

Zusatzauswertungen zum Bericht «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten»

Im Rahmen der Ausarbeitung zweier weiterer Handlungsoptionen haben sich dem SEM Fragen gestellt, welche aus dem Bericht «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten» abgeleitet oder mit kleineren Änderungen berechnet werden können. Einerseits geht es darum, wie viele Personen mit einer Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung, innerhalb der ersten drei Jahre seit ihrer jeweiligen Einreise in die Schweiz sozialhilfeabhängig werden. Andererseits soll die Frage beantwortet werden, wie viele Dossiers bei einer Senkung der Erheblichkeitsschwelle von 80'000 auf 40'000 CHF betroffen wären.

Für ein besseres Verständnis sind die Auswertungen in die entsprechenden Passagen des Hauptberichts eingebettet. Die Ergebnisse der Zusatzanalysen sind in den Abschnitten 1.3 und 2.1 dargestellt.

1 Längsschnittanalyse: Verläufe von neu Zugewanderten (im Bericht S. 49ff)

1.1 Abgrenzung der Einwanderungsjahrgänge

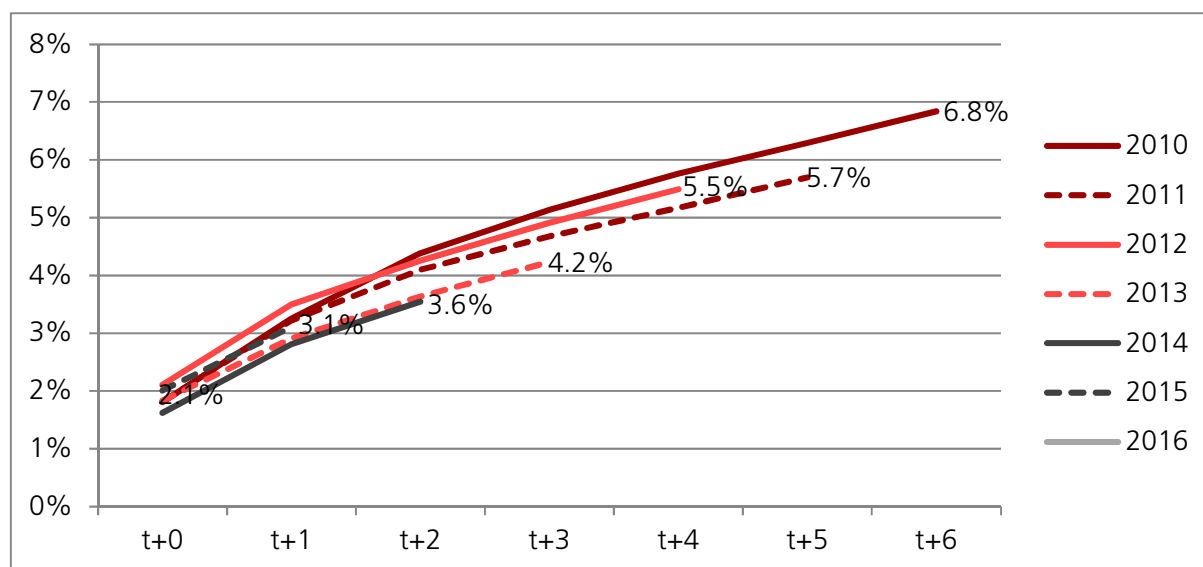
■ **Längsschnittanalyse und Bildung von Einwanderungskohorten:** Um genauere Aufschlüsse darüber zu erhalten, wie sich die Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs in den ersten Jahren nach der Zuwanderung entwickelt, wurden Längsschnittanalysen durchgeführt. Dabei wurden die Verläufe von Drittstaatenangehörigen Ausländerbereich betrachtet, die in den Jahren 2010 bis 2016 in die Schweiz gekommen waren. Pro Jahr waren dies zwischen 32'000 und 35'000 Personen (sogenannte «Einwanderungskohorten»). Personen mit Asylhintergrund wurden dabei soweit als möglich ausgeschlossen.

■ **Zusammensetzung der Einwanderungskohorten:** Zum Zeitpunkt der Zuwanderung hatten die meisten Drittstaatenangehörigen Ausländerbereich eine Aufenthaltsbewilligung B (ca. drei Viertel) oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung L (ca. ein Viertel). Bei rund der Hälfte handelt es sich um Familiennachzüge, bei einem Viertel um Aufenthalte zur Aus- und Weiterbildung (Tendenz steigend) und bei einem Fünftel um Aufenthalte zu Erwerbszwecken. Die Mehrheit der Drittstaatenangehörigen Ausländerbereich war zum Zeitpunkt der Zuwanderung zwischen 18 und 35 Jahre alt, Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren machen ungefähr 15% aus. Zuwanderungen im Rentenalter sind eine Ausnahme.

1.2 Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs

Abbildung 1 zeigt für jeden Einwanderungsjahrgang einzeln, wie sich **der Anteil der Sozialhilfebeziehenden im Verlauf der Zeit entwickelt**. Dabei wird pro Einreisejahrgang die längstmögliche Beobachtungsdauer ausgeschöpft – vom Zuwanderungsjahr bei der Kohorte 2016 bis zu maximal sieben Jahren (inkl. Zuwanderungsjahr) bei der Kohorte 2010. Für die Interpretation der Abbildung ist von zentraler Bedeutung, dass es sich um die **kumulierten Anteile** handelt. Konkret: Wenn die Kurve der Einwanderungskohorte 2013 zum Zeitpunkt t+3 einen kumulierten Anteil von 4.2% aufweist, dann sind darin alle Personen enthalten, die von der Zuwanderung bis Ende 2013 irgendwann einmal Sozialhilfe bezogen haben. Nicht alle unter ihnen wurden im Jahr 2013 von der Sozialhilfe unterstützt, etliche unter ihnen hielten sich zu diesem Zeitpunkt gar nicht mehr in der Schweiz auf. Die Quote antwortet also auf die Frage: Wie gross ist unter den Drittstaatenangehörigen Ausländerbereich, die im Jahr t in die Schweiz zugewandert waren, der Anteil derjenigen, die bis Ende des Jahres t+x mindestens einmal von der Sozialhilfe unterstützt worden waren?

Abbildung 1: Kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs der Einwanderungskohorten 2010-2016 Drittstaatenangehörige Ausländerbereich



t: Jahr der Zuwanderung.

Die Prozentwerte in der Grafik geben die kumulierte Häufigkeit am Ende der maximalen Beobachtungsperiode der jeweiligen Kohorte wieder. $N_{(Kohorte\ 2010)}=35'407$; $N_{(2011)}=35'428$; $N_{(2012)}=31'916$; $N_{(2013)}=33'675$; $N_{(2014)}=31'690$; $N_{(2015)}=32'250$; $N_{(2016)}=32'410$
 Kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs am Total der Einwanderungskohorten, unabhängig davon, ob die Personen sich am Ende der Beobachtungszeit noch in der Schweiz befinden oder nicht.

Quelle: Bundesamt für Statistik: Sozialhilfestatistik, STATPOP 2010-2016, Staatssekretariat für Migration: ZEMIS, Berechnungen: BASS.

1.3 Zusatzauswertung

Tabelle 3 zeigt, wie viele Drittstaatenangehörige des Ausländerbereichs **innerhalb von drei Jahren nach der Einreise sozialhilfeabhängig** waren, wobei auch temporäre Bezüge von Sozialhilfe miteingeschlossen sind.

Tabelle 1: Kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs der Einwanderungskohorten 2010-2013 innerhalb von drei Jahren nach der Einreise, Drittstaatenangehörige Ausländerbereich

Einreisejahr (Kohorte)	Berücksichtigte Einreisen	Anteil mit SH-Bezug innerhalb von drei Jahren	Anzahl mit SH-Bezug in innerhalb von drei Jahren
2010	35'407	4.8%	1'686
2011	35'428	4.4%	1'555
2012	31'916	4.6%	1'463
2013	33'675	3.9%	1'325
Mittelwert	34'107	4.4%	1'507
Median (Zentralwert)	34'541	4.5%	1'550

Kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs am Total der Einwanderungskohorten, unabhängig davon, ob die Personen sich am Ende der Beobachtungszeit noch in der Schweiz befinden oder nicht. Der Sozialhilfebezug wurde aufgrund der zugrundeliegenden Datenqualität auf Jahres- und nicht auf Monatsbasis berechnet. Der ausgewiesene Anteil basiert auf dem Mittelwert der kumulierten Bezugsquoten zwei resp. drei Jahren nach Einreise. Das Jahr der Einreise wird mitberücksichtigt.

Quelle: Bundesamt für Statistik: Sozialhilfestatistik, STATPOP 2010-2016, Staatssekretariat für Migration: ZEMIS, Berechnungen: BASS.

Von den **in den Jahren 2010 bis 2013 zugezogenen Drittstaatenangehörigen des Ausländerbereichs** haben demnach je nach Einreisekohorte zwischen **1'300 (Kohorte 2013; 3.9%)** und **1'700 Personen (Kohorte 2010; 4.8%)** in den drei Jahren nach der Einreise mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Da sich die Anzahl und Zusammensetzung der Zuzüger/innen aus Drittstaaten im Zeitverlauf stark verändern können, eignen sich die erhobenen Zahlen nur bedingt zur Vorhersage von zukünftigen

Entwicklungen. So sind bspw. in der Periode 2014 bis 2016 mit zwischen 31'700 bis 32'250 Personen aus Drittstaaten im Vergleich zu den Vorjahren etwas weniger Personen in die Schweiz zugezogen.

In der Mehrheit der Fälle handelte es sich um einen Sozialhilfebezug von kurzer Dauer: Wenn Drittstaatsangehörige, die im Familiennachzug zugezogen sind, Sozialhilfe beziehen, trifft dies für rund die Hälfte während maximal zwei Kalenderjahren Sozialhilfe zu (in den ersten acht Jahren nach der Einreise, SEM 2020¹).

2 Erheblicher Sozialhilfebezug (im Bericht S. 46ff)

Gemäss dem Ausländergesetz **kann** einer Person die Niederlassungsbewilligung entzogen werden, wenn diese – oder eine Person, für die sie zu sorgen hat – «**dauerhaft** und in **erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen**» ist (Art. 63 Abs. 1 Bst. C AuG). Bei einer solchen Entscheidung ist die Verhältnismässigkeit zu beachten, was eine Überprüfung der Umstände im Einzelfall erfordert. Von einer dauerhaften und erheblichen Fürsorgeabhängigkeit wird laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts und den Weisungen und Erläuterungen des SEM zum Ausländergesetz ausgegangen, wenn folgende Kriterien erfüllt sind (SEM 2017, S. 312):

- Der Sozialhilfebezug übersteigt innerhalb von drei Jahren 80'000 Franken und dauert mindestens 24 Monate. Der Richtwert bezieht sich dabei nicht auf eine Einzelperson, sondern auf die gesamte Familie bzw. Unterstützungseinheit (vgl. Bundesgerichtsurteil 2C_761/2009, Ziffer 7.2).
- Die Beurteilung der Dauerhaftigkeit erfolgt nicht nur retrospektiv sondern beinhaltet auch eine **Zukunftsprognose**, welche die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht beurteilt. Eine Dauerhaftigkeit wird bejaht, wenn im Zeitpunkt der Entscheidung nicht mit einer Verbesserung der Situation gerechnet werden kann, und das Fürsorerisiko aller Voraussicht nach auch unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Familienmitglieder bestehen bleibt.
- Auch die **Hintergründe**, warum eine Person sozialhilfeabhängig wurde, müssen in der Gesamtbeurteilung mitberücksichtigt werden. So gilt bspw. bei Frauen eine Sozialhilfeabhängigkeit als unverschuldet, wenn diese während der Ehe Haushalt und Betreuungsaufgaben übernommen haben und bei Scheidung oder Tod des Ehegatten von der Sozialhilfe abhängig werden (Bundesgerichtsurteil 2C_958/2011 E. 3.1)

Die beiden letzten Punkte überlassen den Kantonen einen gewissen Ermessungsspielraum, der jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden statistischen Analysen ist. Die im Folgenden präsentierten Zahlen geben deshalb ausschliesslich eine Mengengerüst dazu, wie viele Unterstützungseinheiten mit mindestens einer Person aus einem Drittstaat innerhalb von drei Jahren Sozialhilfegelder von mehr als 80'000 Franken bezogen haben. Darüber, ob eine allfällige Überprüfung des Dossiers stattgefunden hat und welches Resultat dieses ergeben hat, ist anhand der verfügbaren statistischen Information nicht eruierbar.

Dementsprechend wurde bei den entsprechenden Auswertungen geprüft, ob die Dossiers innerhalb der letzten drei Jahre – also von 2014 bis 2016 – Sozialhilfegelder von mehr als 80'000 Franken bezogen hatten und der Bezug mindestens zwei Jahre dauerte. In Orientierung an der Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde der Schwellenwert von 80'000 Franken einheitlich auf alle Unterstützungseinheiten angewendet, ungeachtet ihrer Grösse. Allfällige Rückerstattungen oder –zahlungen werden dabei nicht berücksichtigt. Dabei gilt es anzufügen, dass die Interpretation der in dieser Untersuchung herangezogenen Informationen zur finanziellen Situation von Sozialhilfebeziehenden aufgrund von unterschiedlicher kantonaler und teilweise kommunaler Zuständigkeiten und Gesetze erschwert. So gelten beispielsweise unterschiedliche Finanzierungsvorschriften bei Integrationsmassnahmen oder bei der Kinderbetreuung, sowie unterschiedliche Verbuchungspraktiken bei Abtretungen. Aufgrund dieser qualitativen Einschränk-

¹ Staatssekretariat für Migration SEM (2010): Aufenthaltsverläufe von ausländischen Familienangehörigen aus dem Familiennachzug. Bern

kungen ist zu berücksichtigen, dass die Analysen mit gewissen Unschärfen behaftet sein können und in erster Linie eine grobe Grössenordnung von Fällen mit einem erheblichen Sozialhilfebezug von über 80'000 Franken angeben. Aus diesem Grund wird ein Intervall von plus-minus 10 Prozent um den Schwellenwert angenommen. Konkret wird die Anzahl der betroffenen Dossiers ermittelt, die einen Auszahlungsbetrag von jeweils mehr als 72'000 Franken respektive 88'000 Franken aufweisen.

Mit diesen wichtigen einleitenden Bemerkungen nun zu den Ergebnissen: 2016 gab es rund 34'300 Unterstützungseinheiten, denen mindestens eine erwachsene Person aus einem Drittstaat Ausländerbereich angehörte und die von der Sozialhilfe unterstützt wurde (**Tabelle 2**). Bei einem Schwellenwert von 80'000 Franken betrifft dies etwas mehr als ein Viertel aller Dossiers (9'000).² Unter Berücksichtigung der Schwellenwerte dürften es sich demnach um **7'500 bis 10'800 Dossiers** handeln. Ob man die Paarhaushalte dazu zählt, in denen eine/r der beiden Partner/innen einer anderen ausländerrechtlichen Kategorie angehört (EU/EFTA EFZ, Asylbereich oder Schweiz), spielt in Bezug auf das Ergebnis kaum eine Rolle. Im Verhältnis zur Gesamtgrundmenge der rund 640'000 Drittstaatsangehörigen Ausländerbereich im Jahr 2016, lebten damit 2.8% (zwischen 2.3% und 3.3%) der Personen in Unterstützungseinheiten mit einem Bezug von über 80'000 Franken.

Tabelle 2: Von der Sozialhilfe unterstützte Unterstützungseinheiten mit mindestens einer erwachsenen Person aus einem Drittstaat Ausländerbereich (gerundet auf 100): Häufigkeit eines erheblichen Sozialhilfebezugs, 2016

	exkl. Paarhaushalte mit Partner/in		inkl. Paarhaushalte mit Partner/in	
	Anzahl Dossiers mit Sozialhilfebezug	Anteil Dossiers mit Bezug über 80'000 Fr.*	Anzahl Dossiers mit Sozialhilfebezug	Anteil Dossiers mit Bezug über 80'000 Fr.*
EPF: Alleinlebende	9'400	20% [14% - 29%]	9'400	20% [14% - 29%]
EPF: Nicht-A Alleinlebende	4'700	9% [6% - 12%]	4'700	9% [6% - 12%]
Paare ohne Kind	2'200	26% [21% - 31%]	3'900	25% [21% - 29%]
Alleinerziehende mit 1 Kind	3'400	32% [26% - 38%]	3'400	32% [26% - 38%]
Alleinerziehende mit 2 Kinder	2'100	41% [36% - 46%]	2'100	41% [36% - 46%]
Alleinerziehende mit 3+ Kinder	800	49% [45% - 53%]	800	49% [45% - 53%]
Paare mit 1 Kind	1'300	30% [26% - 34%]	2'900	28% [24% - 31%]
Paare mit 2 Kinder	1'500	34% [31% - 37%]	3'000	35% [32% - 38%]
Paare mit 3+ Kinder	1'100	44% [40% - 47%]	2'100	45% [42% - 48%]
Stationäre Einrichtungen	1'100	29% [26% - 32%]	1'100	29% [26% - 32%]
Besondere Wohnformen	700	22% [18% - 26%]	800	22% [18% - 26%]
Total	28'400	25% [21% - 31%]	34'300	26% [22% - 31%]

*) Dossier mit Bezug von mehr als 80'000 Franken Sozialhilfegelder innerhalb der letzten drei Jahre, wobei der Bezug mindestens zwei Jahre dauerte. In eckigen Klammern wird der Anteil mit einem Auszahlungsbetrag über 88'000 Fr. resp. über 72'000 Fr. ausgewiesen.

Nur Dossiers mit Leistungsbezug in Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, ohne Dossiers mit fehlenden Angaben im ZEMIS. Bei 0.9% aller Dossiers fehlen die Angaben zum Falltyp.

Quelle: Bundesamt für Statistik: Sozialhilfestatistik, STATPOP 2010-2016, Staatssekretariat für Migration: ZEMIS, Berechnungen: BASS.

Angesichts der Nicht-Berücksichtigung der Haushaltsgrösse ist es nicht erstaunlich, dass der Anteil der Unterstützungseinheiten mit mehr als 80'000 Franken in Konstellationen mit mehr als einer unterstützten Person deutlich höher ist als in Ein-Personen-Fällen. Mit Abstand am geringsten ist der Anteil unter den nicht allein lebenden Einpersonenfällen – häufig handelt es sich dabei um junge Erwachsene, die noch bei ihren Eltern wohnen. Bei den eigentlichen Einpersonenfällen beträgt der Anteil der Dossiers mit erheblichem Sozialhilfebezug rund einen Fünftel. Bei den übrigen Falltypen, die in der Regel mehrere Personen

² Im Durchschnitt betrugen die Kosten damit pro Dossier 117'000 Franken. Der Median ist etwas tiefer und liegt bei knapp 108'000 Franken.

umfassen, schwankt der Anteil dagegen zwischen ungefähr einem Drittel und der Hälfte. Damit stammt mit 58% die Mehrheit aller Unterstützungseinheiten mit Bezügen von über 80'000 Franken aus Familienhaushalten mit Kindern, die Mehrheit davon sind Alleinerziehende (53%). In der Grundgesamtheit aller Sozialhilfebeziehenden beträgt der Anteil AN Familienhaushalten mit Kindern demgegenüber nur 42%.

2.1 Zusatzauswertung

Wie viele Dossiers wären betroffen, wenn die Erheblichkeitsschwelle von 80'000 auf 40'000 Fr. gesenkt würde, d.h. Der Sozialhilfebezug innerhalb von drei Jahren 40'000 Franken übersteigen würde und mindestens 24 Monate dauert? 2016 gab es rund 34'300 Unterstützungseinheiten, denen mindestens eine erwachsene Person aus einem Drittstaat Ausländerbereich angehörte und die von der Sozialhilfe unterstützt wurde (**Tabelle 3**). Bei einem **hypothetischen Schwellenwert bei einem Bezug von 40'000 Franken innerhalb von drei Jahren und ansonsten gleichbleibenden Kriterien wären rund die Hälfte aller Dossiers (17'000) betroffen**. Unter Berücksichtigung des Unsicherheitsintervalls von plus-minus 10 Prozent dürften es sich demnach um **16'300 bis 17'600 Dossiers** handeln. Ob man die Paarhaushalte dazu zählt, in denen eine/r der beiden Partner/innen einer anderen ausländerrechtlichen Kategorie angehört (EU/EFTA EFZ, Asylbereich oder Schweiz), spielt auch in Bezug auf dieses Ergebnis kaum eine Rolle. Gegenüber der zurzeit gültigen Erheblichkeitsschwelle von einem Bezug von über 80'000 Fr. innerhalb der letzten drei Jahre wären knapp 8'000 Dossiers mehr betroffen. Im Verhältnis zur Gesamtgrundmenge der rund 640'000 Drittstaatsangehörigen Ausländerbereich im Jahr 2016, lebten damit 4.6% (zwischen 4.4% und 4.7%) der Personen in Unterstützungseinheiten mit einem Bezug von über 40'000 Franken.

Tabelle 3: Von der Sozialhilfe unterstützte Unterstützungseinheiten mit mindestens einer erwachsenen Person aus einem Drittstaat Ausländerbereich (gerundet auf 100): Häufigkeit eines Sozialhilfebezugs bei einer hypothetischen Erheblichkeitsschwelle von 40'000 Fr., 2016

	exkl. Paarhaushalte mit Partner/in		inkl. Paarhaushalte mit Partner/in	
	Anzahl Dossiers mit Sozialhilfebezug	Anteil Dossiers mit Bezug über 40'000 Fr.*	Anzahl Dossiers mit Sozialhilfebezug	Anteil Dossiers mit Bezug über 40'000 Fr.*
EPF: Alleinlebende	9'400	55% [53% - 57%]	9'400	55% [53% - 57%]
EPF: Nicht-Alleinlebe	4'700	33% [30% - 36%]	4'700	33% [30% - 36%]
Paare ohne Kind	2'200	51% [49% - 53%]	3'900	44% [42% - 46%]
Alleinerziehende mit 1 Kind	3'400	56% [55% - 58%]	3'400	56% [55% - 58%]
Alleinerziehende mit 2 Kindern	2'100	62% [60% - 63%]	2'100	62% [60% - 63%]
Alleinerziehende mit 3+ Kindern	800	65% [64% - 67%]	800	65% [64% - 67%]
Paare mit 1 Kind	1'300	46% [45% - 47%]	2'900	42% [41% - 43%]
Paare mit 2 Kindern	1'500	46% [45% - 48%]	3'000	47% [46% - 49%]
Paare mit 3+ Kindern	1'100	57% [57% - 58%]	2'100	57% [56% - 58%]
Stationäre Einrichtung	1'100	43% [41% - 44%]	1'100	43% [42% - 45%]
Besondere Wohnformen	700	44% [43% - 46%]	800	45% [43% - 46%]
Total	28'400	51% [48% - 53%]	34'300	49% [47% - 51%]

*) Dossier mit Bezug von mehr als 40'000 Franken Sozialhilfegelder innerhalb der letzten drei Jahre, wobei der Bezug mindestens zwei Jahre dauerte. In eckigen Klammern wird der Anteil mit einem Zahlungsbetrag über 36'000 Fr. resp. über 44'000 Fr. ausgewiesen.

Nur Dossiers mit Leistungsbezug in Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, ohne Dossiers mit fehlenden Angaben im ZEMIS. Bei 0.9% aller Dossiers fehlen die Angaben zum Falltyp.

Quelle: Bundesamt für Statistik: Sozialhilfestatistik, STATPOP 2010-2016, Staatssekretariat für Migration: ZEMIS, Berechnungen: BASS.