

eine Begründung vorlegt. Dies kann wiederum eine Anstellung erschweren.

Entpolitisierung der Armut und Ausgrenzung armutsbetroffener Migrant*innen

Die Kriterien «Selbstverschulden» und «absehbares Ende des Sozialhilfebezugs» führen zu einer Individualisierung von Armut. Im Einzelfall machen beide Kriterien die betroffene Person verantwortlich für ihre Situation und vernachlässigen die strukturellen Gründe für Arbeitslosigkeit und Armut. Daher laufen Personen, die aus Alters-, Gesundheits- oder Qualifikationsgründen kaum Chancen auf eine Stelle haben, eher Gefahr, wenigstens den Anfang eines Widerrufs- oder Rückstufungsverfahrens zu erleben.

Anders als armutsbetroffene Bürger*innen

gehen Nicht-Bürger*innen beim Bezug von Sozialhilfe zusätzliche Risiken ein, u. a. dasjenige ausgeschafft zu werden. Die Ausschlusswirkung solcher Bestimmungen hat jedoch auch eine wesentliche symbolische Dimension: Sie vermittelt, dass Nicht-Bürger*innen nicht als zugehörig gelten, nicht Teil der Solidargemeinschaft sind, deren Mitglieder bei Bedarf Anspruch auf unbeschränkte Unterstützung haben. Ihre Auswirkungen haben sich insbesondere auf dem Höhepunkt der COVID-Krise gezeigt, als Hilfsorganisationen feststellten, dass Haushalte aus Angst vor dem Verlust der Aufenthaltsberechtigung auf ihren Sozialhilfeanspruch verzichteten oder diesen nicht geltend machten. Dies, obwohl die Bundesverfassung das «Recht auf Hilfe in Notlagen» zusichert, wenn jemand «nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen» (Art. 12 BV).

Weiterführende Lektüre

Meier, Gisela, Eva Mey, und Rahel Strohmeier Navarro Smith. «Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung». Projektbericht (2021), Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) Departement Soziale Arbeit.

Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann, and Luca Pfirter. «(Un)Conditional Welfare. Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law». *Swiss Journal of Sociology* 47, no. 1, 93–114.



Steuerung der Migration und des sozialen Zusammenhalts mittels Integrationsanforderungen. Eine rechtssoziologische Studie zu gesellschaftlicher Ungleichheit in der Schweiz.

Christin Achermann und Stefanie Kurt

Ein Projekt des «nccr – on the move»

Dieses rechtssoziologische Projekt stellt die Frage, auf welchem Weg und mit welchen Auswirkungen das Konzept der «Integration» im Migrationsrecht, in der Verwaltungs- und der Gerichtspraxis zu einem ausschlaggebenden Kriterium geworden ist, anhand dessen Staaten den Zugang zu spezifischen Rechten gewähren oder verweigern. Hier zeigt sich, wie gesellschaftlicher Zusammenhalt im Recht und in der Praxis verstanden wird und wer als zugehörig gilt oder nicht.

Kontakt für «kurz und bündig» #23: Christin Achermann, Professorin und Projektleiterin, Universität Neuchâtel, christin.achermann@unine.ch und Stefanie Kurt, Professorin und Projektleiterin, HES-SO Wallis-Valais, stefanie.kurt@hevs.ch

Der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) nccr – on the move erforscht Themen rund um Migration und Mobilität. Dabei setzt er sich zum Ziel, das Zusammenspiel von Migration und Mobilität und damit einhergehende Phänomene in- und ausserhalb der Schweiz besser zu verstehen. Er führt Forschung aus den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zusammen. Der von der Universität Neuenburg koordinierte NFS ist in seiner dritten Phase (2022-2026), die vom Schweizerischen Nationalfonds mit 10.8 Mio. Franken gefördert wird. Das Netzwerk des nccr – on the move umfasst 11 Forschungsprojekte an acht Schweizer Hochschulen: Den Universitäten Basel, Genf, Lausanne und Neuenburg, der ETH Zürich, dem Graduate Institute in Genf, der Fachhochschule Westschweiz sowie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.

«kurz und bündig» gibt Antworten auf aktuelle Fragestellungen im Bereich der Migration und Mobilität – auf der Grundlage von Forschungsergebnissen, die im Rahmen des «nccr – on the move» erarbeitet worden sind. Die Analysen und Argumente liegen in der Verantwortung der Autor*innen.

Kontakt für die Serie: Nora Bardelli, Verantwortliche Wissenstransfer, nora.bardelli@nccr-onthemove.ch

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Universität Neuenburg,
Rue Abram-Louis-Breguet 2,
2000 Neuchâtel, Schweiz

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Christin Achermann,
Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt,
Doris Niragire Nirere, Luca Pfirter

Was geschieht, wenn
sich Migrationskontrolle und
Sozialhilfe verschränken?

kurz und bündig #23, Dezember 2022

Schweizerischer
Nationalfonds

Die Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) sind ein
Förderungsinstrument des Schweizerischen Nationalfonds

Botschaften für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Unabhängigkeit von der Sozialhilfe ist bei der Prüfung der gesetzlich vorgeschriebenen «Integration» von Ausländer*innen in der Schweiz ein zentrales Kriterium.

Die Umsetzung der Rechtsvorschriften zu ausländischen Sozialhilfebezüger*innen führt zu einer Verschränkung der unterschiedlichen Kompetenzen und Ziele der einzelnen Behörden und somit zu komplexeren Verfahren.

Infolgedessen können sich die Erwartungen und Empfehlungen an Sozialhilfebezüger*innen widersprechen. Solche gemischten Signale können die wirtschaftliche und die aufenthaltsrechtliche Situation der Betroffenen zusätzlich präkarisieren.

Was ist gemeint mit...

... Integration

Das Konzept der «Integration» wird in den Sozialwissenschaften eingehend diskutiert und kritisiert. Hier verwenden wir den Begriff «Integration» im rechtlichen Sinne gemäss AIG, das ihn nicht ausdrücklich definiert, aber als zentral für die Erteilung und Verlängerung von Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen einstuft. Die zuständigen Behörden überprüfen die «Integration» anhand von vier Kriterien: Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; Respektieren der Werte der Bundesverfassung; Sprachkompetenzen; Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung. Persönliche Umstände, Behinderung oder Krankheit werden bei der Prüfung der Integrationskriterien berücksichtigt (Art. 58a AIG).

Seit 2019 sind Schweizer Sozialdienste gesetzlich dazu verpflichtet, ausländische Sozialhilfebezüger*innen *unaufgefordert* den Migrationsämtern zu melden. Bei der Erneuerung oder Verlängerung von Aufenthaltsberechtigungen müssen die Mitarbeitenden von Migrationsämtern die «Gründe» für den Sozialhilfebezug als Indizien für eine mangelnde «Integration» beurteilen. Migrationskontrollaufgaben breiten sich so in andere Rechts- und Verwaltungsbereiche aus, insbesondere in denjenigen der Sozialämter.

Staatliche Diskurse, Strategien und Instrumente zur Regulierung der Einreise und des Aufenthalts ausländischer Staatsangehöriger sind seit langem Gegenstand von Forschungen zur Migrationskontrolle. In diesem Policy Brief wenden wir uns spezifisch der Umsetzung des schweizerischen Migrationsrechts zu, das die Vorstellungen von und Anforderungen an «Integration» eng mit der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von staatlicher Unterstützung verbindet. Ausgehend von Beobachtungen in Sozial- und Migrationsämtern untersuchen wir die Umsetzung der Gesetzesbestimmungen im jeweiligen Arbeitsalltag, sei es intern, in Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen und in der Interaktion mit ausländischen Personen.

Wirtschaftliches Verständnis von «Integration»

Die historische Analyse der schweizerischen Gesetzgebung über Ausländer*innen zeigt, dass wirtschaftliche Kriterien wie finanzielle Unabhängigkeit oder der Nichtbezug von Sozialleistungen ein grundlegender Bestandteil des schweizerischen Migrationsrechts sind. Daher ist der Bezug von Sozialhilfe seit langem einer der Gründe für den Widerruf einer Aufenthaltsberechtigung oder eine Verweigerung des Familiennachzugs. Unter dem vorherigen Gesetz waren Ausländer*innen, die seit 15 Jahren im Land lebten, davor geschützt, dass ihre Niederlassungsbewilligung bei einem Bezug von Sozialhilfe entzogen werden konnte. In der EU ist der Bezug von Sozialhilfe nach fünf Jahren regulären Aufenthalts in einem Gastland kein Grund mehr für eine Ausschaffung. Die 2019 durch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) und die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) eingeführten Änderungen verpflichten die Sozialdienste, den Bezug und den Umfang von Sozialhilfeleistungen durch Ausländer*innen unaufgefordert an die Migrationsämter zu melden (Art. 97 Abs. 3 Bst. d AIG, Art. 82d VZAE). Das AIG sieht zudem die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung vor, wenn die Inhaber*innen die «Integrationskriterien» nicht erfüllen (Art. 63

Abs. 2 AIG, Art. 58a AIG), oder ihren Widerruf, wenn letztere «dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen» sind (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).

«Die Auslegung der rechtlichen Relevanz eines Bezugs [von Sozialhilfe] fällt nicht in die Kompetenz der Sozialbehörden der Gemeinden, sondern ist Sache des Migrationsamts.»

Kantonales Migrationsamt

Gemäss dem schweizerischen «Stufenmodell Integration» lässt sich ein zunehmend sicheres Bleiberecht durch den wiederkehrenden Nachweis der erfolgreichen «Integration» erwerben. Das AIG hält fest, dass die «Teilnahme am Wirtschaftsleben» ein wesentliches gesetzliches «Integrationskriterium» darstellt. Bei der Entscheidung über die Verlängerung, den Widerruf oder die Rückstufung von Aufenthaltsberechtigungen haben die zuständigen Behörden die öffentlichen Interessen, die persönlichen Verhältnisse sowie die «Integration» der Ausländer*innen zu berücksichtigen (Art. 96 Abs. 1 AIG). Zudem prüfen die Behörden bei ausländischen Sozialhilfebezüger*innen den Umfang der bereits gewährten Leistungen, die Aussicht auf ein Ende der Abhängigkeit und das individuelle Bemühen.

Breit gefächerte Ziele, Bedeutungen und Praktiken

Unsere Forschung in verschiedenen Kantonen zeigt auf, dass kantonale Migrations- und kommunale Sozialämter unterschiedliche Praktiken pflegen: Letztere zählen nicht zwangsläufig alle Beiträge an ihre Klient*innen zur eigentlichen Sozialhilfe und melden diese daher nicht an die Migrationsbehörden. Wie die Meldepflicht konkreter Sozialhilfefälle gegenüber den Migrationsämtern erfolgt, kann sich ebenfalls unterscheiden. Meldungen können ab Leistungsbezug erfolgen oder nachdem Leistungen in bestimmter Höhe bezogen wurden oder aber unabhängig vom

konkreten Fall, sofern die Sozial- und Migrationsämter die gemeinsame Nutzung von Datenbanken vereinbart haben. Die Meldung kann durch die Sozialarbeiter*innen erfolgen, welche die Klient*innen direkt betreuen, durch Verwaltungsmitarbeitende oder automatisch.

«Manchmal sehen die Anwält*innen den [an das Migrationsamt gesandten] Unterlagen an, dass die Sozialarbeiter*innen Informationen gegen ihren Willen erteilen.»

Rechtsberater*in

Im Umgang mit den Klient*innen berücksichtigen die Sozialarbeiter*innen durchwegs, dass der Sozialhilfebezug für Ausländer*innen ein Risiko darstellt. Obwohl die Sozialhilfe das letzte Sicherheitsnetz darstellt, können Sozialarbeiter*innen ihren ausländischen Klient*innen raten, nach alternativen Unterstützungsmöglichkeiten zu suchen oder an Arbeitsintegrationsprogrammen teilzunehmen, um ihre Bemühungen um eine Arbeitsstelle zu unterstreichen. Sie können auch für ihre Klient*innen einstehen, indem sie die Migrationsämter vertieft über deren Anstrengungen für einen Ausstieg aus der Sozialhilfe informieren. So sollen die Migrationsämter von ihrer Auffassung abgebracht werden, dass der Sozialhilfebezug «selbstverschuldet» sei. Im Gegenzug kann es vorkommen, dass Sozialämter aufenthaltsstatusbezogene Sanktionen nutzen, um im Kontext beschränkter öffentlicher Mittel ihre eigenen finanziellen Interessen zu verfolgen.

«Wenn wir aber sehen, dass ein längerer Sozialhilfebezug absehbar ist, ist ein Widerruf nicht ausgeschlossen. Dann [...] prüfen wir den Fall.»

Kantonales Migrationsamt

Unterschiede zwischen den Migrationsämtern gehen zumeist auf die Tatsache zurück, dass die Verlängerung, der Widerruf oder die Rückstufung der Aufenthaltsberechtigung wegen Sozialhilfebezugs Ermessensentscheide sind. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat zwei zentrale Kriterien entwickelt, welche die Verhältnismässigkeitsprüfung und die Abwägung zwischen öffentlichem Interesse, persönlichen Umständen und «Integrationskriterien» leiten. Das erste Kriterium besteht in der Frage nach dem «Selbstverschulden»

des Sozialhilfebezugs, d. h. der Frage, ob die betreffende Person alles in ihrer Macht Stehende getan hat, um ein Einkommen zu erzielen. Das zweite bezieht sich auf die prognostizierte Dauer des Bezugs und die Frage, ob dieser die Steuerzahler*innen übermässig belastet.

Die einzelnen Ämter beurteilen die Verantwortung der Empfänger*innen und/oder ihre Prognosen nach wie vor unterschiedlich. Ausländer*innen können informiert und anschliessend verwarnet werden, die Androhung einer Verwarnung gefolgt von einer Verwarnung erhalten oder ausschliesslich in einem amtlichen Schreiben verwarnet werden, dass ihre Aufenthaltsberechtigung wegen Bezugs von Sozialhilfe auf dem Spiel steht. Mit dem Verwarnungsschreiben – gelegentlich auch zuvor – gewähren die Migrationsämter das verfassungsmässig garantierte rechtliche Gehör, das verschiedene Formen annehmen kann. Die Empfänger*innen erhalten einen manchmal sehr umfangreichen Fragebogen oder lediglich eine formlose Aufforderung zur Begründung des Leistungsbezugs. Ihre Begründungen werden von der Behörde evaluiert und bilden die Grundlage für die Entscheidung. Manche Ämter befragen die betroffene Person vor der Entscheidung. Die Ämter können sich auch (formell oder informell) bei den Sozialämtern eingehender über die Lage der Betroffenen informieren. Um den Widerruf einer Aufenthaltsberechtigung zu vermeiden, legen die Migrationsämter häufig Bedingungen für eine Verlängerung fest. Bestimmte Fälle von Bewilligungsverlängerungen von Sozialhilfebezüger*innen sind seit 2021 dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Zustimmung vorzulegen.

Verflochtene Entscheidungsprozesse

Mitarbeitende von Migrationsämtern und Rechtsberatungsstellen haben den Eindruck, dass der Ermessensspielraum bezüglich Sozialhilfebezug im Lauf der Zeit durch die Gesetzesvorschriften, die von der Rechtsprechung gesetzten Schranken und die Weisungen des SEM kleiner wurde. Dieser Trend hat auch den relationalen Charakter der Entscheidungsprozesse verstärkt, d. h. die Abhängigkeit der Entscheidungen von formellen und informellen Interaktionen mit anderen Institutionen.

Ein Entscheid zur Beendigung einer Aufenthaltsberechtigung steht am Ende eines Informationsaustausches zwischen verschiedenen Institutionen mit unterschiedlichen Arbeitsethiken, -praktiken und -zielen oder folgt auf Vorentscheide von Mitarbeitenden anderer Institutionen sowie von Expert*innen. Dies trifft z. B. dann zu, wenn eine Person Sozialhilfe bezieht, weil die Invalidenversicherung (IV) einen Fall abgelehnt hat, da die IV

die betreffende Person für «arbeitsfähig in einer angepassten Tätigkeit» hält. Ob der aktuelle Arbeitsmarkt entsprechende angepasste Stellen bietet, spielt dabei keine Rolle: Die IV hält die betroffene Person für arbeitsfähig. Somit schliesst das Migrationsamt, dass der Sozialhilfebezug selbstverschuldet ist, wenn diese Person dennoch nicht arbeitet.

Komplexe Verfahren und

«Der erste Punkt bezieht sich auf die Legitimität der Sozialhilfe, welche [...] mit der Stigmatisierung der Bezüger*innen und der Individualisierung des Problems zusammenhängt.»

Sozialdienst einer Gemeinde

widersprüchliche Botschaften

Die Umsetzung der gesetzlichen Anforderung, dass sich Ausländer*innen «am Erwerbsleben beteiligen» müssen, führt in der Praxis der Mitarbeitenden von Sozial- und Migrationsämtern dazu, dass sich die Kompetenzen und Zuständigkeiten dieser beiden Verwaltungsbereiche zunehmend verflochten. Mitunter führen Migrationsämter Aufgaben aus, die eigentlich zur Sozialarbeit zählen, beispielsweise eine Beratung, wie sich die Rückstufung oder Beendigung einer Aufenthaltsberechtigung vermeiden lässt, oder eine Überweisung der Bewilligungsinhaber*innen an andere Institutionen, die ihnen die Stellensuche erleichtern könnten. Andererseits sind die Sozialämter täglich damit konfrontiert, dass für ihre Klientel abhängig von der Nationalität Unterschiede bestehen; und ihre Mitarbeitenden gehen gelegentlich Fragen ausserhalb ihrer Zuständigkeit nach, z. B. migrationsrechtlichen Fragen, um ihre Klient*innen umfassend zu beraten oder den finanziellen Interessen ihres Dienstes Rechnung zu tragen. Immer zahlreichere, komplexere und umfangreichere Aufgaben stellen somit höhere Anforderungen an das Können der Mitarbeitenden von Sozial- und Migrationsämtern.

Das AIG hat diese Verflechtung von Kompetenzen und Zuständigkeiten noch verstärkt. Gemischte Signale an Ausländer*innen und jene, die sie bei den Verfahren unterstützen, können die Folge sein. So kann etwa der Sozialdienst einer Person versichern, sie sei auf dem richtigen Weg, während das Migrationsamt zusätzliche Nachweise dafür verlangt, dass sie alles daransetzt, sich von der Sozialhilfe zu lösen. Die Verlängerung der Aufenthaltsberechtigung kann auch aufgeschoben werden, bis die betroffene Person