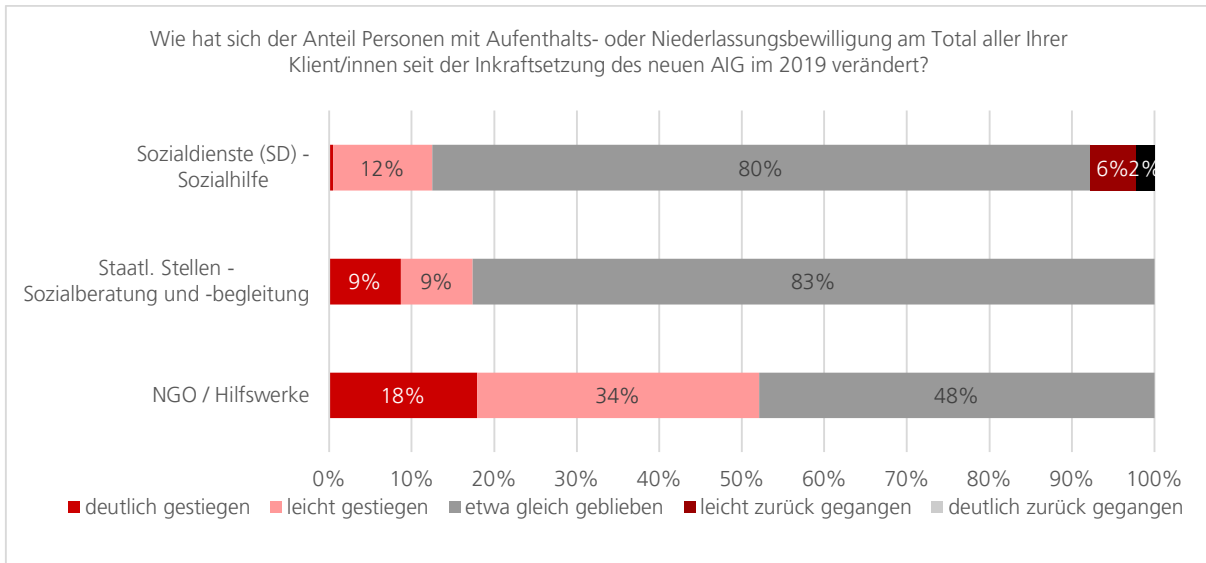
All jene Fachpersonen, die eine Veränderung der Nachfrage ihrer Dienstleistungen konstatiert haben, wurden in einer offenen Frage nach den wichtigsten Gründen gefragt. 35 der 39 Fachmitarbeitenden aus den Hilfswerken, welche sich dazu geäußert haben, führen die gestiegene Nachfrage weitgehend auf die zunehmende Angst der ausländischen Bevölkerung vor ausländerrechtlichen Konsequenzen zurück, sei es, weil sie befürchteten, das Aufenthaltsrecht oder die Niederlassungsbewilligung zu verlieren, oder aber die Einbürgerung oder den Familiennachzug mit einem Gang auf das Sozialamt zu gefährden. Von den 17 Fachmitarbeitenden aus den staatlichen Stellen, die einen leichten Rückgang der Nachfrage feststellen, geben 11 (64%) an, dass dies mit den Befürchtungen und Ängsten um den Verlust der Aufenthaltsbewilligung oder Rückstufung der Bewilligung zusammenhängt. Zwei begründen ihre Aussage zu einem Rückgang der Nachfrage damit, dass seit Frühling 2020 aufgrund der COVID-19-Massnahmen weniger von der ALV ausgesteuerte Personen zu ihnen kommen würden.

Auch bezüglich einer **Veränderung des Anteils der Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung** am Total aller Klient/innen machen Fachpersonen aus nicht-staatlichen Stellen andere Erfahrungen als jene der staatlichen (**Abbildung 2**). Wie schon bei der Frage zur allgemeinen Veränderung der Nachfrage kann ein verhältnismässig grosser Teil die Frage nicht beantworten⁷. Von jenen, die die Frage beantworten konnten, geben bei den Hilfswerken gut die Hälfte an, dass seit dem Inkrafttreten des neuen AIG im 2019 der Anteil an Personen mit Ausweis B oder C leicht (34%) oder gar deutlich (18%) angestiegen ist. Auf die Frage, seit wann sie eine die Veränderung beobachten würden, gibt die Hälfte das Jahr 2020 an, ein Drittel nimmt die Veränderung schon im Verlauf vom 2019 wahr und rund 10 Prozent gibt an, dass diese Entwicklung schon vor 2019 begonnen habe. Diese Beobachtungen decken sich mit den Ergebnissen aus den explorativen Gesprächen, bei denen die Mehrheit davon berichtete, dass sie vor allem im Verlauf des Jahres 2020 die grössten Veränderungen bezüglich der konkreten Umsetzung des neuen AIG festgestellt hätten. Fachpersonen aus staatlichen Organisationen können grossmehrheitlich kaum eine Veränderung in Bezug auf die Zusammensetzung ihrer Klient/innen erkennen.

⁷ Bei den staatlichen Stellen liegt dieser Anteil bei 51% und bei den Hilfswerken bei 31%.

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

Abbildung 2: Veränderung des Anteils an Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung am Total aller Klient/innen seit der Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019



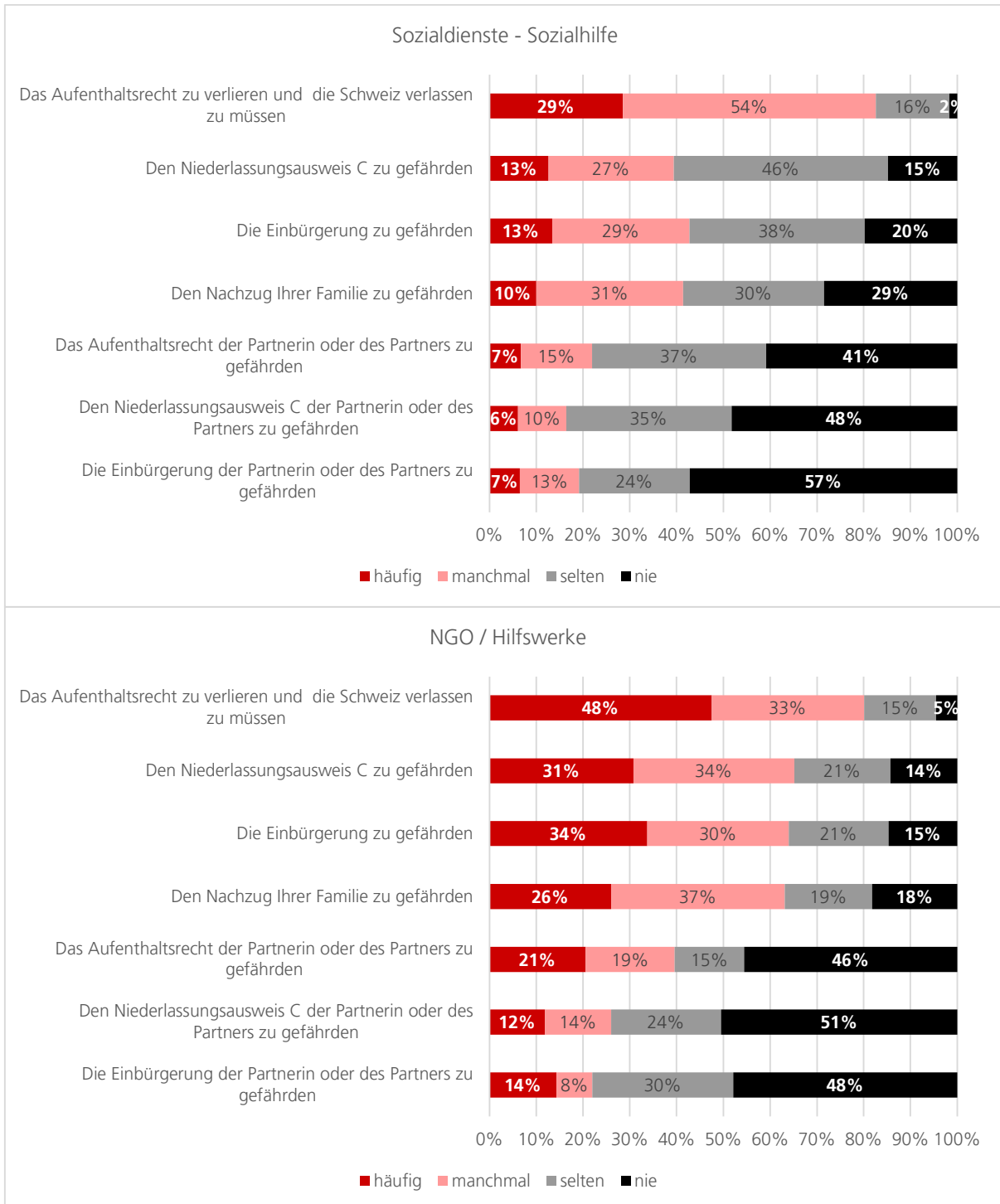
Bemerkung: 50% aller Fachpersonen bei den Sozialdiensten und staatlichen Sozialberatungsstellen haben angegeben, dass sie die Frage nicht beantworten können («weiss nicht/kann ich nicht beurteilen»), bei den Fachpersonen der NGO beträgt der Anteil 31%. n_(gültig) = 170. Ergebnisse gewichtet
 Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021). Berechnungen BASS

2.3 Zunehmende Unsicherheit und Sorgen um das Aufenthaltsrecht bei Personen mit Ausweis B und C

Fast ausnahmslos alle Fachpersonen – ob in einer staatlichen oder nicht-staatlichen Institution tätig – geben an, dass sie in ihrer Arbeit mit Klient/innen konfrontiert sind, die Angst haben, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren und die Schweiz verlassen zu müssen (**Abbildung 3**). Im Kontext der Arbeit von privaten Hilfsorganisationen werden solche Situationen etwas häufiger beobachtet als in den Sozialdiensten. Rund die Hälfte der Befragten aus den Hilfswerken gibt an, dass sie häufig mit Ausländer/innen in Kontakt seien, die sich dahingehend geäußert haben, dass sie Angst um ihr Aufenthaltsrecht haben. Bei den Sozialdiensten sind es rund ein Drittel, die häufig vom Auftreten solcher Situationen berichten. Nicht nur die Angst, das eigene Aufenthaltsrecht zu verlieren ist weit verbreitet, auch die Angst, den Niederlassungsausweis, die Einbürgerung, oder auch den Nachzug von Familienmitgliedern zu gefährden, wird im Alltag der Hilfswerke von rund 70 Prozent aller befragten Fachmitarbeitenden manchmal bis häufig beobachtet. Fachmitarbeitende der Sozialdienste erleben solche Situationen auch, jedoch etwas weniger häufig. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass mit der Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen bei vielen Aufenthaltler/innen (Ausweis B) und Niedergelassenen (Ausweis C) mit Unsicherheit und Sorgen um das Bleiberecht verbunden ist. Dass dies in den staatlichen Sozialdiensten weniger häufig beobachtet werden kann als in privaten Hilfsorganisationen ist ein klares Indiz dafür, dass ein Teil der Personen in prekären Lagen es vorziehen, Hilfe und Unterstützung bei nicht-staatlichen Organisationen zu suchen und sich nicht an staatliche Stellen zu wenden.

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

Abbildung 3: Wie häufig kam es in den letzten 6 Monaten vor, dass Ausländer/innen bei Ihnen Angst vor folgenden ausländerrechtlichen Konsequenzen geussert haben? Fachpersonen Sozialdienste und NGO



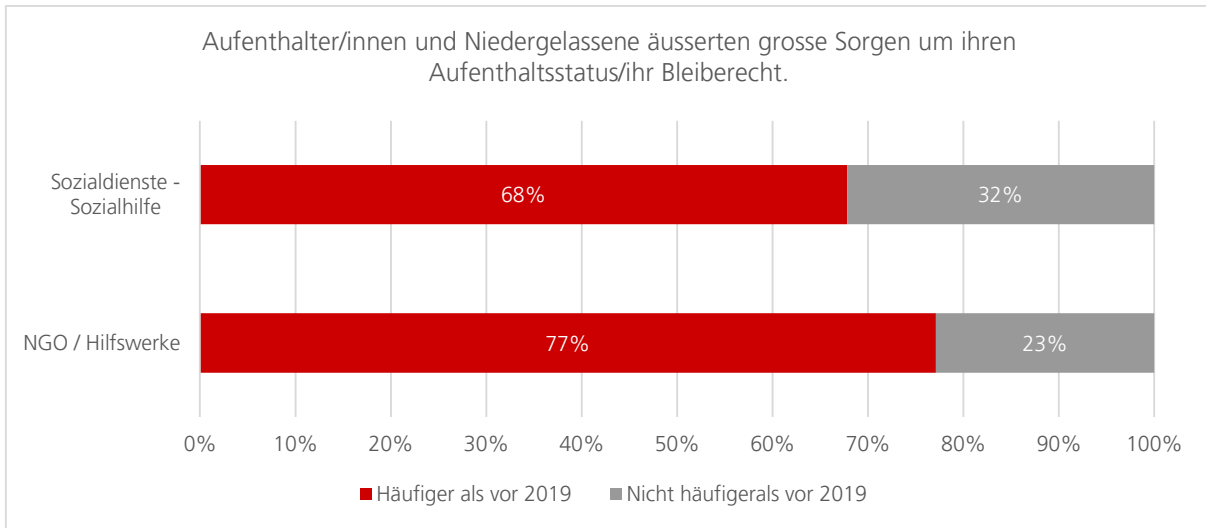
Basis: Fachpersonen NGO (n_(gültig)=70) und Sozialdienste (n_(gültig)=78)
 Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021).
 Berechnungen BASS. Ergebnisse gewichtet

Inwieweit wird eine Zunahme der Unsicherheit und Sorgen um das Bleiberecht bei Aufenthalter/innen (Ausweis B) und Niedergelassenen (Ausweis C) von den befragten Fachpersonen beobachtet und welche Rolle wird den Neuerungen des 2019 in Kraft getretenen MIG zugeschrieben? Aus **Abbildung 4** geht hervor, dass gut drei Viertel aller Fachpersonen aus den privaten oder zivilgesellschaftlichen Organisationen

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

angeben, dass es im Vergleich zur Situation vor der Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019 in ihrem Arbeitsalltag häufiger vorkommt, dass von ihnen betreute Aufenthalter/innen und Niedergelassene grosse Sorgen um ihren Aufenthaltsstatus oder ihr Bleiberecht äussern. Von den Fachpersonen der Sozialdienste sind es gut zwei Drittel der Befragten, die angeben, dass sie solche Situationen häufiger beobachten können.

Abbildung 4: Inwiefern kam es in den letzten 6 Monaten häufiger vor als vor der Inkraftsetzung des neuen AIG (2019), dass Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung Sorgen um den Aufenthaltsstatus äusserten?

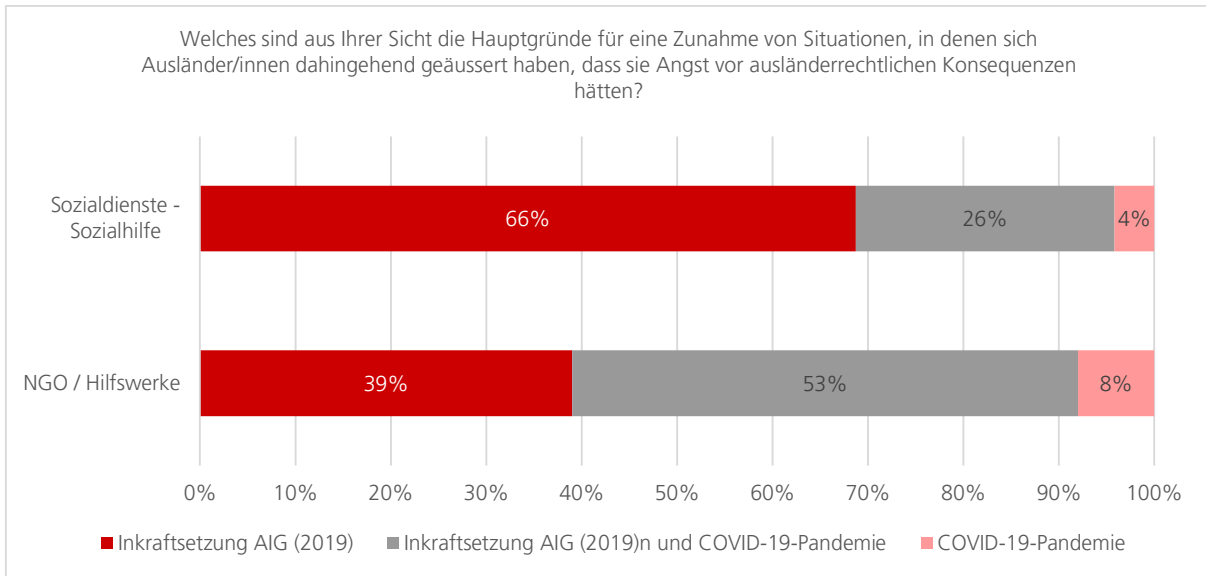


Basis: Nur Personen, die angegeben haben, dass sie Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung hatten, die Sorgen um den Aufenthaltsstatus äusserten. Sozialdienste (n_(gültig)=65) und NGO / Hilfswerke (n_(gültig)=61)
 Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021).
 Berechnungen BASS. Ergebnisse gewichtet

Bezüglich der Rolle des neuen AIG sind gut 9 von 10 der Befragten sowohl der Hilfswerke wie auch der Sozialdienste der Meinung, dass die Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019 einer der wichtigsten Gründe für die beobachtete Zunahme von Unsicherheit und den Sorgen um das Bleiberecht ist. Etwas unterschiedlich sehen die Befragten die Rolle der COVID-19-Pandemie. Während in den Hilfswerken die Mehrheit (61%) auch in der COVID-19-Pandemie einen wichtigen Grund für die Zunahme von Unsicherheit und Ängsten in der ausländischen Bevölkerung sieht, wird dies von den Fachpersonen in den Sozialdiensten im Gegensatz zu den NGO mit 30 Prozent deutlich weniger häufig so gesehen (**Abbildung 5**).

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

Abbildung 5: Hauptgründe für die Zunahme von Unsicherheit und Sorgen um Bleiberecht bei Aufenthalt/innen und Niedergelassenen



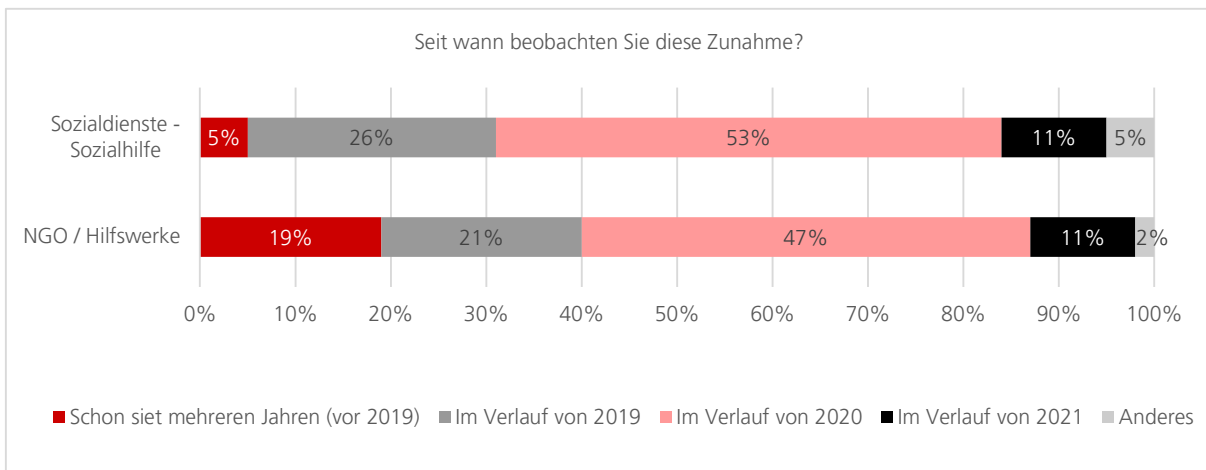
Basis: Nur Personen, die angegeben haben, dass es in den letzten 6 Monaten häufiger vor als vor der Inkraftsetzung des neuen AIG (2019) vorgekommen ist, dass Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung Sorgen um den Aufenthaltsstatus äusseren. Sozialdienste n_(gültig) =52 und NGO / Hilfswerke n_(gültig) =51.

Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021).

Berechnungen BASS. Ergebnisse gewichtet

Bezüglich der zeitlichen Verortung der Zunahme von Angst und Unsicherheit um das Bleiberecht haben rund 20 Prozent der Befragten aus den Hilfswerken schon vor dem Inkrafttreten des AIG im 2019 eine entsprechende Entwicklung beobachtet, knapp 20 Prozent im Verlaufe von 2019 und die restlichen rund 60 Prozent ab den Jahren 2020 oder 2021. Fachpersonen in den Sozialdiensten beobachten die Zunahme im Vergleich zu jenen aus den NGOs weitgehend erst ab 2019 oder später (**Abbildung 6**).

Abbildung 6: Zeitpunkt der Zunahme von Situationen, in denen Aufenthalt/innen und Niedergelassene Unsicherheit und Sorgen um das Bleiberecht äussern



Basis: Nur Personen, die angegeben haben, dass es in den letzten 6 Monaten häufiger vor als vor der Inkraftsetzung des neuen AIG (2019) vorgekommen ist, dass Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung Sorgen um den Aufenthaltsstatus äusseren. Sozialdienste n_(gültig) =52 und NGO / Hilfswerke n_(gültig) =51.

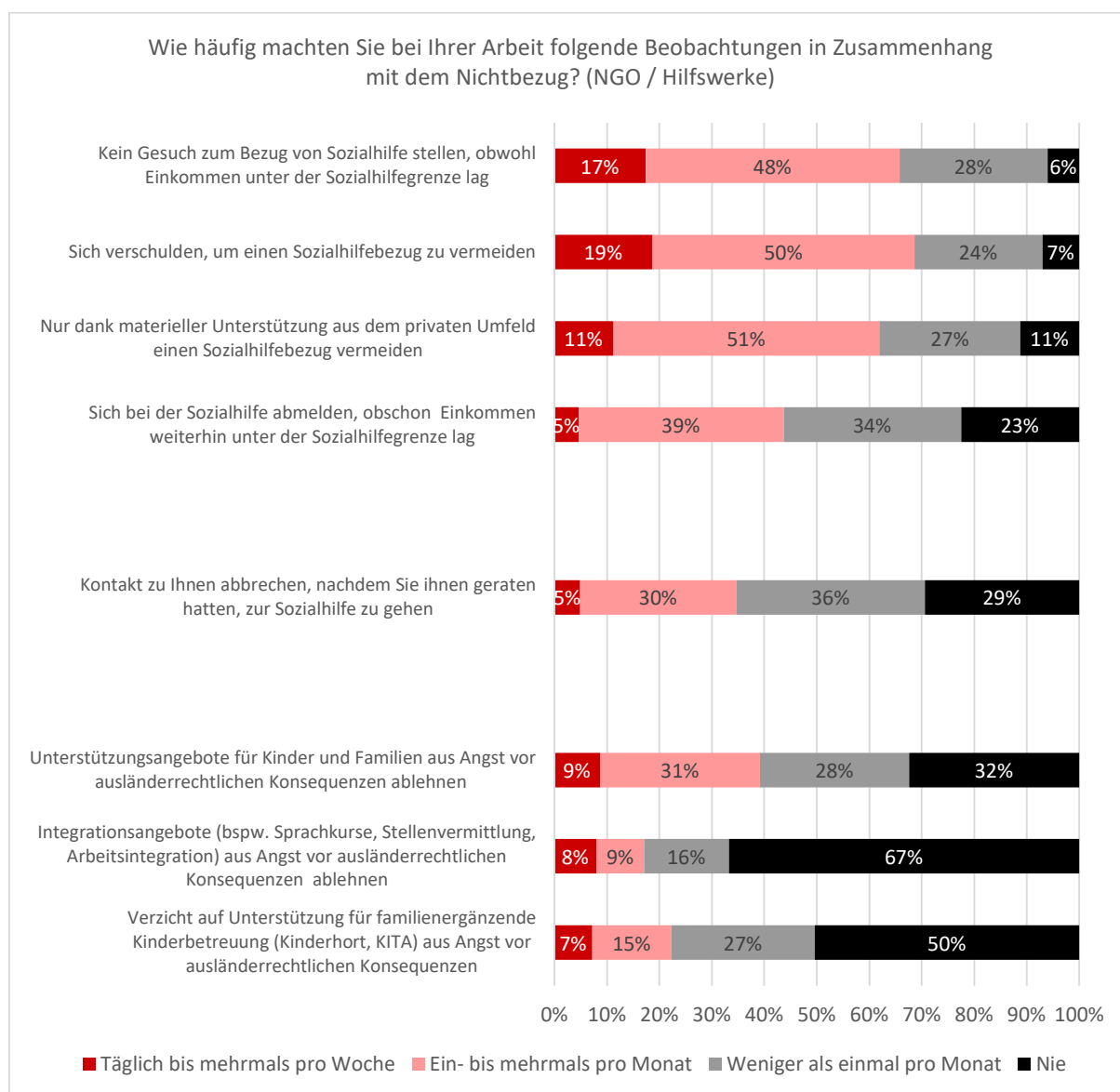
Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021).

Berechnungen BASS. Ergebnisse gewichtet

2.4 Zunahme von Situationen in Zusammenhang mit Nichtbezug

Im vorangehenden Kapitel konnte aufgezeigt werden, dass Unsicherheit und Angst rund um das Bleibe-recht bei armutsgefährdeten und -betroffenen Aufenthaltler/innen und Niedergelassenen, die durch staat-liche und nicht-staatliche Einrichtungen unterstützt werden, relativ weit verbreitet ist, dass eine Zunahme von solchen Situationen festgestellt wird und diese von den betreuenden Fachpersonen in einen direkten Zusammenhang mit den Neuerungen des AIG in Verbindung gebracht werden. In diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, inwieweit und in welchem Ausmass von den betreuenden Fachpersonen Situationen in Zusammenhang mit Nichtbezug direkt beobachtet werden können. Die den Befragten zur Beurteilung vorgelegten Situationen beruhen den Schilderungen der explorativ befragten Expert/innen. Die Ergebnisse sind in **Abbildung 7** (NGO) und in **Abbildung 8** (Sozialdienste) dargestellt.

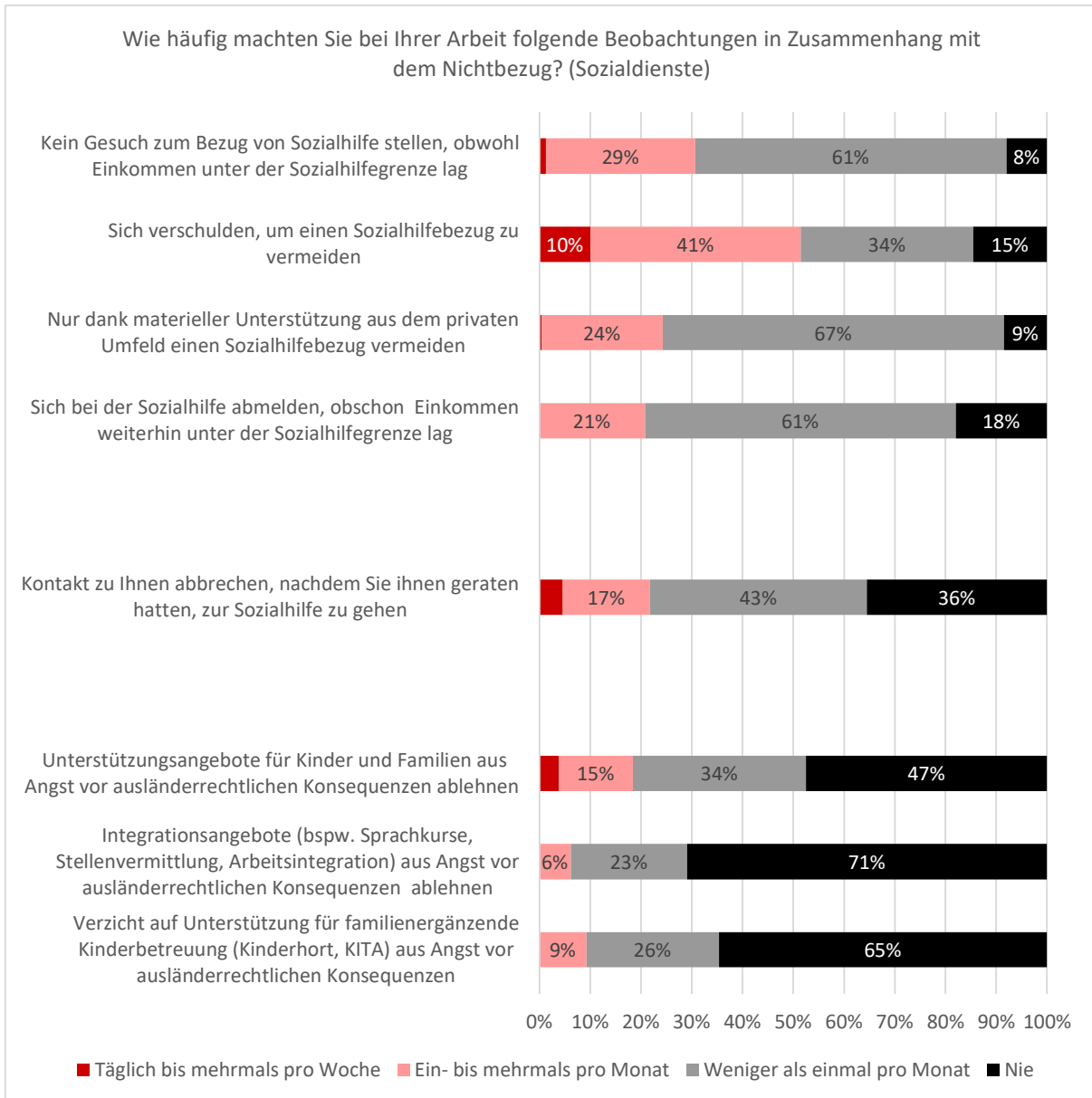
Abbildung 7: Häufigkeit von Beobachtungen in Zusammenhang von Situationen mit Nichtbezug bei Auf-enthalter/innen und Niedergelassenen: Fachpersonen NGO / Hilfswerke



Bemerkung: Nur gültige Antworten. n(Hilfswerke)=74. Ergebnisse gewichtet
 Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021). Berechnungen BASS

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

Abbildung 8: Häufigkeit von Beobachtungen in Zusammenhang von Situationen mit Nichtbezug bei Aufenthaltler/innen und Niedergelassenen: Fachpersonen Sozialdienste



Bemerkung: Nur gültige Antworten. n(Sozialdienste)=78

Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021). Berechnungen BASS

Ein erster Blick auf die Ergebnisse zeigt, dass eine **grosse Mehrheit der Fachpersonen** sowohl aus staatlichen wie auch nicht-staatlichen Institutionen im Rahmen der Betreuung von armutsgefährdeten und -betroffenen Aufenthaltler/innen und Niedergelassenen Situationen in Zusammenhang mit Nichtbezug regelmässig beobachtet. In Bezug auf das Ausmass gibt es zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen jedoch beträchtliche Unterschiede. Während in gut 1 von 6 NGO Fachmitarbeitende täglich bis mehrmals die Woche mit Betroffenen in Kontakt sind, die angeben, dass sie kein Gesuch zum Bezug von Sozialhilfe stellen wollen, obwohl ihr Einkommen unter der Sozialhilfegrenze liegt, können solche Situationen in den Sozialdiensten deutlich weniger häufig direkt beobachtet werden. Dies ist gemäss den durchgeführten Gesprächen wie auch den zu dieser Frage erhaltenen offenen Kommentaren der Befragten u.a. auch eine Folge davon, dass die Erstberatung in den Sozialdiensten «anonym» erfolgt und nicht bekannt ist, ob sich eine Person nach der Beratung dann tatsächlich formal anmeldet und ein Gesuch um

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

Unterstützung bei der Sozialhilfe einreicht. Damit die Angaben zu den berichteten Häufigkeiten der abgefragten Situationen etwas besser eingeordnet werden können, wurde aus den vorgegebenen Antwortkategorien der Frage berechnet, wie häufig die entsprechenden Situationen pro Monat im Durchschnitt in etwa vorkommen würden. In Bezug auf Situationen, bei denen Aufenthalter/innen und Niedergelassene auf das Einreichen eines Gesuchs um Sozialhilfe zu verzichten, resultieren aus diesen Berechnungen im Durchschnitt pro befragte Fachperson aus einer NGO auf rund 30 direkte Kontakte mit armutsbetroffenen oder -gefährdeten Aufenthalter/innen und Niedergelassenen zwischen 3 und 4 solcher Fälle pro Monat. Gut 7 von 10 Befragten aus den NGO und 6 von 10 bei den Sozialdiensten geben an, dass es im Vergleich zur Situation vor der Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019 aktuell häufiger vorkommt, dass Aufenthalter/innen und Niedergelassene darauf verzichten, ein Gesuch zum Bezug von Sozialhilfe einzureichen.

Dass sich Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung **verschulden**, um einen Sozialhilfebezug zu vermeiden, wird sowohl bei den staatlichen wie auch nicht-staatlichen Stellen relativ häufig beobachtet und gemäss den geführten Gesprächen auch als grosses Problem wahrgenommen. Auch hier stellt eine Mehrheit der Befragten eine Zunahme seit 2019 fest (NGO: 72%; Sozialdienste: 59%). Dass die Verschuldungsproblematik auch in den Sozialämtern verhältnismässig häufig beobachtet werden kann, korrespondiert mit den Aussagen mehrerer Praxis-Expert/innen, die beobachten, dass sie in der Sozialhilfe vermehrt mit Personen konfrontiert sind, bei denen sich schon sehr hohe Schulden angehäuft hätten, bevor sie dann doch noch ein Gesuch um Sozialhilfe stellen. Auch Meier et al. (2021, S. 24f.f) kommen zum Schluss, dass die zunehmende Verschuldung und Überschuldung und ihre Überlagerung mit anderen Dimensionen wie der Gesundheit und den Wohnbedingungen weitreichende negative Folgen für die Betroffenen haben. Der Aussage, dass die Folgen eines Nichtbezugs von Sozialhilfe in den konkreten Fällen meistens als gravierend erachtet wird, stimmen bei den NGO 56 Prozent vollkommen zu, 20 Prozent stimmen eher und 21 Prozent teilweise zu. In den Sozialdiensten ist die Zustimmung der Fachmitarbeitenden zu derselben Aussage etwas geringer. 28 Prozent stimmen vollkommen, 46 Prozent eher und 5 Prozent teilweise zu. Rund ein Fünftel lehnt die Aussage eher (15%) oder völlig (5%) ab. Die Beurteilung seitens der Fachpersonen deckt sich dabei weitgehend mit den Zustimmungswerten der befragten Führungspersonen. Fast in etwa demselben Ausmass wie die Verhinderung eines Sozialhilfebezugs durch Verschuldung wird beobachtet, dass auch eine Zunahme bei jenen Fällen stattgefunden hat, bei denen nur dank der **materiellen Unterstützung aus dem privaten Umfeld** ein Sozialhilfebezug vermieden werden kann.

Rund ein Drittel der Befragten bei den Hilfswerken und gut ein Fünftel aus den Sozialdiensten sind monatlich mindestens ein- bis mehrmals mit Klient/innen konfrontiert, die den **Kontakt** zu ihnen **abbrechen**, nachdem sie ihnen geraten hatten, zur Sozialhilfe zu gehen.⁸ Gut der Hälfte der befragten Fachmitarbeitenden von Hilfswerken fällt es schwer (25%) oder eher schwer (25%), Klient/innen zu überzeugen, dass sie trotz ausländerrechtlichen Konsequenzen zur Sozialhilfe gehen sollten, was bei den Fachmitarbeitenden der Sozialdienste mit knapp einem Drittel (12% schwer; 19% eher schwer) weniger häufig der Fall ist.

Dass neben dem Nichtbezug von Sozialhilfe auch **andere Integrations- und Sozialleistungen** von einem Nichtbezug betroffen sein können, wird von einem beachtlichen Teil der Befragten beobachtet. In 1 von 10 an der Befragung teilnehmenden Hilfswerken sind Fachmitarbeitende täglich bis mehrmals pro Woche und in 3 von 10 Hilfswerken mindestens ein- bis mehrmals pro Monat mit Personen konfrontiert, die Unterstützungsangebote für Kinder und Familien aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen ablehnen. Auch der Verzicht auf Unterstützung für familienergänzende Kinderbetreuung wie auch auf

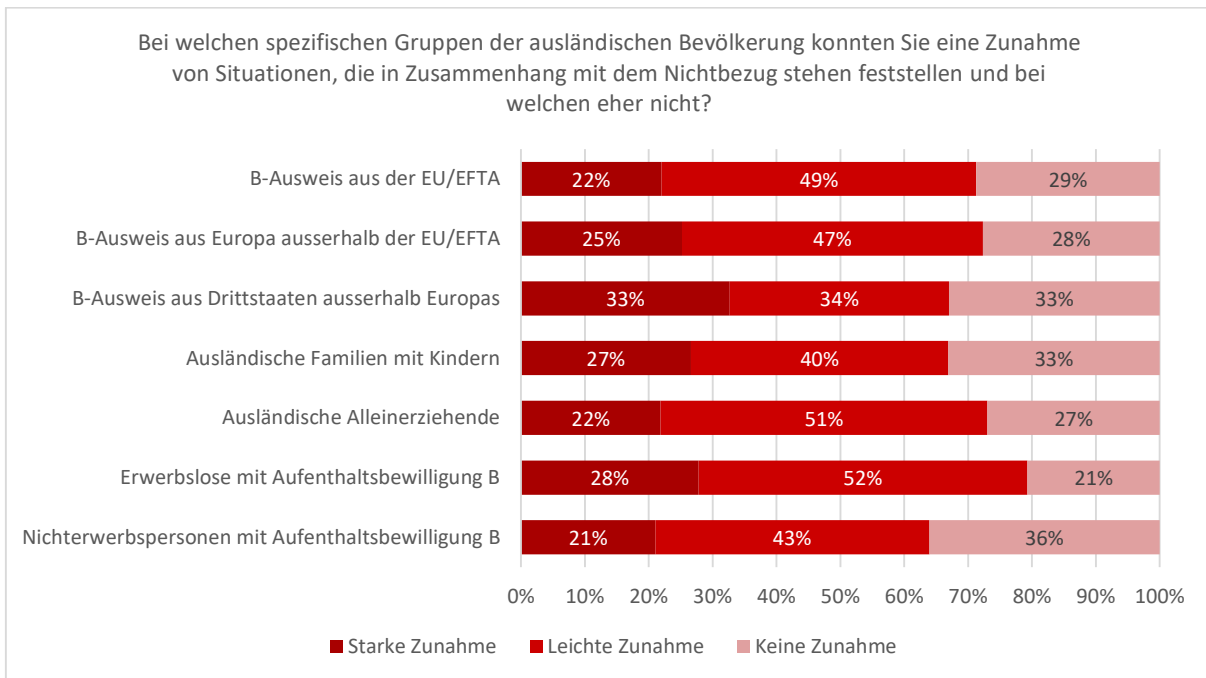
⁸ Bei jenen Mitarbeitenden aus den Sozialdienststellen, die angeben, dass der Kontakt zu ihnen abgebrochen wurde, nach dem sie ihnen geraten hatten, zur Sozialhilfe zu gehen, dürfte es sich Mitarbeitende handeln, die im Rahmen von Abklärungsarbeiten eine Art Triagefunktion einnehmen (bspw. Intake).

2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

Integrationsangebote wird auf einem etwas tieferen Niveau, aber in Anbetracht der grossen Relevanz in einer bedeutenden Anzahl Organisationen beobachtet.

Auf die Frage, bei welchen spezifischen Gruppen der ausländischen Bevölkerung eine Zunahme von Situationen, die in Zusammenhang mit dem Nichtbezug stehen, festgestellt werden kann, wird deutlich, dass insbesondere **Aufenthalter/innen mit Ausweis B** (sowohl aus Europa wie auch aus Staaten innerhalb und ausserhalb Europas, die nicht zur EU/EFTA gehören) betroffen sind. Auch werden ausländische Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Erwerbslose sowie Nichterwerbspersonen mit Aufenthaltsbewilligung B besonders häufig mit einer starken Zunahme von Situationen mit Sorgen um das Bleiberecht und dem Nichtbezug von sozialen Leistungen genannt (**Abbildung 9**).

Abbildung 9: Gruppen mit besonders ausgeprägter Zunahme von Situationen in Zusammenhang mit Nichtbezug



Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021). n=100, Ergebnisse gewichtet. Berechnungen BASS

2.5 Verstärkte Überprüfung der Integrationskriterien durch Migrationsämter

Dass sich vermehrt Unsicherheit und Sorgen um das Bleiberecht bei Aufenthaltler/innen und Niedergelassenen ausbreiten und auch die Situationen in Zusammenhang mit dem Nichtbezug zunehmen, wurde in den explorativ geführten Gesprächen sehr deutlich mit der stärker wahrnehmbaren Überprüfungen der Integrationskriterien durch die Migrationsbehörden in Verbindung gebracht.

Erwähnt wurden in diesem Zusammenhang insbesondere jene **Briefe von den Migrationsbehörden**, in denen anlässlich von Gesuchen um die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung innert kurzer Frist (schriftliche) Unterlagen zur **Überprüfung der Integrationskriterien** (Sprachkompetenzen, Betreibungsregister, Angaben zu Schulden, Nachweis zur beruflichen Integration, Akten IV etc.) eingefordert werden. Aber auch die von Klient/innen an die Gespräche mitgebrachten Verfügungen mit einer Verwarnung oder Androhung des Widerrufs der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie die Informationsbriefe, in denen den Betroffenen mitgeteilt wird, dass anlässlich einer Meldung vom Sozialamt der Aufenthaltsstatus überprüft werden müsse, löse bei den Betroffenen und ihrem Umfeld jeweils grosse Unsicherheit

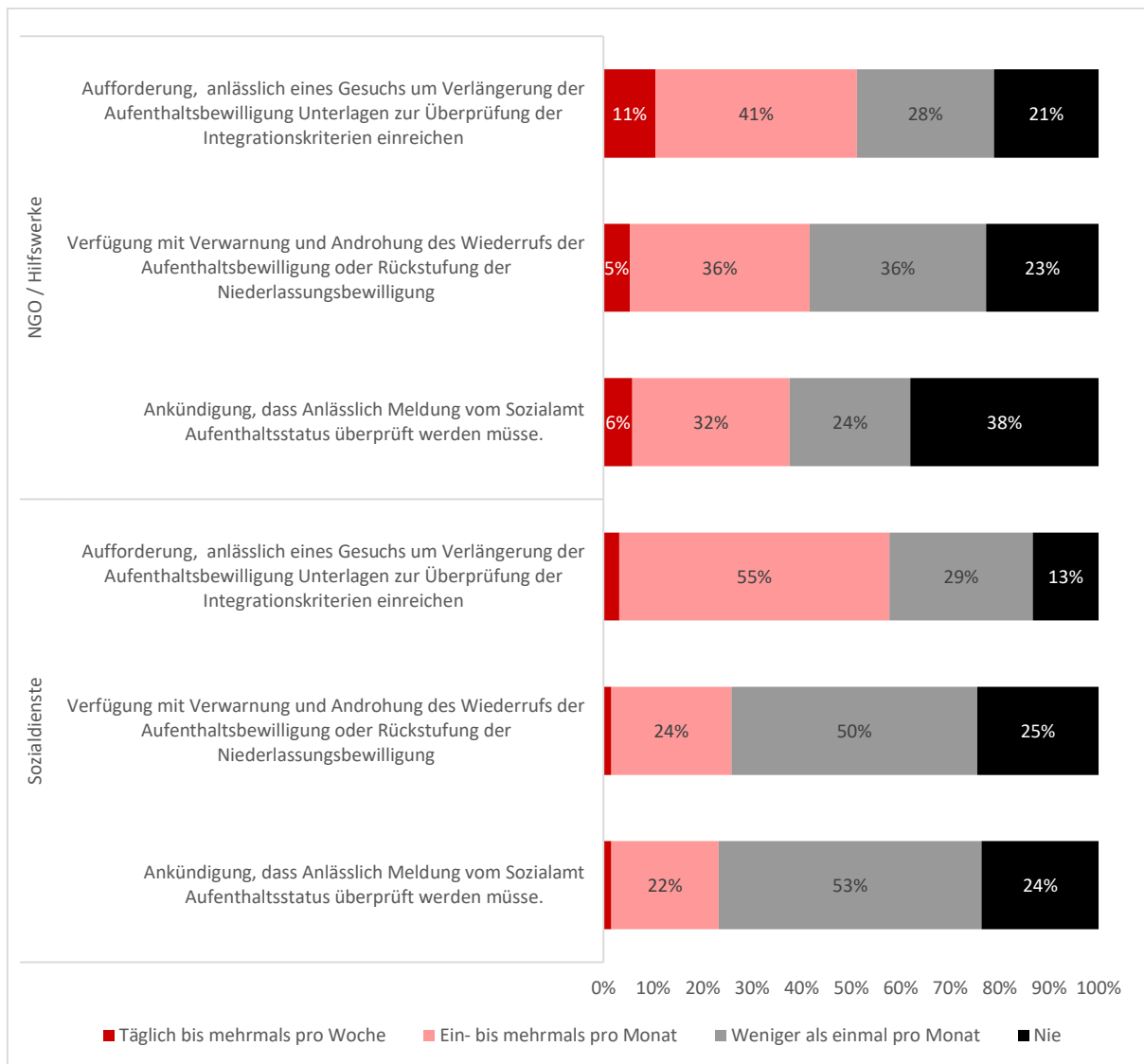
2 Beobachtungen und Einschätzungen zum Nichtbezug

und Angst aus. Weil wenig bekannt ist, wie häufig solche Briefe tatsächlich verschickt werden, haben wir uns entschieden, im Rahmen der Onlinebefragung die Thematik explizit aufzugreifen. Wir wollten von den Befragten wissen, wie häufig sie im Arbeitsalltag mit solchen Briefen konfrontiert werden und inwieweit diesbezüglich im zeitlichen Verlauf eine Zunahme festzustellen sei.

Die Ergebnisse der zeigen, dass ein verhältnismässig grosser Teil der Fachpersonen sowohl aus den NGO wie auch den Sozialdiensten regelmässig mit den von den Migrationsämtern versandten Briefen, die entweder eine Überprüfung der Integrationskriterien ankündigen oder eine Verwarnung, einen Verweis oder schon einen Entscheid enthalten, konfrontiert werden (**Abbildung 10**). In rund der Hälfte der befragten NGO haben Fachmitarbeitende entweder täglich bis mehrmals wöchentlich (11%) oder zumindest ein- bis mehrmals pro Monat (41%) mit Briefen zu tun, bei denen die Betroffenen in relativ kurzer Frist viele Unterlagen zur Überprüfung der Integrationskriterien anlässlich eines Gesuchs um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einreichen müssen.

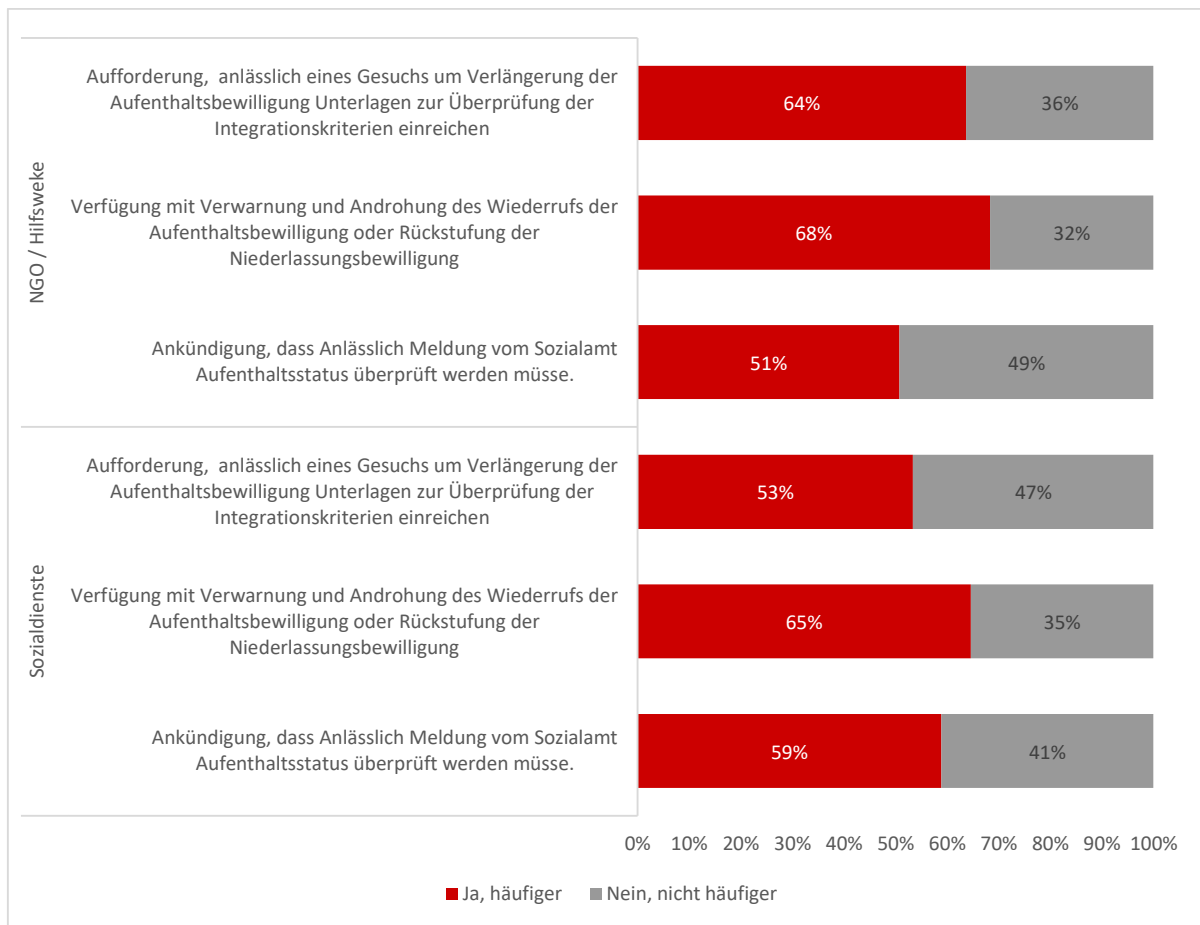
Zwischen rund der Hälfte bis zu zwei Drittel jener Befragten, die im Kontext Ihrer beruflichen Tätigkeit Klient/innen betreuen, die vom Migrationsamt solche Briefe erhalten haben, geben an, dass dies seit der Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019 häufiger vorkomme (**Abbildung 11**). Die Fachpersonen aus den Hilfswerken haben eine diesbezügliche Zunahme etwas häufiger schon früher, d.h. schon vor 2020 beobachtet als die Fachpersonen in den Sozialdiensten (mehrheitlich ab 2020, in der Abbildung nicht dargestellt).

Abbildung 10: Wenn Sie an die letzten 6 Monate denken: Wie häufig hatten Sie im Kontext Ihrer beruflichen Tätigkeit Klient/innen, die vom Migrationsamt einen Brief mit folgendem Inhalt erhalten haben?



Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021). n(Hilfswerke)=60; n(Sozialdienste)=67. Berechnungen BASS. Ergebnisse gewichtet

Abbildung 11: Wenn Sie an die Situation unmittelbar vor der Inkraftsetzung des neuen AIG im 2019 zurückerdenken: Welche Art von Briefen kommt heute häufiger vor?



Bemerkung: Nur Personen, die diese Art von Briefen beobachtet haben (n_(Hilfswerke)=46; n_(Sozialdienste)=51). Ergebnisse gewichtet
 Quelle: Onlinebefragung «Nichtbezug von Sozialhilfe im migrationsrechtlichen Kontext» (BASS 2021). Berechnungen BASS

3 Statistik: Entwicklung Sozialhilfebezug 2016 bis 2019

3.1 Ausgangslage und Vorgehen

Im Vorfeld der Untersuchung wurde an uns die Frage herangetragen, inwieweit wir mit Hilfe von statistischen Analysen eine Aussage zur Entwicklung des Nichtbezugs in der Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung insbesondere im Kontext der Neuerungen des AIG (2019) machen könnten. Im Wissen darüber, dass dafür keine «harten» Daten vorhanden sind, mit denen der Nichtbezug der im Fokus der Untersuchung stehenden Zielgruppen direkt ermittelt werden könnte, haben wir nach alternativen Möglichkeiten und Methoden gesucht. Auch die von Hübelin (2016; 2019) verfolgte Methode, den Nichtbezug mit Hilfe von Steuerdaten direkt zu schätzen, ist in diesem Fall nicht zielführend, weil darin die Aufenthalter/innen mit Ausweis B nicht enthalten sind und sich somit für diese Gruppe keine Nichtbezugsquote ermitteln lässt.

Wir haben uns entschieden, einen anderen Weg zu wählen, den wir nun einleitend zu diesem Kapitel ausführen und näher erläutern. Die Grundidee dahinter ist folgende: Wenn eine zunehmende Angst und Unsicherheit in der ausländischen Bevölkerung dazu führt, dass trotz Anspruch vermehrt auf Sozialhilfe verzichtet wird, sollte sich dies in den Bezugsquoten der ausländischen Bevölkerung in der einen oder anderen Form niederschlagen. Wenn sich im zeitlichen Verlauf alle für einen Sozialhilfebezug relevanten Faktoren nicht verändern, gleichzeitig das Phänomen des Nichtbezugs grösser würde und damit immer mehr Menschen auf die Sozialhilfe verzichten würden, müsste das theoretisch zu einer Abnahme der Bezugsquoten führen. Das Problem bei diesem Ansatz besteht natürlich darin, dass sich im Zeitverlauf gleichzeitig auch bei anderen wichtigen Dimensionen Veränderungen ergeben und sich damit der Effekt von einzelnen Veränderungen nur schwer ermitteln lässt. Wir versuchen mit unserer Methode diesem Umstand Rechnung zu tragen, indem wir die Entwicklung des Sozialhilfebezugs der im Fokus stehenden ausländischen Gruppen mit der Entwicklung des Sozialhilfebezugs der schweizerischen Bevölkerung vergleichen und unterstellen, dass sich damit allfällige Veränderungen wie bspw. konjunkturelle Schwankungen in demselben Ausmass sowohl bei den schweizerischen wie auch ausländischen Bevölkerung abbilden.

Konkret bedeutet dies, dass wir erwarten, dass sich mit einem im zeitlichen Verlauf zunehmendem Nichtbezug in der Sozialhilfe bei der Migrationsbevölkerung deren Bezugsquoten deshalb anders entwickeln als diejenigen der Schweizer/innen, weil der zusätzliche Druck durch die Angst um das Bleiberecht für die Schweizer/innen naturgemäss entfällt. Im Rahmen von Vorstudien zu diesem Projektvorhaben hat sich anhand der Sozialhilfestatistik (BFS) und der Ausländer- und Asylstatistik (SEM) gezeigt, dass in der Periode 2016 bis 2019 die Sozialhilfequoten der schweizerischen Bevölkerung in etwa konstant geblieben und jene der Ausländer/innen sowohl bei Aufenthalter/innen mit Ausweis B (ohne Flüchtlinge) wie auch bei Niedergelassenen mit Ausweis C gesunken sind. Obschon aus dieser Beobachtung nicht direkt auf eine Zunahme des Nichtbezugs in Folge einer zunehmenden Angst und das Bleiberecht bei der ausländischen Bevölkerung geschlossen werden kann, nahmen wir diesen Befund zum Anlass, mittels vertiefender statistischer Analysen diese Entwicklung näher zu betrachten.

Für die Analysen steht uns ein Datensatz mit detaillierten Angaben zur gesamten ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz der Jahre 2016 bis 2019 zur Verfügung. Dass wir uns «datentechnisch» nur auf die Jahre 2016 bis 2019 beschränken müssen – neuere Angaben waren zum Zeitpunkt des Studienbeginns nicht erhältlich – beinhaltet sowohl Nachteile wie auch Vorteile. Zwar kann damit vermieden werden, dass die im Fokus stehende Problematik, der Sozialhilfebezug im Kontext von Entwicklungen im Migrationsrecht und deren Bestimmungen, von allfälligen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie überlagert wird. Gleichzeitig ist in dieser Zeitperiode nur das erste Jahr unter dem neuen AIG mit all seinen Neuerungen enthalten, womit sich ein direkter Zusammenhang zu diesem nur bedingt herstellen lässt. Zu

berücksichtigen gilt es jedoch, dass schon mit der Inkraftsetzung des neuen Ausländergesetzes (AuG) per Anfang 2008 und den in den Folgejahren auf Gesetzes- und Verordnungsstufe (Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VIntA) sowohl Ziele der Integration (Zusammenleben auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz; chancengleiche Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft) und die Erfordernisse zur Integration (Wille zur Teilnahme am Erwerbsleben oder zum Erwerb von Bildung sowie zum Erwerb einer Landessprache) festgelegt und schrittweise umgesetzt wurden. Zudem hat das Parlament schon am 16. Dezember 2016 die Änderungen des Ausländergesetzes gutgeheissen, die dann nach deren Vernehmlassung per 1. Januar 2019 (unter der neuen Bezeichnung AIG) in Kraft getreten sind.

Die Datenbasis für die im Folgenden vorgestellten Ergebnisse sind die vom Bundesamt für Statistik (BFS) zur Verfügung gestellten Angaben aus der Statistik über die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in der Schweiz, der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) sowie den individuellen Konten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS). Konkret enthalten sind neben den Angaben zu einem allfälligen Sozialhilfebezug auch soziodemografische Angaben wie bspw. das Alter, das Geschlecht, die Herkunft (Nationalität) und der Aufenthaltsstatus wie auch die in Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug wichtige Zusammensetzung des Haushalts (Haushalt mit/ohne Kinder, Alleinerziehend, Einpersonenhaushalt, etc.). Zusätzlich enthält der Datensatz für jede Person das AHV-pflichtige Erwerbseinkommen, womit auch Informationen zur Einkommenssituation der Haushalte in die Analysen mit einfließen können.

Basierend auf diesen Angaben wird mit Hilfe von statistischen Methoden versucht, Erklärungen für die im Vorfeld der Untersuchung festgestellte unterschiedlichen Entwicklungen des Sozialhilfebezugs der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung mit Aufenthaltsausweis B und C zu suchen. Je besser die unterschiedliche Entwicklungen mittels der in den Datensätzen enthaltenen weiteren Angaben erklärt werden können, umso eher ist der Rückgang der Sozialhilfequoten bei der ausländischen Bevölkerung auf andere Faktoren zurückzuführen bzw. umso weniger kann dies mit einer Zunahme des Nichtbezugs von Sozialhilfe in der erwähnten Beobachtungsperiode 2016 bis 2019 in Verbindung gesetzt werden.

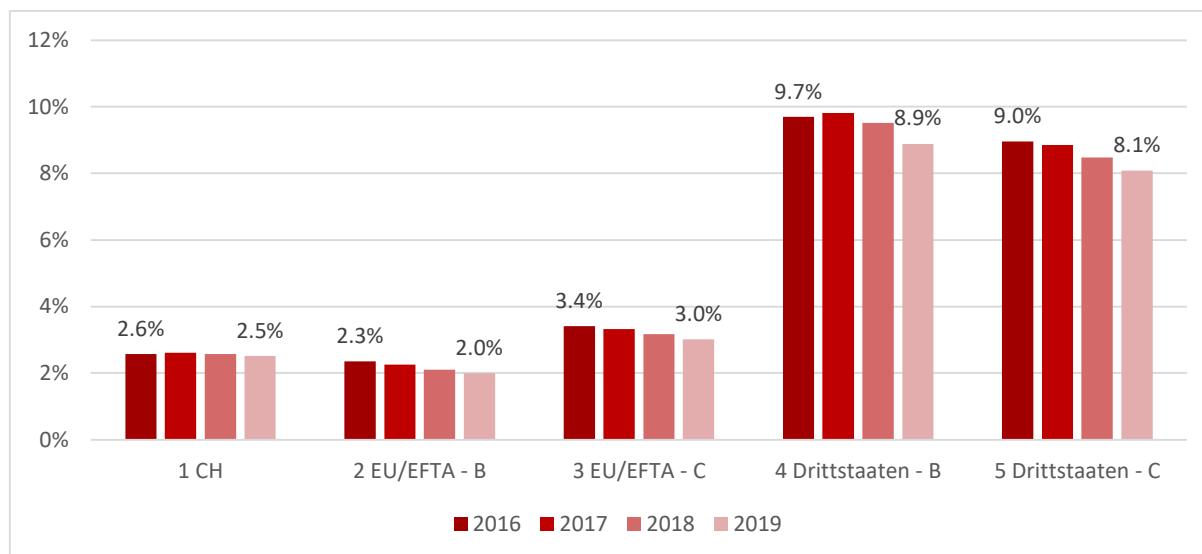
3.2 Rückgang Sozialhilfebezug bei ausländischen Bevölkerungsgruppen 2016 bis 2019

Die Grundgesamtheit der Analysen beschränkt sich auf Schweizer/innen, Aufenthalter/innen mit Ausweis B (ohne Flüchtlinge) sowie Niedergelassene mit Ausweis C im Alter zwischen 18 und 63/64 Jahren. Die Beschränkung auf Personen im erwerbsfähigen Alter resultiert aus dem Umstand, dass für die Erklärung der Entwicklung der Bezugsquoten von Sozialhilfe u.a. auch die Einkommenssituation der Zielpersonen mitberücksichtigt werden soll. Wie wir dabei vorgegangen sind, wird weiter unten näher erläutert.

Abbildung 12 enthält die für die Analysen gebildeten Hauptgruppen, für die die Entwicklung der Bezugsquoten von Sozialhilfe im Folgenden vertiefend analysiert werden soll. Die Quoten der als Referenzverlauf dienenden Schweizer/innen verändert sich in der Beobachtungsperiode nur marginal von 2.6 Prozent im Jahr 2016 auf 2.5 Prozent im Jahr 2019 (exakt von 2.57% auf 2.51%). Die relative Veränderung der Quote beträgt damit minus 2 Prozent (-0.06 Prozentpunkte auf einen Ausgangswert von 2.57%). Im Gegensatz dazu sinken die Bezugsquoten bei allen vier für die Analysen gebildeten ausländischen Gruppen deutlich stärker. Bei Aufenthalter/innen mit Ausweis B aus dem EU/EFTA-Raum sinken die Bezugsquoten von 2.3 Prozent im 2016 stetig auf 2.0 Prozent im 2019. Auch die anderen ausländischen Gruppen verzeichnen einen markanten Rückgang der Sozialhilfebezugsquoten: Bei den Niedergelassenen aus der EU/EFTA mit Ausweis C sinkt er von 3.4 Prozent (2016) um 0.4 Prozentpunkte auf 3.0 Prozent (2019). Drittstaatenangehörige weisen im Vergleich zu den Schweizer/innen wie auch den EU/EFTA-Angehörigen insgesamt eine deutlich höhere Bezugsquote in der Sozialhilfe aus. Bei Drittstaatenangehörigen mit

Aufenthaltbewilligung (Ausweis B) sind die Quoten von 9.7 auf 8.9 Prozent zurückgegangen und bei Niedergelassenen mit Ausweis C von 9.0 auf 8.1 Prozent.

Abbildung 12: Bezugsquoten Sozialhilfe Bevölkerung im Alter zwischen 18 und 63/64 Jahren nach Ländergruppen und Aufenthaltsstatus. 2016 bis 2019



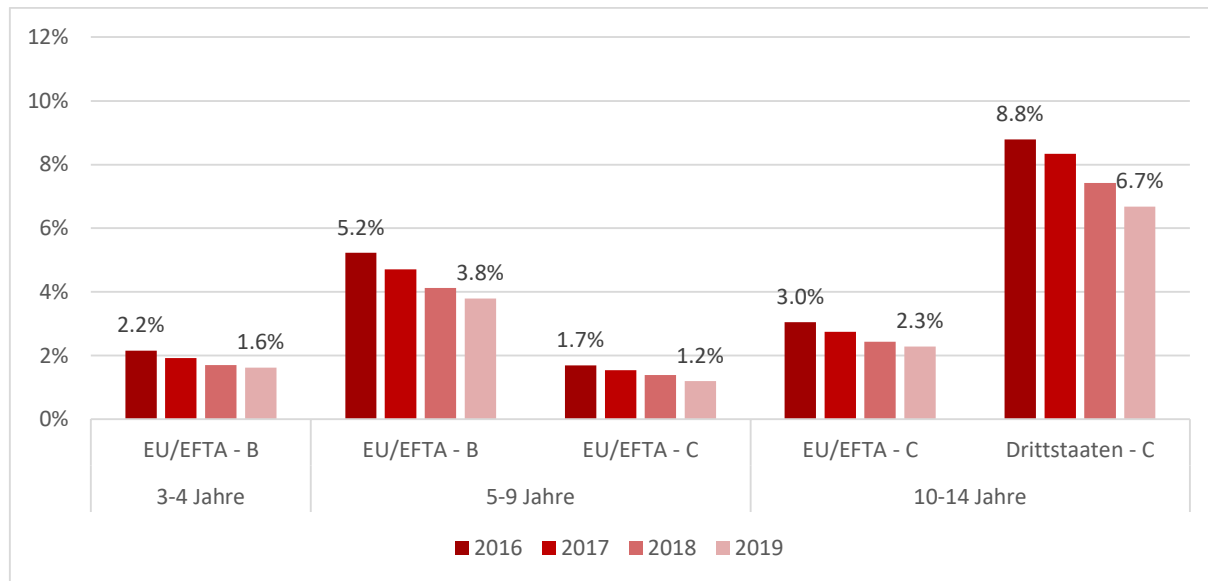
Basis: Schweizerische und ausländische Bevölkerung im Alter von 18 bis 63/64 Jahren mit Aufenthaltsausweis C und B (ohne Personen mit Flüchtlingsstatus)

Quelle: Verknüpfte Daten BFS (Sozialhilfestatistik, Statpop, IK-ZAS 2016 bis 2019). Berechnungen BASS

In einem zweiten Schritt sind wir der Frage nachgegangen, inwieweit es spezifische ausländische Gruppen gibt, bei denen es zu einem besonders ausgeprägten Rückgang der Sozialhilfe-Bezugsquote gekommen ist. Als erstes Ergebnis dazu lässt sich festzuhalten, dass ein Rückgang innerhalb der betrachteten ausländischen Gruppen unabhängig von Alter, Geschlecht, Haushaltstyp etc. festgestellt werden kann. Etwas ausgeprägter ist der Rückgang jedoch bei Personen im Alterssegment von 33 und 44 bzw. 45 und 54 Jahren sowie in Haushalten mit minderjährigen Kindern unter 18 Jahren, wobei dies vor allem Personen aus EU/EFTA-Ländern mit Ausweis B betrifft. Zudem ist der Rückgang bei Männern aus der EU/EFTA mit Ausweis B etwas ausgeprägter als bei den Frauen.

Interessant in Zusammenhang mit dem Bleiberecht sind die Ergebnisse, wenn die ausländischen Gruppen nach unterschiedlicher Aufenthaltsdauer gruppiert werden (**Abbildung 13**). Dabei kommt zum Vorschein, dass der Rückgang der Sozialhilfe-Bezugsquote bei Aufenthalter/innen mit Ausweis B aus dem EU/EFTA-Raum und einer Aufenthaltsdauer zwischen 3 und 4 bzw. zwischen 5 und 9 Jahren besonders ausgeprägt ist – also jene Jahre, in denen entweder die Verlängerung der Aufenthaltbewilligung oder ein allfälliger Wechsel zu einem Niederlassungsausweis ansteht. Übermässig starke Rückgänge verzeichnen zudem Personen aus dem EU/EFTA-Raum mit einem Niederlassungsausweis C und einer Aufenthaltsdauer zwischen 5 und 9 Jahren (EU/EFTA-C) sowie Niedergelassene mit einer Aufenthaltsdauer zwischen 10 und 14 Jahren unabhängig vom Herkunftsland (EU/EFTA-C und Drittstaaten-C). Bei letzteren spielt womöglich die Frage der Einbürgerung eine wichtige Rolle.

Abbildung 13: Bezugsquoten Sozialhilfe Bevölkerung im Alter zwischen 18 und 63/64 Jahren nach Ländergruppen, Aufenthaltsstatus und unterschiedlicher Aufenthaltsdauer. Auswahl von Gruppen mit besonders ausgeprägtem Rückgang in der Periode 2016 bis 2019



Basis: Schweizerische und ausländische Bevölkerung im Alter von 18 bis 63/64 Jahren mit Aufenthaltsausweis C und B (ohne Personen mit Flüchtlingsstatus)

Quelle: Verknüpfte Daten BFS (Sozialhilfestatistik, Statpop, IK-ZAS 2016 bis 2019). Berechnungen BASS

3.3 Erklärungen für den Rückgang

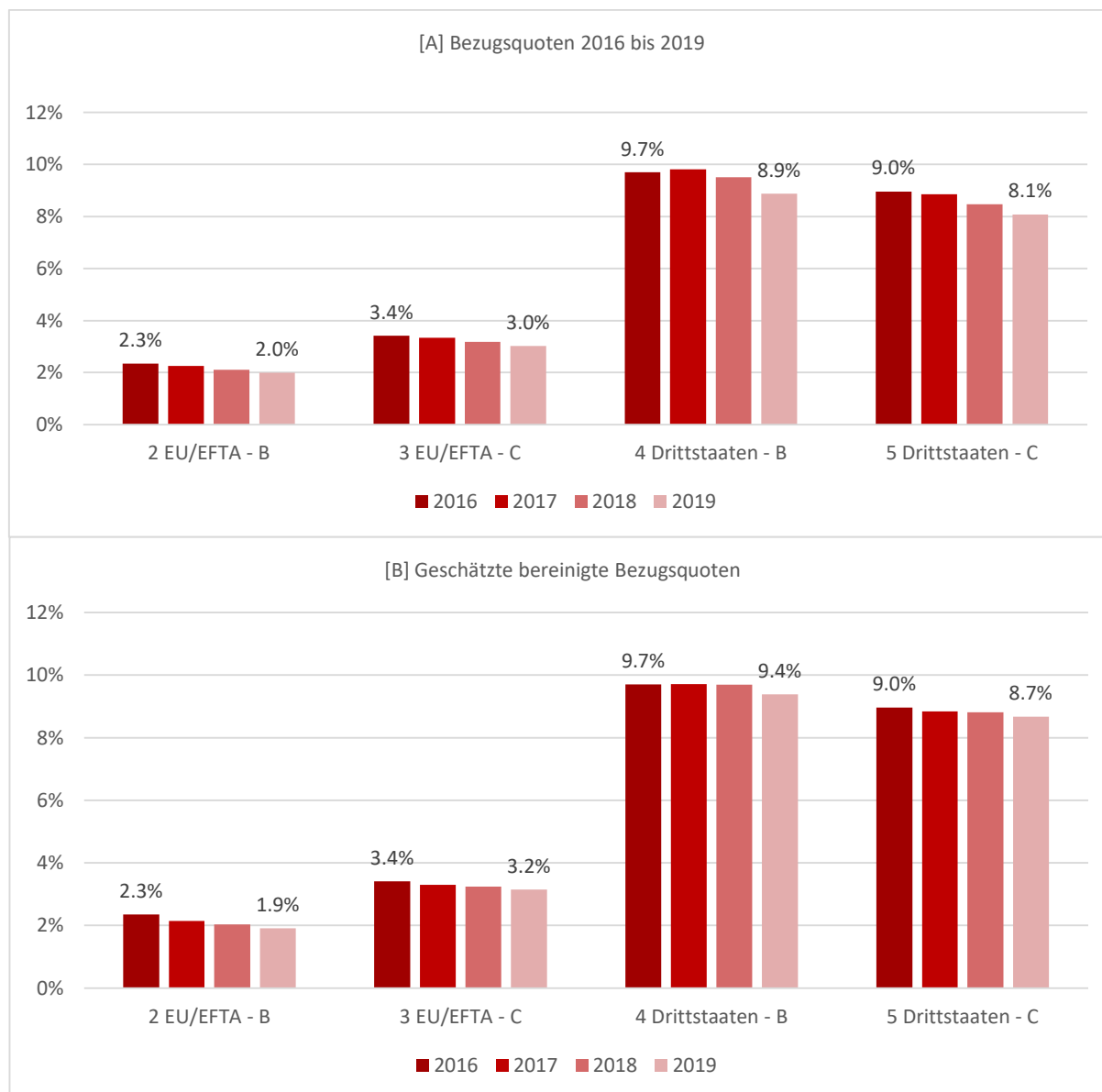
In einem letzten Analyseschritt wurde mit Hilfe von multivariaten Analysemethoden versucht, die im Kreuzvergleich beobachtbaren unterschiedlichen Entwicklungen der Bezugsquoten möglichst gut mit in den Datensätzen vorhandenen Informationen zu erklären. Erklären bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das Modell schätzt, inwieweit sich eine im Zeitverlauf verändernde strukturelle Zusammensetzung der Anspruchsgruppen auf eine Veränderung des Sozialhilfebezugs auswirkt. Für die Analysen standen dazu folgende Kontrollgrössen zur Verfügung:

- Alter
- Geschlecht
- Haushaltstyp
- Aufenthaltsdauer in der Schweiz (nur für ausländische Gruppen)
- AHV-pflichtiges Haushaltserwerbseinkommen (äquivalenzgewichtet)⁹

Die Ergebnisse der durchgeführten Analysen sind in **Abbildung 14** dargestellt. Im oberen Teil der Abbildung [A] sind noch einmal die Bezugsquoten der Sozialhilfe für die im Fokus stehenden ausländischen Gruppen zu sehen. Der untere Teil der Abbildung [B] enthält die Ergebnisse der durchgeführten statistischen Analysen, bei denen die Veränderung der Quote über die Jahre 2017, 2018 und 2019 unter Berücksichtigung von sich verändernden strukturellen Zusammensetzungen innerhalb der jeweiligen Gruppen geschätzt wurde (bereinigte Bezugsquote).

⁹ Zur Bildung des äquivalenzgewichteten AHV-pflichtigen Haushaltserwerbseinkommens wurden die in den IK-Register (ZAS) erfassten AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen aller in einem Haushalt lebenden Personen zusammengezählt. Um Haushalte unterschiedlicher Grösse vergleichbar zu machen, wird aus dem Gesamteinkommen durch Anwendung von Äquivalenzskalen das Äquivalenzeinkommen berechnet. Dafür wurde die modifizierte OECD-Äquivalenzskala verwendet: Die älteste Person wird mit 1,0 gewichtet, Personen von 14 Jahren und mehr mit 0,5 und jedes Kind unter 14 Jahren mit 0,3. Das Äquivalenzeinkommen zeigt an, wie viel Geld ein Haushalt zur Verfügung hätte, wenn es sich um einen Einpersonenhaushalt handeln würde.

Abbildung 14: [A] Bezugsquoten und [B] geschätzte bereinigte Bezugsquoten Sozialhilfe nach Ländergruppen und Aufenthaltsstatus. 2016 bis 2019



Basis: Schweizerische und ausländische Bevölkerung im Alter von 18 bis 63/64 Jahren mit Aufenthaltsausweis C und B (ohne Personen mit Flüchtlingsstatus)
 Geschätzte Bezugsquoten basierend auf average marginal Effekten (Jahr) unter Einbezug von Geschlecht, Alter, Haushaltstyp, Aufenthaltsdauer und AHV-pflichtiges Haushaltserwerbseinkommen (brutto, äquivalenzgewichtet)
 Quelle: Verknüpfte Daten BFS (Sozialhilfestatistik, Statpop, IK-ZAS 2016 bis 2019). Berechnungen BASS

Durch einen Vergleich der Bezugsquoten [Abbildung A] im Jahr 2019 mit den geschätzten bereinigten Bezugsquoten [Abbildung B] wird ersichtlich, dass bei Ausländer/innen aus Drittstaaten ein beachtlicher Teil des Rückgangs des Sozialhilfebezugs durch das Schätzmodell und damit durch Kompositionseffekte erklärt werden kann. Bei Drittstaatangehörigen mit Ausweis B wird unter Berücksichtigung der sich im Zeitverlauf verändernden Zusammensetzung dieser Gruppe ein Rückgang von 9.7 auf 9.4 Prozent prognostiziert. Vom ursprünglich beobachteten Rückgang um 0.8 Prozentpunkte auf 8.9 Prozent [Abbildung A] können demnach etwas mehr als zwei Drittel erklärt werden. Ähnlich fällt das Ergebnis bei den Drittstaatangehörigen mit Niederlassungsausweis C aus. Der ursprüngliche Rückgang um 0.9 Prozentpunkte von 9.0 auf 8.1 Prozent [Abbildung A] reduziert sich auf 0.3 Prozentpunkte.

Ganz anderes sieht die Situation bei Personen aus EU/EFTA-Ländern aus, insbesondere bei jenen mit einer Aufenthaltsbewilligung B. Hier schätzt das Modell einen Rückgang um 0.4 Prozentpunkte von 2.3 Prozent (2016) auf 1.9 Prozent (2019), sogar noch eine etwas deutlichere Reduktion als der deskriptive Wert [Abbildung A]. Bei den EU/EFTA-Angehörigen mit Niederlassungsausweis C kann demgegenüber etwa die Hälfte des Rückgangs von 3.4 Prozent auf 3.0 Prozent mit Hilfe von Drittfaktoren erklärt werden.

Wie sind diese Ergebnisse einzuordnen und was bedeuten diese im Hinblick auf die Ausgangshypothese, dass der Rückgang in den Bezugsquoten der Sozialhilfe in der Periode 2016 bis 2019 in Zusammenhang mit einer verstärkten Zunahme des Nichtbezugs stehen könnte? Bevor wir diese Frage beantworten, wird auf das Zustandekommen dieser Ergebnisse noch etwas näher eingegangen. Hierzu ist es hilfreich, zuerst einmal einen Blick auf die wichtigsten Veränderungen der im Modell berücksichtigten Erklärungsfaktoren zu werfen.

■ **Geschlechterverteilung:** In der Schweizerischen Bevölkerung ist die Geschlechterverteilung über die Jahre 2016 bis 2019 weitgehend konstant. Bei Drittstaatangehörigen nimmt der Anteil Männer leicht von 43.3 Prozent auf 42.9 Prozent (Ausweis B) bzw. von 49.0 Prozent auf 48.5 Prozent (Ausweis C) ab. Diese Veränderung vermag den Rückgang des Sozialhilfebezugs jedoch kaum zu erklären, da Frauen bei den Drittstaatangehörigen leicht höhere Bezugsquoten in der Sozialhilfe ausweisen.

■ **Altersverteilung:** Bei den Schweizer/innen hat der Anteil an Personen zwischen 55 Jahren und dem ordentlichen Rentenalter zu- und jener der Personen zwischen 18 und 24 Jahren abgenommen. Auf jeweils unterschiedlichen Ausgangsniveaus sind bei der ausländischen Bevölkerung ähnliche Tendenzen wie bei den Schweizer/innen festzustellen.

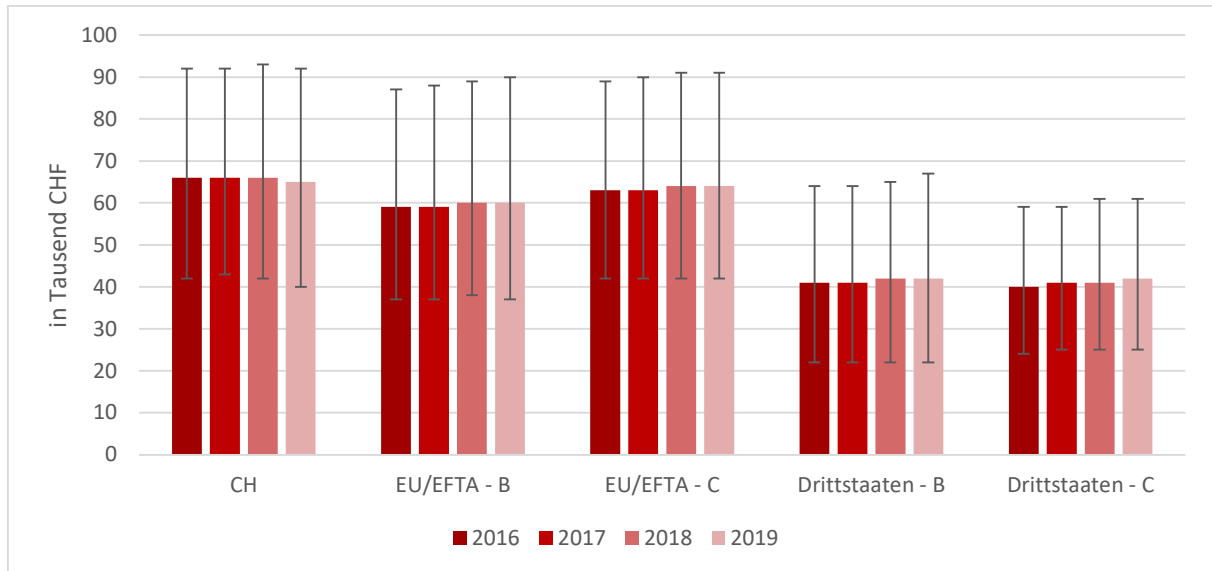
■ **Haushaltszusammensetzung:** Auch bezüglich Haushaltszusammensetzung haben sich in im Beobachtungszeitraum kaum grössere Verschiebungen weder bei den Schweizer/innen noch bei den Ausländer/innen ergeben.

■ **Aufenthaltsdauer:** Hier zeigen sich bei den ausländischen Gruppen die grössten Veränderungen. Bei den Aufenthalter/innen mit Ausweis B hat der Anteil Personen, die zwischen 5 und 9 Jahren in der Schweiz sind, deutlich zugenommen. Bei den EU/EFTA-Angehörigen ist dieser Anteil deutlich stärker angestiegen (von 15.9 Prozent im 2016 auf 20.6 Prozent im 2019) als bei den Drittstaatenangehörigen (von 21.5 auf 23.3 Prozent). Bei den Niedergelassenen mit Ausweis C hat sich der Anteil Personen mit einer Aufenthaltsdauer von 10 bis 14 Jahren je nach Herkunftsregion unterschiedlich entwickelt: Bei EU/EFTA-Angehörigen ist ein Anstieg von 23.5 auf 26.6 Prozent zu verzeichnen, bei Drittstaatenangehörigen ein Rückgang von 18.2 auf 16.9 Prozent.

■ **Verteilung Haushaltserwerbseinkommen (Äquivalenzgewichtet):** In Bezug auf die Prognosefähigkeit eine wichtige Grösse ist das äquivalenzgewichtete Haushaltserwerbseinkommen (brutto). Je tiefer dieses ist, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Veränderungen der Einkommensverteilung wirken sich im Rahmen des Schätzmodells deshalb besonders stark aus. Dass der Rückgang des Sozialhilfebezugs bei den Drittstaatangehörigen zu einem grossen Anteil mit Hilfe des Schätzmodells erklärt werden kann, ist im Wesentlichen dem Umstand zuzuschreiben, dass sich die allgemeine Einkommenssituation in den beiden untersuchten Gruppen im Zeitverlauf leicht verbessert hat. Dies ungeachtet der auf einem im Vergleich zu den Schweizer/innen und EU/EFTA-Angehörigen deutlich tieferen Einkommensniveau. Die leichte Verbesserung der Einkommenslage geht einher mit einem leichten Anstieg der «Erwerbstätigenquote». So steigt der Anteil an Drittstaatenangehörigen, die ein AHV-pflichtiges Erwerbseinkommen erzielen, von 64 Prozent im 2016 auf 66 Prozent im 2019. In derselben Periode sinkt der Anteil an Drittstaatenangehörigen, die Arbeitslosengeld bezogen haben, von 10.2 auf 8.7 Prozent, was darauf hindeutet, dass die leichte Verbesserung der Einkommenssituation zumindest zu einem Teil auf eine Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen ist.

4 Fazit

Abbildung 15: Brutto-Haushaltserwerbseinkommen äquivalenzbereinigt 2016 bis 2019. Median, 25%- und 75%-Quintil



Bemerkung: Die Balken repräsentieren den Median, die Intervalllinien die Grenzen des 25%- bzw. 75%-Quartils.

Basis: AHV-pflichtige Erwerbseinkommen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung mit Aufenthaltsausweis C und B (ohne Personen mit Flüchtlingsstatus) im Alter von 18 bis 63/64 Jahren

Quelle: Verknüpfte Daten BFS (Sozialhilfestatistik, Statpop, IK-ZAS 2016 bis 2019). Berechnungen BASS

4 Fazit

Welchen Beitrag leisten die vorliegenden Ergebnisse in Bezug auf die Frage nach der Entwicklung des Nichtbezugs von Sozialhilfe der Migrationsbevölkerung? Hierzu kann abschliessend Folgendes festhalten werden:

Die Befragung von Führungs- und Fachpersonen aus staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen aus dem Migrations- und Sozialbereich hat aufgezeigt, dass eine grosse Mehrheit der Befragten im Rahmen der Begleitung und Betreuung von armutsgefährdeten oder armutsbetroffenen Ausländer/innen mit Ausweis B und C Unsicherheit und Angst um das Bleiberecht und den Nichtbezug von Sozialhilfe beobachten. Ein wesentlicher Grund dafür wird in dem 2019 in Kraft getretenen revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) gesehen, welches höhere Hürden für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung setzt und den Entzug oder die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung oder auch die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung vereinfacht. Gleichzeitig zu den veränderten gesetzlichen Grundlagen hat die Corona-Krise die Situation von Armutsbetroffenen verschlechtert und die Hinweise, dass sich viele dabei an Hilfswerke wandten, um einen Sozialhilfebezug vermeiden zu können, werden durch die Ergebnisse der Befragung gestützt. Eine Zunahme von Nichtbezugssituationen wird verstärkt bei Aufenthalter/innen mit Ausweis B sowohl aus der EU/EFTA wie auch aus Drittstaaten beobachtet. Auch werden ausländische Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Erwerbslose sowie Nichterwerbspersonen mit Aufenthaltsbewilligung B besonders häufig mit einer stärkeren Zunahme von Situationen mit Sorgen um das Bleiberecht genannt. Dass jedoch auch armutsgefährdete und armutsbetroffene Niedergelassene mit Aufenthaltsstatus C in beträchtlichem Ausmass betroffen sind, geht aus den Befragungsergebnissen deutlich hervor.

Die detailliertere Betrachtung des im Vorfeld der Untersuchung festgestellten Rückgangs der Sozialhilfefquote bei Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung liefert für die verschiedenen im Fokus stehenden Migrationsgruppen unterschiedliche Ergebnisse. Zum einen zeigt sich, dass dieser Rückgang bei Angehörigen aus Staaten der EU/EFTA im Vorfeld des Inkrafttretens des neuen AIG (2019) mit

4 Fazit

den umfangreichen Daten, die uns für die Analysen zur Verfügung standen, nicht erklärt werden kann. Obwohl mit diesem Befund kein direkter Zusammenhang zu allfälligen Entwicklungen des Nichtbezugs von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung hergestellt werden kann, lässt dieser doch aufhorchen und bleibt erklärungsbedürftig, zumal die Ergebnisse der Onlinebefragung zeigen, dass Unsicherheit und Angst um das Bleiberecht auch bei armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Ausländer/innen aus EU/EFTA-Ländern durchaus häufig vorkommt (und nicht nur bei Angehörigen von Drittstaaten). Dass Niedergelassene aus dem EU/EFTA-Raum von Nichtbezug sogar übermässig betroffen sind, wird u.a. auch von Fluder et al. (2020) erwähnt.

Demgegenüber steht der Befund, dass die rückläufigen Sozialhilfequoten, die auch bei Angehörigen aus Drittstaaten beobachtet werden können, mit Hilfe von statistischen Analysen zu einem wesentlichen Teil erklärbar sind. Gut zwei Drittel des Rückgangs ist auf eine im Zeitverlauf von 2016 bis 2019 leicht steigende Erwerbsintegration (Anstieg der Erwerbstätigenquote) und einer damit einhergehenden leichten Verbesserung der Einkommenslage zurückzuführen. Unter Berücksichtigung der Kompositionseffekte verbleibt damit bei Drittstaatangehörigen mit Ausweis B und C noch ein Rückgang der Sozialhilfequote von 0.3 Prozentpunkten.

Abschliessend bleibt der Hinweis, dass die Zugänglichkeit zu national konsolidierten Daten in Zusammenhang mit der Erteilung/Nichterteilung der Niederlassungsbewilligungen, der Rückstufung und Entzug der Niederlassungsbewilligungen sowie der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung verbessert werden sollte. Es ist nach wie vor schwierig, sich ein Bild darüber zu verschaffen, welche ausländischen Gruppen in welchem Ausmass von solchen Entscheiden tatsächlich betroffen sind.

5 Literaturverzeichnis

- Botschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3007
- Chatton, G. T., von Danwitz, T., & Freiburghaus, D. (2018). Migrationsrecht in der Europäischen Union und im Verhältnis Schweiz – EU. Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 24. Verfügbar unter: <https://www.unifr.ch/ius/euroinstitut/fr/assets/public/files/publications/cahiers%20fribourgeois/cahier24.pdf>
- Fluder, R., Hümbelin, O., Luchsinger, L., & Richard, T. (2020). Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Eine Studie der Caritas Schweiz und der FH Bern. (Schlussbericht). Bern. Verfügbar unter: https://www.knoten-maschen.ch/wp-content/uploads/2020/09/Armutsanalysen-mit-Steuerdaten_Schlussbericht.pdf
- Gasser, M. (2020): Meldepflicht für Schulbehörden. *Jusletter*, 17. Februar 2020. doi: 10.38023/7faac880-7bf0-4ec3-a347-2b63585e2643
- Götzö, M., Herzig, M., Mey, E., Adili, K., Brüesch, N., & Hausherr, M. (2021). Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich. Schlussbericht zuhanden Sozialdepartement Stadt Zürich (SD). Zürich. Verfügbar unter: https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/22446/3/2021_ZHAW_Schlussbericht-Datenerhebung-pandemiebedingte-Lebensmittelabgabe.pdf
- Hohl, J. (2021). Sozialhilfebezug als Risiko. Soziale Arbeit an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsrecht. Master-Thesis. Fachhochschulen Bern, Luzern und St. Gallen.
- Hümbelin, O. (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen (University of Bern Social Sciences Working Paper No. 21). Universität Bern.
- Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. *Swiss Journal of Sociology*, 45(1): 7–33. <https://doi.org/10.2478/sjs-2019-0002>
- Kurt, S. (2021). Die Entwicklung des Migrationsrechts in der Schweiz: Arbeitsmarktmigration, Integration, Asylgesetz und Einbürgerung. Bern: isa Fachstelle Migration. https://isabern.ch/app/uploads/2021/06/isa_Stefanie_Kurt_Text_Migrationsrecht_Juni_2021_neu.pdf
- Lucas, B. (2020a). Nichtbezug. In J.-M. Bonvin, P. Maeder, C. Knöpfel, V. Hugentobler & U. Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* (S. 337–340). Zürich: Seismo.
- Lucas, B. (2020b). Verdeckte Armut: Warum auf Sozialhilfe verzichtet wird. In Caritas Schweiz (Hrsg.), *Sozialalmanach 2020: Eine Sozialhilfe für die Zukunft* (S. 113–125). Luzern: Caritas-Verlag.
- Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J., & Crettaz, E. (2019). Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situations de précarité ? Genève: Haute école de travail social HES-SO.
- Meier, G., Mey, E., & Strohmeier Navarro Smith, R. (2021). Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Zürich: ZHAW. https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/23044/3/2021_Meier-et-al_Nichtbezug-von-Sozialhilfe.pdf
- Meier, G., Mey, E., & Strohmeier Navarro Smith, R. (2021). Unerreichbar nah. *Sozial: Magazin der ZHAW Soziale Arbeit*, 2021(15): 6–8. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23096>
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2021). SKOS-Richtlinien. SKOS. https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1

- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2021). Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_MB-Drittstaaten.pdf
- Sicherheitsdirektion Kanton Zürich, Migrationsamt (2021, 28. Mai). Weisung Massnahmenpraxis bei Sozialhilfeabhängigkeit. <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/migration-integration/einreise-aufenthalt/weisungen/Massnahmenpraxis%20bei%20Sozialhilfe%20IW.pdf>
- Sicherheitsdirektion Kanton Zürich, Migrationsamt (2022, 1. Januar). Weisung Freizügigkeitsabkommen EU/EFTA-Staaten. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/migration-integration/einreise-aufenthalt/weisungen/Freiz%C3%BCgigkeitsabkommen%20EU-26,%20EFTA-Staaten_IW.pdf
- Sozialdepartement der Stadt Zürich (2021). Neue «wirtschaftliche Basishilfe» hilft Armut in Zürich zu verhindern [Medienmitteilung]. https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/in-dex/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2021/mai/210510a.html
- Sozialkonferenz Kanton Zürich (2021). Anpassung Meldeverfahren der Sozialhilfeorgane ans Migrationsamt [Newsletter Nr. 5, Juli 2021]. https://www.zh-sozialkonferenz.ch/wp-content/uploads/2021/07/Newsletter_5-21-1.pdf
- Spescha, M. (2021). Ausländische Sozialhilfebeziehende im Fokus der Migrationsbehörde. *Jusletter*, 8. März 2021. doi: 10.38023/3210596e-833a-4b17-a567-0b27b8aa3f78
- Zusatzbotschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration), BBl 2016 2821
- ZEWO (2021): Wie Corona die Hilfswerke verändert. Stiftung ZEWO Zürich. <https://zewo.ch/wp-content/uploads/2020/09/Zewo-Studie-Corona-und-Hilfswerke.pdf>

Anhang: Übersicht über die wichtigsten Änderungen AIG 2019¹⁰

■ **Integrationskriterien (Art. 58a AIG):** Im Rahmen der Revision hat der Gesetzgeber die massgebenden Integrationskriterien in den verschiedenen migrationsrechtlichen Erlassen (Asylgesetz, Ausländergesetz, Bürgerrechtsgesetz) vereinheitlicht und aufeinander abgestimmt. Bei der Beurteilung der Integration sind folgende gesetzlichen Kriterien zu berücksichtigen: a) die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; b) die Respektierung der Werte der Bundesverfassung; c) die Sprachkompetenzen; d) die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

■ **Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Art. 33 und 50 AIG):** Die Erteilung sowie die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung können mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden, wenn ein besonderer Integrationsbedarf nach den Kriterien gemäss Art. 58a AIG besteht. Bei ungünstigem Integrationsverlauf oder nicht erfüllten Integrationsvereinbarungen können Bewilligungen unter Bedingungen (Auflagen) erteilt oder verlängert werden.

■ **Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34, 42 und 43 AIG):** Für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach 5 bzw. 10 Jahren müssen die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG erfüllt sein. Die Ausländerin oder der Ausländer muss nachweisen, dass sie oder er in der am Wohnort gesprochenen Landessprache über mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens verfügt. Staatsangehörige folgender Länder sind aufgrund der Rechtsansprüche aus bestehenden Niederlassungsvereinbarungen davon ausgenommen: Belgien, Niederlande, Italien, Frankreich, Österreich, Deutschland, Dänemark, Spanien, Portugal, Griechenland, Fürstentum Liechtenstein. Es dürfen zudem keine Widerrufsgründe nach Art. 62 und 63 AIG vorliegen.

■ **Familiennachzug (Art. 43 – 45 und Art. 85 AIG)¹¹:** Neu wird auch beim Familiennachzug durch einen Gesuchsteller mit Niederlassungsbewilligung die finanzielle Situation überprüft. Der Familiennachzug darf nicht zu einer Sozialhilfeabhängigkeit führen. Deshalb hat die gesuchstellende Person grundsätzlich nachzuweisen, dass sie eine Arbeitsstelle hat und in ungekündigter Anstellung ist. Das erzielte Einkommen muss den Unterhalt der ganzen Familie decken.

■ **Widerruf von Bewilligungen und Rückstufung (Art. 62 und 63 AIG):** Neu kann Personen, welche eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten haben, die Bewilligung widerrufen oder nicht verlängert werden.

Bislang konnte die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, nicht wegen eines fortgesetzten und erheblichen Sozialhilfebezugs widerrufen werden. Die alte Regelung wurde vom Gesetzgeber ersatzlos gestrichen, weswegen dieser Widerrufsgrund neu unabhängig von der Aufenthaltsdauer zur Anwendung kommt.

Als neues Instrument zur Bekämpfung von Integrationsdefiziten wird die sogenannte Rückstufung eingeführt. Die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern kann widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. Die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung nach einer Rückstufung ist erst nach einer

¹⁰ Die folgenden Ausführungen sind ein Auszug aus dem Merkblatt zu den Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) Kanton Luzern.

https://migration.lu.ch/-/media/Migration/Dokumente/Aktuelles/Merkblatt_zu_den_nderungen_des_AIG.pdf?la=de-CH, zuletzt besucht am 26.01.2022

¹¹ Aus: «Kurzüberblick Änderungen AIG per 1. Januar 2019» Amt für Migration und Integration Kanton Aargau, https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dgs/dokumente_4/asyl_und_fluechtlingswesen_1/D5660_Merkblatt_Aenderungen_AIG.pdf

Anhang

Wartefrist von 5 Jahren wieder möglich, sofern keine Widerrufsründe vorliegen, die Integrationskriterien nach Art. 58 AIG erfüllt sind und der Nachweis des Sprachniveaus A2 mündlich und A1 schriftlich erbracht wird.

■ **Amtshilfe und Datenbekanntgabe** (Meldepflichten; Art. 97 AIG): Damit die Migrationsbehörden ihre Aufgaben wahrnehmen können, hat der Gesetzgeber neue Meldepflichten eingeführt und die bisherigen neu geordnet und in den Ausführungsbestimmungen konkretisiert (Art. 82 und 82a – f VZAE). So bestehen insbesondere gesetzliche Meldepflichten bei

- dem Bezug von Arbeitslosenentschädigung,
- dem Bezug von jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG,
- Disziplinarmaßnahmen von Schulbehörden,
- Massnahmen von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden,
- anderen Entscheiden, die auf einen besonderen Integrationsbedarf nach den Kriterien gemäss Art. 58a hindeuten.