



SCHLUSSBERICHT – 05.12.2018

Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone

Teilprojekt 2

Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone
Untertitel: Teilprojekt 2
Auftraggeber: Staatssekretariat für Migration
Ort: Bern
Jahr: 2018

Auftraggeberschaft / Mitbeteiligte Staatssekretariat für Migration SEM

Albrecht Dieffenbacher
Roxane Galli
Martina Macri-Filli
Lionel Kapff
Simon Sieber
Martina Obrist
Ignaz Caminada
Giordano Bizzozero
Adrian Gerber
Tindaro Ferraro
Martin Nyffenegger

Begleitgruppe

Marc Dubach, Bundesamt für Statistik BFS
Luzius von Gunten, Bundesamt für Statistik BFS
Michel Kolly, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Marc-Aurel Schmid, Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM
Remo Dörig, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Alexander Suter, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Beatrice Reusser, Schweizerischer Gemeindeverband SGV
Marius Beerli, Schweizerischer Städteverband SSV

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Michael Mattmann
Annick de Buman
Svenja Strahm

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Kurzfassung.....	4
1 Einleitung	7
1.1 Ausgangslage und Ziele	7
1.2 Zentrale Fragestellungen	7
1.3 Aufbau des Berichts	8
2 Vorgehen und Methodik	9
2.1 Qualitative Vor-Ort-Befragung.....	9
2.2 Ergänzende Online-Befragung.....	9
2.3 Dossieranalyse.....	10
3 Zuständigkeiten und Informationsfluss.....	13
4 Ausländerrechtliche Praxis der Kantone.....	16
4.1 Vorgehen und Richtwerte zur Einleitung von Massnahmen	16
4.2 Verhältnismässigkeit von Massnahmen nach dem AuG	20
4.3 Rekursmöglichkeiten und Vollzugshindernisse.....	22
4.4 Familiennachzug	23
4.5 Auswirkungen von Kosten im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz.....	24
4.6 Integrationsförderung und Leistungsexport	25
5 Einschätzung zu den bundesrechtlichen Regelungen	28
6 Fazit	29
Anhang A: Leitfragen für die Gespräche mit den kantonalen Migrationsämtern	33
Anhang B: Gesprächspartner für die qualitative Erhebung	35
Anhang C: Online-Fragebogen.....	36

Kurzfassung

Ausgangslage, Ziel und Methodik

Der Ständerat hat das Postulat *"Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten"* angenommen. In diesem Rahmen ist die vorliegende Untersuchung der ausländerrechtlichen Praxis der Kantone beim Bezug von Sozialhilfe durch Drittstaatsangehörige einzuordnen. Die Analyse fokussiert auf Drittstaatenangehörige aus dem Ausländerbereich, schliesst also Bürgerinnen und Bürger von EU- und EFTA-Staaten und Personen aus dem Asylbereich explizit aus. Ziel der vorliegenden Analyse ist eine Prüfung, wie die einzelnen Kantone das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vollziehen bzw. welche Praxen und welche Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen und welches die Gründe für einen Erlass resp. Nichterlass von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG sind. Dies wird mittels einer qualitativen Erhebung bei neun kantonalen Ausländerbehörden und der VKM, einer ergänzenden Online-Umfrage sowie einer Dossieranalyse untersucht.

Das Parlament verabschiedete am 16. Dezember 2016 die Änderung des AuG zur Verbesserung der Integration. Per 1. Januar 2019 wird das AuG in «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration» (AIG) umbenannt. Gleichzeitig treten verschiedene Verordnungsänderungen in Kraft, die die Integration von Ausländerinnen und Ausländern verbessern und bei mangelnder Integration ausländerrechtliche Massnahmen ermöglichen sollen. Diese Anpassungen betreffen die im vorliegenden Bericht dargestellten Sachverhalte teilweise direkt.

Informationsfluss als Basis für Massnahmenprüfung

Der Informationsfluss zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden ist zentral für die Durchführung von ausländerrechtlichen Massnahmen wegen Sozialhilfebezugs. Nur wenn die Migrationsbehörden Kenntnis vom Sozialhilfebezug eines Drittstaatsangehörigen haben, können sie das AuG in Bezug auf die Sozialhilfebestimmungen umsetzen. Die Informationsflüsse sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. Der Informationsaustausch funktioniert gemäss den Rückmeldungen aus den Kantonen meist gut. Es zeigt sich aber in der Dossieranalyse, dass die Meldung teilweise lückenhaft funktioniert, wenn die Sozialdienste einzelne Dossiers melden müssen. In diesen Fällen erhält die Migrationsbehörde erst Kenntnis vom Sozialhilfebezug, wenn sie selbst bei der zuständigen Sozialbehörde nachfragt.

Unterschiedliche Vorgehen und Richtwerte

Das konkrete Vorgehen nach der Meldung eines Sozialhilfebezuges unterscheidet sich massgeblich zwischen den Kantonen. Unterschiede ergeben sich insbesondere darin, ab welchem Sozialhilfebetrug ein Fall vertieft geprüft wird und wie ausgiebig Instrumente wie Hinweise, Verwarnungen und Aufforderungen zur Erklärung des Sozialhilfebezugs eingesetzt werden. Die Mehrzahl der Kantone arbeitet nach der Kenntnisnahme eines Sozialhilfebezugs erstmals mit Hinweisen an die betreffenden Personen. Nach dem Versand von ein oder zwei Hinweisen werden meist Verwarnungen ausgesprochen. Nach einer oder mehreren Verwarnungen

werden Entfernungsmassnahmen geprüft, im Falle von schwerwiegenden Fällen kann dies aber auch direkt nach Kenntnisnahme des Sozialhilfebezugs der Fall sein. Oftmals ist wegen sich ändernder Umstände eine grundlegende Neubeurteilung der Situation notwendig. In der Praxis führt dies regelmässig zu einer Verzögerung bei der Verfügung ausländerrechtlicher Massnahmen. Dasselbe gilt auch für ein allfälliges Rekursverfahren.

Verhältnismässigkeit als zentrales Konzept

In der Verhältnismässigkeitsprüfung sind das öffentliche Interesse an einer Entfernung und das private Interesse an einem Verbleib in der Schweiz abzuwägen. Das öffentliche Interesse ergibt sich insbesondere aus der Vermeidung von Sozialhilfekosten, von Schulden oder von kriminellen Tätigkeiten. Im Bereich des Sozialhilfebezugs ist vor allem die Höhe des bisherigen Sozialhilfebezugs und die Prognose für eine finanziellen Autonomie zentral. Die Gewichtung der Vorwerfbarkeit wird in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Das private Interesse am Verbleib in der Schweiz bildet sich aus verschiedenen Elementen wie der Aufenthaltsdauer und Integration in der Schweiz, der familiären Situation, der Sozialisierung und Perspektiven im Heimatland oder der gesundheitlichen Situation. Dabei kommt dem Art. 8 der EMRK, der das Recht auf Familienleben gewährt, besondere Bedeutung zu. Bei der Wegweisung einer ausländischen Person sind auch immer die Auswirkungen auf die Familienmitglieder zu beachten. Vor allem das Vorhandensein von minderjährigen Kindern spielt eine grosse Rolle. Zudem ist auch die Auswirkung auf den Partner zu berücksichtigen.

Die befragten Kantone schätzen den vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Spielraum bei der Durchführung der Verhältnismässigkeitsprüfung als gross ein, die Gründe für Massnahmen sind im Gesetz jedoch klar definiert. Die Dossieranalyse lässt den Schluss zu, dass die Gewichtung der Interessen in den Kantonen jeweils unterschiedlich ausfällt.

Rolle des Familiennachzugs

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben hat der Aufenthaltsstatus entscheidenden Einfluss auf die Berücksichtigung der Sozialhilfeabhängigkeit bei einem Familiennachzug. Für Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsberechtigte sowie vorläufig aufgenommene Personen ist ein Sozialhilfebezug ein Ablehnungsgrund. Bei Personen mit Niederlassungsbewilligung wird der Familiennachzug in der Praxis dann verweigert, wenn der Nachzug die konkrete Gefahr einer erheblichen und fortgesetzten Sozialhilfeabhängigkeit mit sich bringen würde. Bei Gesuchen für Familiennachzug durch Schweizerinnen und Schweizern stellt die Sozialhilfeabhängigkeit der Schweizer Ehegattin oder des Schweizer Ehegatten keinen Grund dar, den Nachzug der Familienangehörigen zu verweigern.

Der Familiennachzug spielt als originärer Zulassungsgrund für Drittstaatsangehörige mit Sozialhilfebezug eine zentrale Rolle. Bei rund zwei Dritteln aller analysierten Dossiers stellt ein Familiennachzug die Basis für das Aufenthaltsrecht in der Schweiz dar. Dabei handelt es sich meist um den Nachzug von Ehegatten, teilweise auch von Kindern. Der hohe Anteil der über den Familiennachzug in die Schweiz gekommenen Personen an den Drittstaatsangehörigen ist allerdings nicht überraschend, wurden doch Personen mit Asylhintergrund und Personen mit EU/EFTA-Staatsangehörigkeit explizit ausgeschlossen. Neben dem Familiennachzug

kommt so nur noch eine Aufnahme aus humanitären Gründen (relativ wenige Fälle) oder eine hochqualifizierte Erwerbstätigkeit (kleines Sozialhilferisiko) in Frage.

Kantonale Unterschiede und Handlungsbedarf

Die Vorgehensweisen, Richtwerte und institutionellen Rahmenbedingungen für die Anwendung von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG im Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen unterscheiden sich stark zwischen den Kantonen. Auch bezüglich der Verhältnismässigkeitsprüfung lässt sich feststellen, dass die Gewichtung der einzelnen Interessen in den Kantonen unterschiedlich ausfällt und so zu einem unterschiedlichen Massnahmeneinsatz führt.

Die Kantone sind sich in der grossen Mehrheit einig, dass keine klareren bundesrechtlichen Regelungen der Widerrufsvoraussetzungen von Bewilligungen bei Sozialhilfebezug notwendig sind. Anpassungen werden vereinzelt bei den Kriterien für den Familiennachzug von niedergelassenen Personen und der dem Schutz von niedergelassenen Personen mit einer Aufenthaltsdauer von über 15 Jahren geäussert. Diesen Anliegen wird mit der am 1. Januar 2019 in Kraft tretenden Revision des AuG bereits nachgekommen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziele

Am 8. Juni 2017 hat der Ständerat das Postulat 17.3260 "*Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten*"¹ der Staatspolitischen Kommission des Ständerats angenommen, das den Bundesrat beauftragt, die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Ebenfalls soll der Bundesrat die für die Beurteilung solcher Einschränkungen nötigen Daten erheben. Das Staatssekretariat für Migration SEM hat den Auftrag, einen entsprechenden Bundesratsbericht auszuarbeiten und sich entschieden, in diesem Zusammenhang zwei sich ergänzende Teilprojekte durchzuführen:

- Teilprojekt 1: Statistische Auswertung zum Sozialhilfebezug durch Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten
- Teilprojekt 2: Untersuchung der ausländerrechtlichen Praxis der Kantone beim Bezug von Sozialhilfe durch Drittstaatsangehörige

Beide Teilprojekte fokussieren auf Drittstaatenangehörige aus dem Ausländerbereich und schliessen Bürgerinnen und Bürger von EU- und EFTA-Staaten und Personen aus dem Asylbereich explizit aus.

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse des Teilprojekts 2 vorgestellt. Dieses Teilprojekt hatte zum Ziel, die ausländerrechtliche Praxis der Kantone beim Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten zu untersuchen. Es wurde geprüft, wie die einzelnen Kantone das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vollziehen bzw. welche Praxen und welche Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen und welches die Gründe für einen Erlass resp. Nichterlass von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG sind.

1.2 Zentrale Fragestellungen

Die ausländerrechtliche Praxis der Kantone beim Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten wurde im Rahmen einer qualitativen Erhebung bei der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und bei neun ausgewählten kantonalen Ausländerbehörden, einer ergänzenden Online-Umfrage sowie einer Dossieranalyse untersucht. Folgende Aspekte standen im Zentrum der Analyse:

- Wie funktioniert der Informationsaustausch zwischen Sozialbehörden und Migrationsbehörden? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen den Kantonen?
- Welche Voraussetzungen müssen dafür in der kantonalen Praxis erfüllt sein (Höhe der Sozialhilfeabhängigkeit bei Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen; weitere Voraussetzungen)? Wird hier von den Kantonen eine klare bundesrechtliche Regelung gewünscht?

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173260>

- Wie oft, in welchen Fällen und in welcher Form werden Entfernungsmassnahmen nach dem AuG (Nicht-Erteilung, Nicht-Verlängerung, Widerruf von Bewilligungen) erlassen?
- Welche Gründe gibt es für einen Erlass bzw. Nicht-Erlass von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG?
- Wie und mit welchen Instrumenten arbeiten Migrationsbehörden mit der Integrationsförderung zusammen, um Sozialhilfebezug zu verhindern?
- Wie oft und in welchen Fällen werden Integrationsvereinbarungen wegen Sozialhilfeabhängigkeit abgeschlossen?

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht ist thematisch anhand der obigen Fragestellungen aufgebaut. Die Erkenntnisse der verschiedenen methodischen Erhebungselemente werden jeweils zu thematischen Kapiteln zusammengefasst.

- Vorgehen und Methodik werden im nachfolgenden Kapitel 2 erläutert.
- Im ersten thematischen Kapitel 3 werden die Zuständigkeiten in den verschiedenen Kantonen und der Informationsfluss zwischen Sozial- und Migrationsbehörden beleuchtet.
- Im umfangreichen Kapitel 4 wird auf die ausländerrechtliche Praxis der Kantone eingegangen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei dem konkreten ausländerrechtlichen Vorgehen, der Verhältnismässigkeitsprüfung und der Rolle des Familiennachzugs beigemessen.
- Kapitel 5 enthält die Einschätzung der Kantone bezüglich des Bedarfs eine Anpassung der Bundesrechtlichen Regelungen.
- Schliesslich wird in Kapitel 6 ein Fazit über alle Themenbereiche gezogen.

2 Vorgehen und Methodik

2.1 Qualitative Vor-Ort-Befragung

Um die ausländerrechtliche Praxis der Kantone beim Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten zu analysieren, wurden mit der VKM sowie neun kantonalen Migrationsämtern Gespräche durchgeführt. Bei der Auswahl der neun Kantone wurden folgende Aspekte berücksichtigt:

- **Anteil der ausländischen Bevölkerung aus Drittstaaten**
- **Departementale Zugehörigkeit:** In einigen Kantonen gehören das Migrationsamt und das Sozialamt demselben Departement an, in anderen Kantonen sind sie in unterschiedlichen Departementen angesiedelt.
- **Ausrichtung der Sozialhilfe:** Je nach Kanton ist die Gewährung der Sozialhilfe eine kommunale, eine kantonale oder eine Verbundaufgabe.
- **Generelle Sozialhilfequote**
- **Sprachregion**

Basierend auf diesen Kriterien und nach Absprache mit der Begleitgruppe wurden schliesslich folgende Kantone für die Durchführung der qualitativen Erhebung ausgewählt: Aargau, Basel-Stadt, Genf, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Tessin,² Waadt und Zürich. Die Gespräche folgten einem teilstandardisierten Leitfragebogen und wurden vor Ort bei den kantonalen Migrationsämtern durchgeführt.

2.2 Ergänzende Online-Befragung

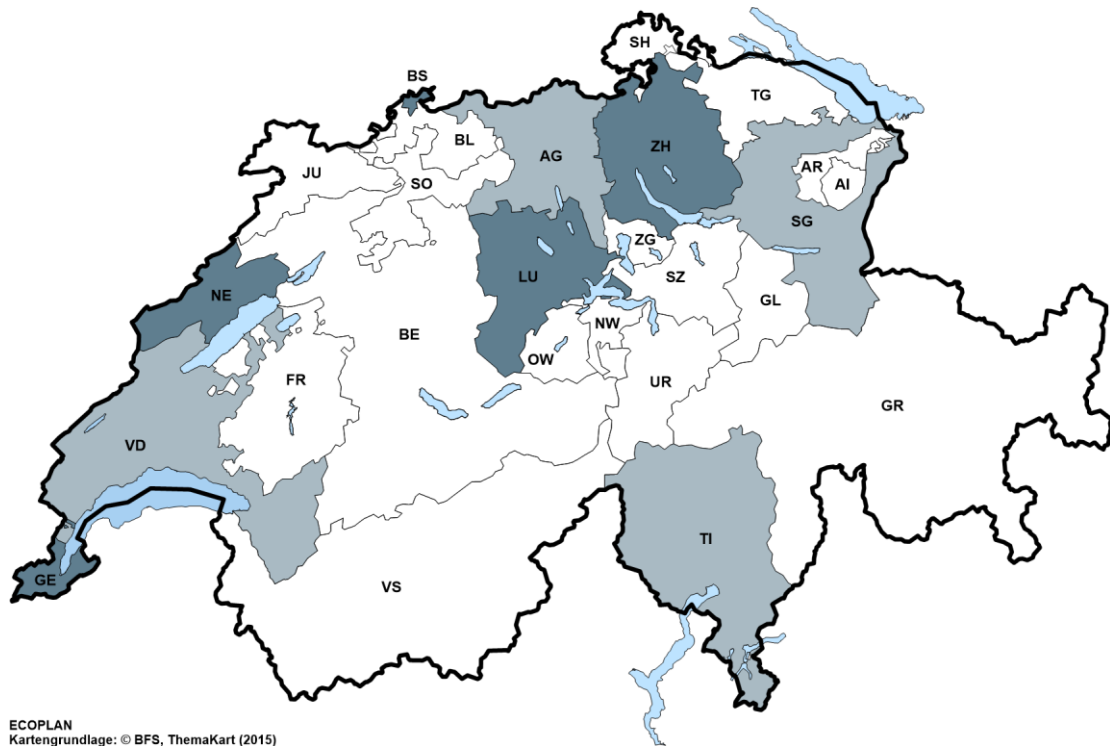
Zusätzlich wurden jene Migrationsämter, die in den qualitativen Vor-Ort-Gesprächen nicht berücksichtigt wurden, im Rahmen einer Online-Befragung in die Erhebung einbezogen. Der Online-Fragebogen orientierte sich am Leitfragebogen der Vor-Ort-Gespräche. Der Detaillierungsgrad war jedoch etwas weniger gross, um den zeitlichen Aufwand für die befragten Migrationsbehörden in einem vertretbaren Mass zu halten. Der Online-Fragebogen enthielt jedoch auch einige Fragen im Bereich Familiennachzug, die in den Vor-Ort-Gesprächen nicht systematisch diskutiert wurden, da sich diese Problematik erst im Laufe der Gespräche manifestierte. Diese zusätzlichen Fragen wurden den bereits vor Ort befragten Migrationsämtern ebenfalls zur Beantwortung unterbreitet.

Der Rücklauf der Online-Befragung war sehr hoch. Zusammen mit den Vor-Ort-Gesprächen liegen damit Antworten von 26 der 29³ Schweizer Migrationsämter vor.

² Das Gespräch mit dem Kanton Tessin wurde telefonisch geführt.

³ Alle 26 Kantone betreiben ein eigenes Migrationsamt. Zusätzlich sind im Kanton Bern die Städte Bern, Biel und Thun für die migrationsrechtlichen Belange auf ihrem Stadtgebiet zuständig.

Abbildung 2-1: Auswahl der Kantone für die Durchführung der qualitativen Befragung (hell- und dunkelblau) sowie der Dossieranalyse (dunkelblau)



2.3 Dossieranalyse

Die Erkenntnisse aus der qualitativen Befragung wurden mittels einer Dossieranalyse in fünf Kantonen ergänzt. Im Rahmen der Dossieranalyse gibt es grundsätzlich drei Fälle, die zu unterscheiden sind und die nachfolgend grafisch dargestellt werden:

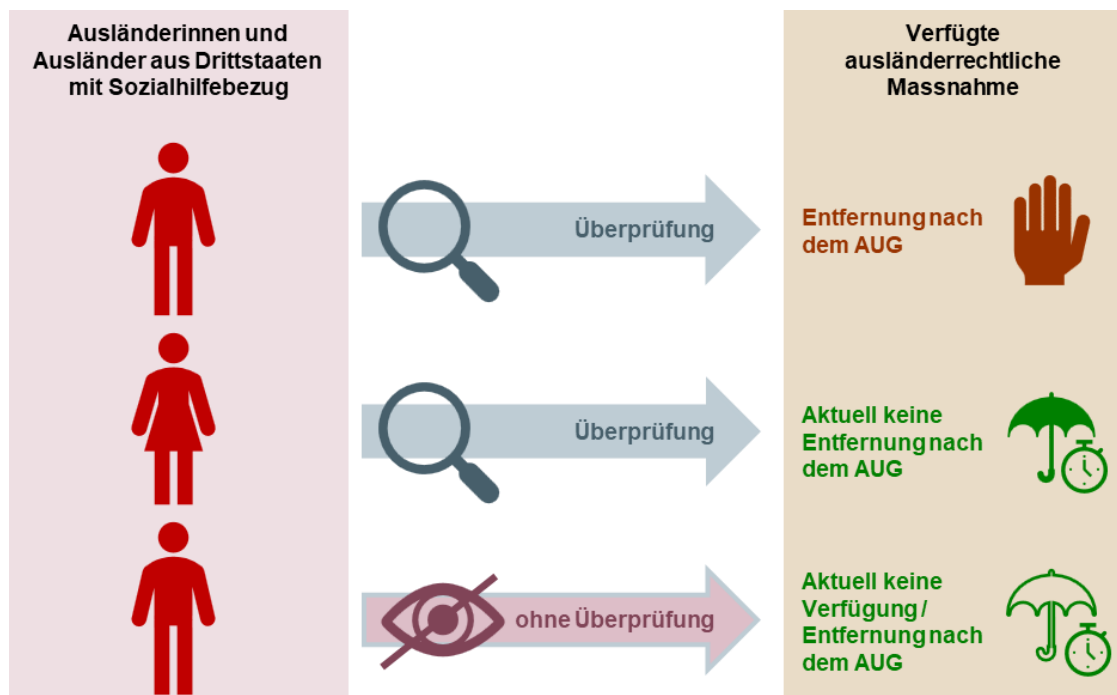
- Das Dossier ist der Migrationsbehörde bekannt, eine Prüfung des Dossiers mit Sozialhilfebezug findet statt, aber es wird keine Entfernungsmassnahme nach dem AuG verfügt. In diesem Fall werden oftmals Hinweise oder Verwarnungen versendet, diese werden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht zu den Entfernungsmassnahmen gezählt. Dasselbe gilt für die Verweigerung eines Statuswechsels, beispielsweise von einer Aufenthalts- zu einer Niederlassungsbewilligung, da damit keine Wegweisung verbunden ist.

Der Umstand, dass keine Entfernungsmassnahme verfügt wird, stellt jeweils eine Momentaufnahme dar. Auch wenn zum Beobachtungszeitpunkt keine Massnahme verfügt wurde, ist es möglich, dass zu einem späteren Zeitpunkt bei einer Neubeurteilung der Situation eine Entfernungsmassnahme verfügt wird.

- Das Dossier ist der Migrationsbehörde bekannt, eine Prüfung des mit Sozialhilfebezug findet statt, es wird eine Entfernungsmassnahme nach dem AuG verfügt. Ebenfalls zu den Dossiers mit Massnahme werden jene Dossiers gezählt, bei denen das Migrationsamt eine Massnahme verfügt hat, diese aber aufgrund eines Rekurses noch nicht rechtskräftig ist.

- Das Dossier ist der Migrationsbehörde nicht bekannt, eine Prüfung der Dossiers findet trotz Sozialhilfebezug nicht statt und es wird entsprechend keine Entfernungsmassnahme nach dem AuG verfügt. Auch hier ist zu bemerken, dass dies eine Momentaufnahme ist, da die Migrationsbehörden teilweise erst nach einer gewissen Zeit Kenntnis von einem Sozialhilfebezug erlangen. Dies kann sowohl wegen Schwellen oder Einschränkungen in der Meldepflicht der Fall sein, als auch wegen des Fehlens einer Meldung entgegen der Vereinbarungen zwischen Migrations- und Sozialbehörden.

Abbildung 2-2: Verschiedene Fälle zur Überprüfung betreffend Verfügung ausländerrechtlicher Massnahmen nach dem AuG



Quelle: Eigene Darstellung

Im vorliegenden Projekt war jedoch aufgrund von Art. 14 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) keine Analyse von Einzeldossiers möglich, die mittels einer Auswertung des (übermässigen) Sozialhilfebezugs aus den Daten der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik (SHS) identifiziert wurden, sofern die kantonalen Migrationsbehörden zu den entsprechenden Dossiers sowie zu den Gründen der verfügten Entfernungsmassnahmen bzw. dem Verzicht auf Entfernungsmassnahmen befragt werden sollen. Art 14. Abs. 1 BStatG besagt, dass «die zu statistischen Zwecken erhobenen oder weitergegebenen Daten [...] nicht zu anderen Zwecken verwendet werden [dürfen], ausser wenn ein Bundesgesetz eine andere Verwendung ausdrücklich anordnet oder der Betroffene einer solchen schriftlich zustimmt». Die erhobenen Daten dürfen also ausschliesslich zu statistischen Zwecken verwendet werden. Die vom BstatG genannte Ausnahme kommt nicht zum Tragen, da weder das AuG noch ein anderes

Bundesgesetz die Verwendung der fraglichen Daten vorsieht, noch eine schriftliche Zustimmung der Betroffenen vorliegt.

Entsprechend musste sich die Dossieranalyse auf die beiden ersten Fälle gemäss Abbildung 2-2 zu konzentrieren, also jene Dossiers, die den Migrationsbehörden bekannt sind. Die Kantone wurden gebeten, jeweils zwei Listen mit 20 Dossiers für die beiden Fallkonstellationen mit bzw. ohne Entfernungsmassnahmen zur Verfügung zu stellen.⁴ Daraus wurden dann zufällig je 5 Fälle mit bzw. ohne Entfernungsmassnahmen zur Analyse ausgewählt. Durch die Vorselektion war die Auswahl der Dossiers nicht vollständig zufällig, eine gewisse Randomisierung konnte aber trotzdem erreicht werden.

Die Dossieranalyse wurde in den fünf Kantonen Basel-Stadt, Genf, Luzern, Neuenburg und Zürich durchgeführt. Diese Auswahl erfüllt auch die Kriterien zur Berücksichtigung der Heterogenität der kantonalen Vollzugssysteme:

- **Praxis der Anwendung der Entfernungsmassnahmen nach dem AuG:** Für die Dossieranalyse werden Kantone mit einer unterschiedlichen vermuteten Praxis ausgewählt.
- **Organisation des Informationsaustauschs zwischen Migrations- und Sozialbehörden:** Ebenfalls gewährleistet die Auswahl die Berücksichtigung von unterschiedlich organisierten Informationsaustauschen zwischen Sozial- und Migrationsbehörden.
- **Sprachregion:** Bei der Auswahl der Kantone ist mit drei deutschsprachigen und zwei französischsprachigen Kantonen auch die Sprachregion angemessen berücksichtigt.

Insgesamt wurden 50 Dossiers von Drittstaatsangehörigen mit Sozialhilfebezug analysiert. 25 dieser Dossiers enthalten Entfernungsmassnahmen nach dem AuG wegen Sozialhilfeabhängigkeit, 25 Dossiers enthalten keine Entfernungsmassnahmen nach dem AuG. Die Analyse der Dossiers wurde anhand eines vorgängig erarbeiteten Rasters durchgeführt und die Ergebnisse in der Folge mit den verantwortlichen Personen besprochen.

⁴ In zwei Kantonen war dies uneingeschränkt möglich. In zwei Kantonen konnten jeweils mehr als 5 Dossiers zur Verfügung gestellt werden, aber weniger als die jeweils geforderten 20 Dossiers, da insbesondere die Zahl der Dossiers mit Entfernungsmassnahmen beschränkt ist. In einem Kanton konnten jeweils 5 Dossiers zur Verfügung gestellt werden, die auch alle analysiert wurden.

3 Zuständigkeiten und Informationsfluss

In allen befragten Kantonen ist das Migrationsamt alleine für die Entfernungsmassnahmen nach dem AuG zuständig. Bei Bedarf können jedoch weitere Behörden (beispielsweise Gerichte, Polizei, Grenzwehr, Sozialbehörden, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, IV-Stellen, Arbeitslosenstellen, Schulen oder im Rahmen der Personenfreizügigkeit Arbeits- und Wirtschaftsämter) einbezogen werden.

Bei der Überprüfung von sozialhilfebeziehenden Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten besteht eine wichtige Schnittstelle der Migrationsbehörden zu den Sozialbehörden. Für die Sozialämter gilt eine Meldepflicht, falls Ausländerinnen und Ausländer Sozialhilfe beziehen (Art. 97 Abs. 3 AuG, Art. 82 VZAE). Der Austausch zwischen dem Migrationsamt und dem Sozialamt erfolgt von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Zudem ist die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Sozialhilfe an ausländische Personen je nach Kanton auf kommunaler oder kantonaler Ebene angesiedelt.⁵

- Im Kanton **Zürich** (kommunale Zuständigkeit) existiert ein automatisierter Datenaustausch. Die Sozialämter melden dem Migrationsamt, sobald eine bestimmte Grenze überschritten wird. Danach führt das Migrationsamt die Dossiers und muss für weitere Informationen aktiv bei den Sozialämtern nachfragen. Im Rahmen der Prüfung eines Statuswechsels (F- zu Aufenthaltsbewilligung oder Aufenthalts- zu Niederlassungsbewilligung) holt das Migrationsamt diese Information in jedem Fall ein.
- Im Kanton **Luzern** (kommunale Zuständigkeit) melden die kommunalen Sozialämter dem Migrationsamt, sobald eine Ausländerin oder ein Ausländer zum ersten Mal Sozialhilfe bezieht. Der Informationsfluss erfolgt aus Sicht des Migrationsamtes gut. Das Migrationsamt informiert alle Sozialämter im Kanton brieflich über die Existenz der Meldepflicht. Im Rahmen der Prüfung eines Statuswechsels (F- zu Aufenthaltsbewilligung oder Aufenthalts- zu Niederlassungsbewilligung) holt das Migrationsamt diese Information in jedem Fall ein.
- Im Kanton **Basel-Stadt** (kantonale Zuständigkeit) erhält das Migrationsamt monatlich eine Liste vom Sozialamt mit Angaben zu Ausländerinnen und Ausländer, die Sozialhilfe beziehen (Dauer und Höhe der bezogenen Sozialhilfe). Das Migrationsamt prüft die Liste und identifiziert die relevanten Fälle.
- Im Kanton **St. Gallen** (kommunale Zuständigkeit) melden die Gemeinden dem Migrationsamt den Erstbezug von Sozialhilfe. Das Migrationsamt macht die Gemeinden regelmässig auf die Meldepflicht aufmerksam. Höchstens in Einzelfällen könne es vorkommen, dass ein Fall aus Unwissen nicht gemeldet werde. Im Austausch mit anderen Behörden, z.B. dem Betreibungsamt, vernehme das Migrationsamt in der Regel aber trotzdem, wenn ein Sozialhilfebezug vorliegt.
- Im Kanton **Aargau** (kommunale Zuständigkeit) erfolgt die Information über den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer meist über Protokollauszüge des Gemeinderats. Der Kanton weist im Gespräch darauf hin, dass nicht klar ist, ob alle Fälle gemeldet

⁵ Die Reihenfolge der Kantone entspricht der offiziellen Reihenfolge der Kantone gemäss Art. 1 der Bundesverfassung.

werden, da es keinen automatisierten Datenaustausch gibt. Bezüglich des Meldeprozesses wurde Optimierungsbedarf erkannt. Entsprechende Anpassungen sind derzeit in Arbeit.

- Im Kanton **Tessin** (kommunale Zuständigkeit) informieren die kommunalen Ämter das Sozialamt über Fälle von Sozialhilfebezug durch Ausländerinnen und Ausländer. Das Sozialamt leitet die entsprechenden Informationen an das Migrationsamt weiter. Die Rechtsabteilung prüft die signalisierten Fälle.
- Im Kanton **Waadt** (kommunale Zuständigkeit) leiten die kommunalen Ausländerämter die aufgearbeiteten Dossiers von neu registrierten Ausländerinnen und Ausländer an das kantonale Migrationsamt weiter. Dieses prüft anlässlich von Bewilligungsverlängerungen und Statuswechseln in Zusammenarbeit mit den regionalen Sozialämtern, ob die entsprechenden Personen Sozialhilfe beziehen.
- Im Kanton **Neuenburg** (kommunale Zuständigkeit) leiten die kommunalen Sozialämter die Angaben zu ausländischen Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger mit einer Aufenthaltsbewilligung an das kantonale Sozialamt weiter. Dieses stellt die Informationen in aggregierter Form dem kantonalen Migrationsamt zur Verfügung. Hingegen erhält das Migrationsamt keine Informationen zu Personen mit einer Niederlassungsbewilligung. Dossiers von Personen mit Niederlassungsbewilligungen werden erst vom Migrationsamt geprüft, wenn ein Antrag auf Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Ausländerausweises gestellt wird.
- Im Kanton **Genf** (kantonale Zuständigkeit) stellt das kantonale Sozialamt dem Migrationsamt über die gemeinsame Datenbank monatlich eine Liste mit allen ausländischen Sozialhilfebeziehenden zur Verfügung. Diese Liste wird innerhalb des Migrationsamtes geprüft.

In den übrigen Kantonen ist es in der Deutschschweiz mehrheitlich so, dass die Ausrichtung der Sozialhilfe und auch deren Finanzierung Sache der Gemeinden ist. In den verbleibenden Kantonen der Westschweiz ist die Sozialhilfe hingegen regional organisiert.

Bei einem Grossteil der übrigen Kantone besteht die Vorgabe an die Gemeinden, dass die Meldung über Drittstaatenangehörige mit Sozialhilfebezug durch die Sozialhilfebehörden an die Migrationsbehörden unaufgefordert mit jeder Neuankündigung zu erfolgen hat. Es besteht meist keine Differenzierung nach Höhe des Sozialhilfebezugs. Hingegen besteht in mehreren Kantonen die Meldepflicht nur bei Aufenthaltsbewilligungen in jedem Fall. Teilweise ausgenommen von der Meldepflicht sind Personen mit Niederlassungsbewilligung, jedoch meist nur jene Personen, die bereits mehr als 15 Jahre in der Schweiz leben. Spezielle Regelungen bezüglich Meldepflicht bestehen in den Kantonen Zug und Uri, in welchen die zuständigen Sozialbehörden dem Migrationsamt periodisch ein- bis zweimal jährlich die Fälle von Sozialhilfebezug durch Ausländerinnen und Ausländer melden. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Freiburg ist die Meldepflicht an einen Richtwert und an den Aufenthaltsstatus gebunden. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden müssen Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung ohne Erwerbstätigkeit sofort nach Beginn des Sozialhilfebezugs und aufenthaltsberechtigte Personen mit Erwerbstätigkeit bei einem Sozialbezug ab 25'000 CHF gemeldet werden. Personen mit Niederlassungsbewilligung sind nur zu melden, sofern der Sozialhilfebezug 40'000 CHF übersteigt und der ununterbrochene Aufenthalt in der Schweiz weniger als 15 Jahre beträgt.

Im Kanton Freiburg werden alle Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung ab dem ersten Sozialhilfebezug gemeldet und Personen mit Niederlassungsbewilligung hingegen erst ab einem Sozialhilfebezug in der Höhe von 50'000 CHF. Mit der Revision des AuG per 1.1.2019 kann in Zukunft bei einem erheblichen und dauerhaften Bezug von Sozialhilfe eine Niederlassungsbewilligung auch widerrufen kann, wenn eine Person schon seit mehr als 15 Jahren in deren Besitze ist. Somit ist zu erwarten, dass es in Zukunft in Bezug auf die Meldepflicht bei Niederlassungsbewilligungen keine Ausnahmen mehr geben wird.

In den meisten Kantonen erfolgt der Informationsaustausch zwischen Sozialämtern und Migrationsämtern nicht automatisiert, aber über einen reglementierten Austausch. Entsprechend gehen die meisten befragten Migrationsämter in den Kantonen davon aus, dass ihnen alle Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, die Sozialhilfe beziehen, bekannt sind. Dank der Meldepflicht leiten die kantonalen und kommunalen Sozialämter die Informationen in der Regel zuverlässig weiter. Schliesslich sei es auch in ihrem Interesse, dass ein Sozialhilfebezug rasch identifiziert werde. Höchstens in Einzelfällen könne es vorkommen, dass den befragten Migrationsämtern ein Dossier mit Sozialhilfebezug nicht gemeldet werde. Bei einem Stellenwechsel in kleinen Sozialdiensten sei es beispielsweise möglich, dass das Wissen um die Meldepflicht verloren gehe. Mehrere Kantone erwähnen zudem, dass sie zwischendurch anonyme Briefe aus der Bevölkerung mit einem Hinweis auf missbräuchlichen Sozialhilfebezug erhalten. Falls die Hinweise glaubwürdig erscheinen, werden sie verfolgt. Die Zuständigkeit betreffend den unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe liegt jedoch bei den Strafverfolgungsbehörden (vgl. Art. 66a Abs. 1 lit. e und Art. 148a Abs. 1 StGB).

Aus der durchgeführten Dossieranalyse zeigt sich, dass das periodische Vorliegen einer Liste mit allen ausländischen Sozialhilfebeziehenden einen grossen Vorteil darstellt. Die betreffenden Personen werden auf diese Weise den Migrationsbehörden mit grosser Sicherheit gemeldet. Dies setzt jedoch voraus, dass eine zentrale Stelle im Kanton die notwendigen Informationen zu allen offenen Dossiers im Kanton besitzt und diese Information zuhanden des Migrationsamtes bereitstellen kann. Es ist denn auch nicht überraschend, dass diese Listen vor allem in jenen Kantonen bestehen, in denen die Sozialhilfe Sache der Kantone ist. Die Pflicht zur aktiven Meldung der neuen Dossiers ab Bezugsbeginn oder bei Überschreiten einer gewissen Grenze erweist sich hingegen als weniger zuverlässig. In mehreren analysierten Dossiers ist eine initiative Meldung der Dossiers durch die Sozialbehörden an die Migrationsbehörden nicht erfolgt. Die Dossiers sind den Migrationsbehörden erst bekannt geworden, als sie im Rahmen von Bewilligungsverlängerungen und insbesondere von Statuswechseln (vor allem Aufenthalts- zu Niederlassungsbewilligung) beim zuständigen Sozialdienst eine Auskunft eingeholt haben. Da die betroffenen Migrationsämter diese Auskunft bei Statuswechseln sehr systematisch einholen, ist davon auszugehen, dass sie dennoch mit einer hohen Wahrscheinlichkeit von einem bestehenden Sozialhilfebezug erfahren.

4 Ausländerrechtliche Praxis der Kantone

Als Massstab für ihre Arbeit richten sich alle kantonalen Migrationsämter nach den geltenden Gesetzen, den Bundesgerichtsentscheiden und den Weisungen des SEM. Dennoch gibt es zwischen den Kantonen unterschiedliche Praxen im Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten, die Sozialhilfe beziehen.

4.1 Vorgehen und Richtwerte zur Einleitung von Massnahmen

Gemäss den Art. 62 Abs. 1 Bst. e und Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG können Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen aufgrund eines Sozialhilfebezugs widerrufen werden, wobei beim Widerruf einer Niederlassungsbewilligung vorausgesetzt wird, dass die betroffene Person dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Von einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit ist gemäss der bundesgerichtlichen Praxis⁶ auszugehen, wenn die Bezüge an Sozialhilfe in der Regel 80'000 Franken übersteigen und mindestens zwei bis drei Jahre gedauert haben. Massgebend ist jedoch, dass die Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit auch anhand einer Zukunftsprognose (wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht) erfolgt. Eine positive Prognose ist gegeben, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung mit einer Verbesserung der Situation gerechnet werden kann und sich das Fürsorgerisiko aller Voraussicht nach unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Familienmitglieder verringert. Die Hintergründe, warum eine Person sozialhilfeabhängig wurde, werden in der Beurteilung ebenfalls berücksichtigt.

Niederlassungsbewilligungen von Personen, die sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhalten, können mit der heute geltenden rechtlichen Grundlage nicht allein aufgrund des Sozialhilfebezugs widerrufen werden. Auch aufgrund dieser Regelung werden Entfernungsmassnahmen häufiger bei Aufenthaltsbewilligungen als bei Niederlassungsbewilligungen eingeleitet. In der Dossieranalyse finden sich denn auch in rund drei Vierteln der Fälle Nichtverlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen und in rund einem Viertel der Fälle ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung. Die zeitliche Beschränkung von 15 Jahren wird mit der am 1. Januar 2019 in Kraft tretenden Änderung des AuG aufgehoben. Mit dem Inkrafttreten werden für alle Personen mit Niederlassungsbewilligung Massnahmen alleine auf Basis eines Sozialhilfebezugs möglich sein. Auf dieser Basis werden die jeweiligen Dossiers ab 2019 neu zu beurteilen sein.

Wie viele Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten wegen Sozialhilfebezugs weggewiesen wurden, variiert zwischen den Kantonen. Es gibt keine nationale Statistik zur Anwendung von Entfernungsmassnahmen. Die Kantone erfassen die Angaben zu den Entfernungsmassnahmen unterschiedlich, so dass die Zahlen nicht vergleichbar sind.

⁶ Kasuistik zur Erheblichkeit und Dauer des Sozialhilfebezuges: 2C_268/2011 vom 22. Juli 2011 E. 6.2.3.

Das konkrete Vorgehen im Umgang mit Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezügern aus Drittstaaten und welche Richtwerte (in der Regel pro Unterstützungseinheit) gelten, variiert von Kanton zu Kanton:

- **Zürich:** Das Migrationsamt des Kantons Zürich wendet ein dreistufiges Verfahren an. Zuerst wird ein Hinweisschreiben verschickt, sobald eine bestimmte Grenze im Sozialhilfebezug überschritten wird (Aufenthaltsbewilligung: 25'000 CHF, Niederlassungsbewilligung: 40'000 CHF). In diesem Schreiben werden die Sozialhilfebeziehenden darüber informiert, dass das Migrationsamt Kenntnis über den Sozialhilfebezug hat, dass der Sozialhilfebezug Einfluss auf das Aufenthaltsrecht haben kann und dass Massnahmen geprüft werden, falls weiterhin Sozialhilfe bezogen wird. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Verwarnung, falls ein Jahr später immer noch Sozialhilfe bezogen wird und der Bezug vorwerfbar ist. Ein Jahr später erfolgt eine erneute Prüfung des Falls. Dauert der Sozialhilfebezug immer noch an und ist eine Entfernungsmassnahme verhältnismässig, erfolgt in einem dritten Schritt der Widerruf. Vorbehalten bleibt die direkte Prüfung des Widerrufs einer Bewilligung (ohne vorgängiges Hinweisschreiben oder Verwarnung), wenn ein Widerrufsgrund eindeutig gesetzt ist und der Widerruf unter Würdigung der Gesamtumstände verhältnismässig ist.
- **Luzern:** Bevor es zu einer Verlängerung einer Bewilligung kommt, wird die Gesamtsituation abgeklärt. Falls ein Sozialhilfebezug von 25'000 CHF bei Aufenthaltsbewilligungen oder 50'000 CHF bei Niederlassungsbewilligungen vorliegt, wird eine Verwarnung ausgesprochen. Das weitere Vorgehen hängt stark vom Einzelfall ab. Unter Umständen wird eine zweite Verwarnung verschickt, bevor das Einleiten einer Entfernungsmassnahme geprüft wird. Liegt ein Widerrufsgrund vor, die Entfernung wäre aber nicht verhältnismässig, erfolgt eine Androhung in Form einer Verfügung oder einer weiteren Verwarnung. Dabei werden die Erwartungen an die betroffene Person klar kommuniziert.
- **Basel-Stadt:** Ab einem Sozialhilfebezug von 20'000 CHF wird ein Fall erstmals abgeklärt. Die Person erhält ein Informationsschreiben, wo sie darauf hingewiesen wird, wie viel Sozialhilfe sie bereits bezogen hat und was nun von ihr verlangt wird (z.B. bessere Zusammenarbeit mit der Integrationsförderung oder Besuch eines Sprachkurses). Bevor eine Bewilligung verlängert wird, erfolgt eine weitere Prüfung des Falls. Wird immer noch Sozialhilfe bezogen, erfolgt ein weiteres Schreiben. Dieses ist fast identisch mit dem ersten Informationsschreiben, weist aber zusätzlich auf die gesetzlichen Folgen hin. Ab einem Sozialhilfebezug von 50'000 CHF bei Aufenthaltsbewilligungen und 80'000 CHF bei Niederlassungsbewilligungen wird der Widerruf der Bewilligung geprüft. Ist die Wegweisung im Folgejahr voraussichtlich verhältnismässig, wird die Person verwarnt. Ist die Situation unverändert, wird im Folgejahr der Widerruf oder die Nichtverlängerung der Bewilligung geprüft, was in der Regel zu einer Wegweisungsverfügung und anschliessendem Rekursverfahren führt.
- **St. Gallen:** Als Mitglied bei der Vereinigung der Migrationsämter Ostschweiz und Fürstentum Liechtenstein VOF hält sich das Migrationsamt des Kantons St. Gallen an die folgenden Richtwerte: 50'000 CHF für Einzelpersonen und 80'000 CHF für Familien resp. mehrere Personen. Sobald diese Beträge erreicht werden, wird ein Fall vertieft geprüft, d.h. es werden Abklärungen durch die Sachbearbeitung getätigt. Das Verfahren ist immer dreistufig: Hinweisschreiben, Verwarnung und schliesslich Verfügung (nach der Verhältnismässigkeitsprüfung). Zwischen den einzelnen Schritten vergeht in der Regel ein Jahr. Bei

problematischen Fällen wird die Verlängerung einer Bewilligung immer an eine Bedingung geknüpft.

- **Aargau:** Bei Erreichen der Richtwerte von Fr. 25'000 (Aufenthaltsbewilligung) bzw. Fr. 40'000 (Niederlassungsbewilligung) an Sozialhilfebezug wird eine Verwarnung geprüft. Bei Erreichen der Richtwerte von Fr. 50'000 (Aufenthaltsbewilligung) bzw. Fr. 80'000 (Niederlassungsbewilligung) an Sozialhilfebezug wird ein Bewilligungsentzug geprüft.
- **Tessin:** Die Rechtsabteilung prüft die einzelnen Dossiers. Je nach ausländerrechtlichem Status werden in der Regel eine (Aufenthaltsbewilligung) oder zwei (Niederlassungsbewilligung) Verwarnungen verschickt. Nur in Einzelfällen erfolgt keine Verwarnung, bevor eine Entfernungsmassnahme eingeleitet wird. Eine Person mit Niederlassungsbewilligung muss 80'000 CHF Sozialhilfe während zwei bis drei Jahren bezogen haben und man muss davon ausgehen können, dass sie weiterhin von der Sozialhilfe abhängig sein wird, damit eine Entfernungsmassnahme eingeleitet wird.
- **Waadt:** Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten erhalten die Bewilligung auf ein Jahr beschränkt. Danach wird die finanzielle Situation erneut geprüft. Fällt bei der Prüfung auf, dass Sozialhilfe bezogen wird, werden die Bezügerinnen und Bezüger aufgefordert, den Sozialhilfebezug zu begründen. Können gute Gründe vorgelegt werden, wird auf ein weiteres Verfahren verzichtet. Gibt es hingegen keine nachvollziehbaren Gründe, erfolgt eine erste Verwarnung. Nach einem Jahr kann eine weitere Verwarnung ausgesprochen werden. Ändert sich die Situation nicht, wird die Aufenthaltsbewilligung der Person nicht verlängert. Bei einer Person mit einer Niederlassungsbewilligung werden Entfernungsmassnahmen erst in Betracht gezogen, wenn ein Sozialhilfebezug von 80'000 CHF vorliegt und die Abhängigkeit seit ein bis zwei Jahren besteht.
- **Neuenburg:** Ausländischen Sozialhilfebeziehenden mit einer Aufenthaltsbewilligung wird ein Schreiben zugestellt, in welchem sie aufgefordert werden, den Grund für die Sozialhilfeabhängigkeit zu erklären. Die Bewilligungen werden nur verlängert, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Sozialhilfeabhängigkeit nur vorübergehend bestehen wird. Unter Umständen wird direkt eine Entfernungsmassnahme eingeleitet. Personen mit einer Niederlassungsbewilligung müssen seit zwei Jahren von der Sozialhilfe abhängig sein und 50'000 CHF Sozialhilfe bezogen haben, damit ihr Fall genauer geprüft wird. Verwarnungen werden keine verschickt.
- **Genf:** Der Kanton Genf richtet sich bei Personen mit einer Niederlassungsbewilligung nach dem Richtwert von 80'000 CHF. Bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung reicht es aus, dass sie Sozialhilfe beziehen, ohne dass ein bestimmter Betrag erreicht werden muss. An Sozialhilfebeziehende wird regelmässig ein Hinweisschreiben verschickt, um sie auf die gesetzlichen Bedingungen hinzuweisen. Oftmals werden die Sozialhilfebeziehenden darin auch aufgefordert, den Grund für ihren Sozialhilfebezug zu erklären. Die betroffenen Personen können bis zu zwei Hinweisschreiben erhalten, bevor eine Verwarnung ausgesprochen wird. Erst danach werden bei gegebener Verhältnismässigkeit Entfernungsmassnahmen verfügt.

In den übrigen Kantonen ist das Verfahren zur Einleitung bzw. Prüfung von Massnahmen ebenfalls von Dauer und Höhe des Sozialhilfebezuges abhängig. In einigen Kantonen wird eine

Massnahmenprüfung im Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug durchgeführt, wenn ein gewisser Grenzwert erreicht wird. Viele Kantone richten sich nach dem in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung üblichen Richtwert von 80'000 CHF an bezogenen Leistungen. Die Einleitung einer Massnahmenprüfung erfolgt grundsätzlich bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung früher als bei Personen mit einer Niederlassungsbewilligung. In den meisten Kantonen werden eine formlose Ermahnung und/oder eine formelle Verwarnung schon früher ausgesprochen. Im Kanton Jura spricht das Migrationsamt grundsätzlich keine Verwarnungen aus und ergreift, falls nötig, direkt nach Prüfung der Dossiers ausländerrechtliche Massnahmen wie der Widerruf einer Bewilligung. Bei den meisten Kantonen findet die Prüfung von Dossiers unmittelbar nach dem Eingang der Meldung eines Sozialhilfebezugs von Drittstaatsangehörigen statt. In einigen Kantonen werden die Dossiers grundsätzlich erst bei einer Verlängerung der Bewilligung oder bei einem Statuswechsel geprüft, sei es aus Praktikabilitäts- oder Kapazitätsgründen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass alle Kantone, gestützt auf den funktionierenden Meldefluss zwischen Sozialhilfebehörden und Ausländerbehörden, ausländerrechtliche Massnahmen prüfen und bei gegebenen Voraussetzungen anordnen. Dabei wird in allen Kantonen im Sinne der Verhältnismässigkeit ein Stufenmodell angewendet. Die meisten Kantone arbeiten in diesem Zusammenhang namentlich mit Hinweisschreiben und grösstenteils mit dem Instrument der Verwarnung. Während einige der betrachteten Kantone mit einem Hinweisschreiben und danach einer Verwarnung operieren, agieren andere Kantone zurückhaltender und versenden erst mehrere Hinweisschreiben, bevor sie eine Verwarnung oder eine Massnahmenprüfung einleiten. Mit Hinweisen und Verwarnungen geht zudem oftmals einher, dass Anträge auf eine Niederlassungsbewilligung abgelehnt werden. Die Kantone unterscheiden sich gemäss den Rückmeldungen auch darin, dass einzelne Kantone in einem ersten Schritt bei den Sozialhilfebeziehenden Gründe für den Bezug erfragen und gestützt darauf das weitere Vorgehen anpassen. Weiter variieren einige Kantone das Vorgehen nach ausländerrechtlichem Status

Unterschiedliche Praxen bestehen dort, wo der Gesetzgeber den Rechtsanwendungsbehörden bewusst Spielraum im Rahmen des Ermessens überlässt. Es kann insgesamt festgestellt werden, dass die Kantone unterschiedliche Richtwerte aufweisen und damit bei der Sozialhilfeabhängigkeit von Drittstaatsangehörigen unterschiedlich rasch eingreifen. Während einzelne Kantone bereits Hinweise an die betroffenen Sozialhilfebezüger bei Beginn des Sozialhilfebezugs senden, melden sich andere Kantone erst bei Überschreiten von bestimmten Richtwerten. Diese variieren dann in der Regel zwischen Personen mit einer Aufenthalts- bzw. mit einer Niederlassungsbewilligung.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass sich die ausländerrechtlichen Verfahren in einem steten Fluss befinden. In der Dossieranalyse zeigt sich deutlich, dass sich die Situationen der Ausländerinnen und Ausländer laufend verändern. Einerseits verändern sich familiäre Verhältnisse durch Heiraten und Kinder oft sehr rasch. Andererseits ist eine Sozialhilfeabhängigkeit oft mit Lücken verbunden. Entsprechend ergeben sich teilweise sehr komplexe Pfade, weil die ausländerrechtliche Situation jeweils neu beurteilt werden muss. In der Praxis kann dies zu

langjährigen Verzögerungen bei der Ergreifung von Entfernungsmassnahmen führen, da bei jeder Beurteilung wieder andere Umstände vorliegen.

4.2 Verhältnismässigkeit von Massnahmen nach dem AuG

Bei der Einleitung von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG kommt der Prüfung der Verhältnismässigkeit eine zentrale Rolle zu. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung wird die Gesamtsituation der betroffenen Person resp. der betroffenen Familie gewürdigt. Dazu erfolgt eine Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen, zudem wird der Integrationsgrad einer Person berücksichtigt (Art. 96 AuG).

a) Öffentliches Interesse

Das öffentliche Interesse ergibt sich aus den Kosten resp. dem Schaden, den eine Person der Gesellschaft verursacht. Dies umfasst einerseits finanzielle Kosten durch einen Sozialhilfebezug oder durch Verschuldung, andererseits aber auch den Schaden, der durch kriminelle Aktivitäten entstehen kann. Im Bereich des Sozialhilfebezugs spielen bei der Abwägung des öffentlichen Interesses verschiedene Faktoren eine Rolle. Einerseits ist es wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt von Bedeutung, wie hoch die Summe des bisherigen Sozialhilfebezugs ist. Andererseits ist zentral, welche Prognose für die Erlangung einer finanziellen Autonomie besteht. Ist ein Ende des Sozialhilfebezugs absehbar oder eine Person bezieht zum Zeitpunkt der Massnahmenprüfung keine Leistungen der Sozialhilfe mehr, ist dies bei Interessensabwägung zu berücksichtigen.

Schliesslich spielt auch die Vorwerfbarkeit der finanziellen Situation eine Rolle. Bemüht sich eine Person mit Sozialhilfebezug um eine Arbeit oder ist teil- oder vollzeitarbeitstätig und ist trotzdem auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen, so wird dies berücksichtigt. Die Dossieranalyse zeigt, dass insbesondere die Bereitschaft und die Bemühungen zur beruflichen Integration in den verschiedenen Kantonen im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung unterschiedlich stark gewichtet werden. Eine Einschätzung bezüglich Vorwerfbarkeit und Prognose wird von vielen Migrationsämtern im Rahmen der Massnahmenprüfung bei den Sozialbehörden eingefordert. Die Dossieranalyse zeigt weiter, dass der Bezug von Sozialhilfe selten der einzige Grund für eine ausländerrechtliche Massnahme ist; oft liegt eine Kombination von Einflussfaktoren wie beispielsweise Sozialhilfebezug mit einer finanziellen Verschuldungssituation vor.

b) Privates Interesse

Bei der Prüfung des privaten Interesses steht die Frage im Vordergrund, welches die Interessen der Person am Verbleib in der Schweiz aufgrund der persönlichen Verhältnisse sind. Dabei sind verschiedenste Faktoren relevant, wie die Aufenthaltsdauer in der Schweiz, familiäre Beziehungen in der Schweiz und im Heimatland, die gesundheitliche Situation, resp. die Behandelbarkeit gesundheitlicher Probleme im Heimatland, Sozialisierung im Heimatland, Perspektiven bei der Rückkehr oder der Grad der beruflichen und sozialen Integration in der Schweiz.

Die Dossieranalyse zeigt, dass diese Faktoren in allen Kantonen in die Verhältnismässigkeitsprüfung einfließen, wiederum unterscheidet sich aber deren Gewichtung zwischen den Kantonen.

Grosse Bedeutung bei der Beurteilung des persönlichen Interesses kommt dem Art. 8 EMRK zu, welcher die Achtung des Familienlebens garantiert. Bei der Wegweisung einer ausländischen Person sind auch immer die Folgeeffekte auf die Familienmitglieder resp. die familiäre Situation zu berücksichtigen. Insbesondere ist die Situation von minderjährigen Kindern zu würdigen, die mit ihren Eltern ins Heimatland zurückkehren müssten. Sind die Kinder in der Schweiz bereits sozialisiert, so kann ihnen eine Rückkehr in das Heimatland ihrer Eltern oft nicht zugemutet werden. Kinder erhalten zudem jeweils den «höheren» ausländerrechtlichen Status beider Elternteile resp. die Schweizer Staatsbürgerschaft bei einem Schweizer Elternteil. Besonders bei Kindern mit Schweizer Staatsbürgerschaft liegt die Hürde der Zumutbarkeit in der Praxis vieler Kantone nochmals höher. Dabei ist zu erwähnen, dass gewisse Kantone bei Schweizer Kindern a priori keine Wegweisungen der erziehungsberechtigten Elternteile verfügen. Die ausländerrechtliche Situation kann neu beurteilt werden, wenn die Kinder die Volljährigkeit erreichen. Das Recht auf Familienleben ist allerdings nicht berührt, wenn ein Elternteil keine Bindung zum minderjährigen Kind hat, was sich beispielsweise durch eine fehlende Erziehungsberechtigung oder das Nicht-Bezahlen von Alimenten manifestiert.

Das Recht auf Familienleben schützt jedoch nicht nur das Zusammenleben mit eigenen Kindern, sondern auch das Zusammenleben mit dem Ehepartner oder dem eingetragenen Partner. Es stellt sich insbesondere bei Schweizer Partnern die Frage, ob für sie ein Leben im Heimatland des ausländischen Partners zumutbar wäre. Es gibt aber auch bei zwei ausländischen Ehepartnern mit derselben Nationalität Gründe, die gegen die Zumutbarkeit einer Rückreise sprechen. Besitzt ein ausländischer Partner beispielsweise die Flüchtlingseigenschaft, so ist ihm die Rückkehr in sein Heimatland nicht zuzumuten. Das Recht auf Familienleben schützt so auch den anderen ausländischen Partner ohne Flüchtlingseigenschaft. Ein letzter Punkt, der in diesem Zusammenhang zu erwähnen ist, ist, dass auch die Einbürgerungspraxis indirekt einen Einfluss hat. Werden Ausländerinnen und Ausländer vergleichsweise rasch eingebürgert, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass jeweils ein Partner die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzt. Entsprechend ist auch die Zumutbarkeit zur Heimreise ins Ursprungsland anders zu bewerten.

Weiter kommt der gesundheitlichen Situation bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit eine Bedeutung zu. Einerseits hat die gesundheitliche Situation einen Einfluss auf die Vorwerfbarkeit des Sozialhilfebezugs. Andererseits ist sicherzustellen, dass gesundheitliche Leiden im Falle einer Rückkehr ins Heimatland dort adäquat behandelt werden können. Für diese Beurteilung können die Kantone die Einschätzung der Spezialisten des SEM einholen. Mehrere Kantone wiesen zudem darauf hin, dass das Migrationsamt bei einem hängigen IV-Verfahren nicht intervenieren würde. Letztlich ist auch der Integrationsgrad von Ausländerinnen und Ausländern zu berücksichtigen. Welche Elemente bei der Beurteilung des Integrationsgrads zu berücksichtigen sind, ist heute nicht klar definiert. Mit dem Inkrafttreten des revidierten AuG per 1. Januar 2019 wird sich dies aber ändern.

c) Fazit

Die befragten Kantone schätzen den vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Spielraum bei der Durchführung der Verhältnismässigkeitsprüfung als gross ein, es wird aber auch darauf hingewiesen, dass trotz dieses grossen Spielraums die Gründe für Massnahmen im Gesetz klar definiert sind. Die Kantone weisen darauf hin, dass jeder Fall einzeln geprüft werden müsse, was nicht nach einem vorgegebenen Schema erfolgen könne. Zwar gebe es Bundesgerichtsentscheide, an denen man sich orientieren könne. Da es sich aber immer um Einzelfälle handle, könne man höchstens Parallelen zu diesen Fällen ziehen. Auch in der Dossieranalyse zeigt sich, dass die verschiedenen Elemente von privatem und öffentlichem Interesse in den Kantonen aufgrund des vorliegenden gesetzlichen Spielraums teilweise unterschiedlich gewichtet werden. Gewisse persönliche Konstellationen führen in gewissen Kantonen beispielsweise dazu, dass in keinem Fall eine Massnahme – beispielsweise bei Kindern mit Schweizer Staatsbürgerschaft – verfügt wird, während sie in anderen Kantonen nur als ein Faktor in die Interessensabwägung einfließen. Dabei ist auch der Praxis der Rekursinstanzen zu berücksichtigen.

Für eine einheitliche Praxis innerhalb der Migrationsämter sorgen verschiedene Massnahmen wie interne Handlungsanweisungen, regelmässige Schulungen, Teamsitzungen zur Weitergabe der Praxis, Fallbesprechungen und das Vier-Augen-Prinzip. Neue Mitarbeitende werden in allen befragten Kantonen intensiv geschult. Die einheitliche Praxis ist den kantonalen Migrationsämtern sehr wichtig.

4.3 Rekursmöglichkeiten und Vollzugshindernisse

Gegen verfügte ausländerrechtliche Massnahmen wird in den meisten Fällen rekuriert. Die Einschätzung der Gesprächspartner und die Erkenntnisse der Dossieranalyse decken sich diesbezüglich. Die erste Rekursinstanz befindet sich meist innerhalb der Verwaltung. Die weitere(n) Rekursinstanz(en) bilden die kantonalen Gerichte und die letzte Instanz das Bundesgericht resp. der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Die gerichtliche Praxis beeinflusst die Entscheide der Migrationsbehörden. Diese richten ihre Praxis teilweise so aus, dass sie mit ihren Entscheiden vor den Rekursinstanzen bestehen. Der Umstand, dass verlorene Rekursverfahren in der Regel ein Kostenfolge für die Migrationsbehörden haben, verstärkt die diesbezüglichen Anreize. In der Dossieranalyse wurde denn auch die Praxis der Rekursinstanzen für bestimmte Fälle als Grund für die Nicht-Einleitung von Massnahmen angeführt, bei denen in anderen Kantonen die Einleitung einer Entfernungsmassnahme nach dem AuG zu erwarten gewesen wäre.

Zudem vergehen zwischen Einspruch und Gerichtsentscheid resp. zwischen dem Einleiten einer Entfernungsmassnahme und der Wegweisung manchmal mehrere Jahre. In der Zwischenzeit kommt es häufig vor, dass sich Ausländerinnen und Ausländer in den Arbeitsmarkt integrieren und damit die Gründe für einen Widerruf wegfallen. Auch ist regelmässig zu beobachten, dass sich die familiäre Situation während des Verfahrens verändert, beispielsweise durch eine Heirat oder die Geburt eines Kindes. Auf der Basis der veränderten Umstände kann die Rekursinstanz zum Schluss kommen, dass eine Massnahme nicht mehr verhältnismässig ist.

In Ausnahmefällen kann es vorkommen, dass Entfernungsmassnahmen zwar verfügt werden, der Vollzug aber nicht durchführbar ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn keine Papiere vorliegen, die Staatsangehörigkeit unklar ist oder die Personen nicht ausgeschafft werden können, weil dies völkerrechtlich nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Insbesondere einige afrikanische Länder weigern sich zudem, ihre eigenen Staatsangehörigen wieder aufzunehmen, wenn die Rückkehr nicht freiwillig erfolgt. Ist der Vollzug einer Entfernungsmassnahme nicht durchführbar, wird die Massnahme in der Regel trotzdem verfügt und beim SEM soweit möglich ein Antrag auf vorläufige Aufnahme gestellt. Eine vorläufige Aufnahme wird nicht verfügt, wenn eine freiwillige Ausreise möglich ist (Art. 83 Abs. 7 Bst. c AuG).

Es zeigt sich in der Dossieranalyse, dass die Ausreise der weggewiesenen Personen nur schwer kontrollierbar ist. Zwar wird den weggewiesenen Personen in allen Kantonen jeweils eine Ausreisekarte zugesendet, die bei der Ausreise abzustempeln und zurückzuschicken wäre. Die Migrationsämter erhalten aber nur in seltenen Fällen eine abgestempelte Ausreisekarte zurückgesendet. Zur Überprüfung der Ausreise wird darum häufig eine polizeiliche Kontrolle am letzten Wohnsitz der weggewiesenen Person durchgeführt. Mehrere Gesprächspartner weisen darauf hin, dass es insbesondere bei Familien schwer vorstellbar sei, dass sie längere Zeit in der Schweiz untertauchen. Bei Einzelpersonen wird diese Möglichkeit hingegen nicht ausgeschlossen.

4.4 Familiennachzug

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zum Familiennachzug hat der Aufenthaltsstatus entscheidenden Einfluss auf die Berücksichtigung der Sozialhilfeabhängigkeit (vgl. Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern [Art.42 und 51 AuG], Ehegatten und Kinder von Personen mit Niederlassungsbewilligung [Art.43 und 51 AuG], Ehegatten und Kinder von Personen mit Aufenthaltsbewilligung [Art.44 AuG], Ehegatten und Kinder von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung [Art.45 AuG] respektive Ehegatten und Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen [Art.85 Abs.7 AuG]).

Grundsätzlich ist der Sozialhilfebezug bei Familiennachzügen zu Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsberechtigten sowie zu vorläufig aufgenommenen Personen ein Ablehnungsgrund. Mehrere Kantone halten sich hierzu an die SKOS-Richtlinien: Vermögen die Einnahmen die nach den SKOS-Richtlinien erforderlichen finanziellen Mittel nicht zu decken, wird der Familiennachzug grundsätzlich abgelehnt. Allerdings spielt nicht nur die heute vorliegende Fürsorgeabhängigkeit eine Rolle, sondern auch die Frage, ob Gefahr eines zukünftigen Sozialhilfebezugs besteht. Somit werden allfällige zukünftige Einkünfte des nachgezogenen Familienmitglieds im Rahmen der Prüfung eines Gesuchs um Familiennachzug mitberücksichtigt.

Bei Personen mit einer Niederlassungsbewilligung wird der Familiennachzug in der Praxis der Kantone dann verweigert, wenn der Nachzug die konkrete Gefahr einer erheblichen und fortgesetzten Sozialhilfeabhängigkeit mit sich bringen würde (Zukunftsprognose). Es muss bereits eine Sozialhilfeabhängigkeit der nachziehenden Person bestehen oder klar sein, dass die Familie im Falle eines Nachzugs auf längere Frist und erheblich Sozialhilfe in Anspruch nehmen

muss. Allfällige Erwerbseinkommen der nachzuziehenden Person sind zu berücksichtigen. Der Umstand, dass eine niedergelassene nachziehende Person bereits seit über 15 Jahren in der Schweiz wohnt, wird bei Prüfung eines Gesuchs um Familiennachzug bei rund der Hälfte der Kantone berücksichtigt. Mit dem Inkrafttreten der Revision des AuG per 1. Januar 2018 werden die Kriterien für Niedergelassene an jene von Personen mit Aufenthaltsbewilligung angeglichen. Zusätzlich ist ab diesem Zeitpunkt auch ein Bezug von bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen für Aufenthalter und Niedergelassene ein Ablehnungsgrund.

Bei Gesuchen für Familiennachzug durch Schweizerinnen und Schweizern stellt die Sozialhilfeabhängigkeit der Schweizer Ehegattin oder des Schweizer Ehegatten keinen Grund dar, den Nachzug der Familienangehörigen zu verweigern. Sozialhilfe kann dem Nachzug nur entgegenstehen, wenn dieser zu einer erheblichen und fortgesetzten Fürsorgeabhängigkeit der nachgezogenen Person führen würde. Die Hürden für eine Verweigerung sind jedoch sehr hoch.

Es zeigt sich in der Dossieranalyse, dass der Familiennachzug im Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug von Drittstaatenangehörigen eine zentrale Rolle spielt. Bei rund zwei Dritteln der analysierten Dossiers stellt ein Familiennachzug die Basis für das Aufenthalts- oder Niederlassungsrecht in der Schweiz dar. Dabei lassen sich verschiedenste Konstellationen beobachten. Einerseits sind nachziehende Personen mit Aufenthaltsbewilligung, Niederlassungsbewilligung und Schweizer Bürgerrecht zu beobachten. Meist handelt es sich zudem um den Nachzug von Ehepartnern, in wenigen Fällen von Kindern. Andererseits reiste die Mehrzahl der nachgezogenen Personen erst im Laufe des Familiennachzugsverfahren in die Schweiz ein. Allerdings sind auch Fälle zu beobachten, bei denen vorläufig Aufgenommene, abgewiesene Asylsuchende oder sich illegal in der Schweiz aufhaltende Personen mittels Familiennachzug ein Aufenthaltsrecht erwirken. Anzumerken ist diesbezüglich, dass der hohe Anteil der nachgezogenen Personen nicht überraschend ist: Personen mit einem Asylhintergrund wurden explizit aus der Analyse ausgeschlossen. Ebenfalls beschränkt sich die Analyse auf Drittstaatsangehörige, Bürger von EU und EFTA-Staaten sind entsprechend ausgeschlossen. Drittstaatsangehörige, welche zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sind aufgrund des bestehenden Kontingentssystems meist hochqualifiziert und weisen ein entsprechend tiefes Sozialhilferisiko auf. Neben dem Familiennachzug verbleibt als möglicher Zulassungsgrund für eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung bei wirtschaftlich schwächeren Personen nur noch eine Aufnahme aus humanitären Gründen, was verhältnismässig selten vorkommt, in der Dossieranalyse aber ebenfalls zu beobachten war. Entsprechend ist ein Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen vor allem nach Familiennachzügen beobachtbar.

4.5 Umgang mit Kosten im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz

Hinsichtlich der Frage, ob Kosten im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen als Sozialhilfekosten gelten, ist die Praxis in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Bei rund einem Drittel der befragten Kantone gelten die Kosten im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen als Sozialhilfekosten. Bei einem zweiten Drittel der befragten Kantone gelten diese Kosten

nicht bzw. im Regelfall nicht als Sozialhilfekosten. In einigen Kantonen ist der Fall nicht ganz klar bzw. einfallabhängig oder es fehlt eine Beurteilung.

In denjenigen Kantonen, in welchen die Kosten im Zusammenhang mit Kindesschutzmassnahmen als Sozialhilfekosten gelten, steht eine Einzelfallbeurteilung im Vordergrund. Allerdings weisen mehrere Kantone darauf hin, dass ein Verschulden bzw. eine Vorwerfbarkeit vorliegen müsse, dass Kindesschutzmassnahmen ausländerrechtliche Folgen haben. Die Mehrzahl der Kantone erachtet dies nicht oder nur in seltenen Fällen als gegeben. Die Aspekte des Verschuldens bzw. der Vorwerfbarkeit werden im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt. Die Mehrzahl der Migrationsämter geht denn auch davon aus, dass es kaum denkbar ist, dass die KESB auf Grund finanzieller Überlegungen bzw. deren Folgen auf erforderliche Kindesschutzmassnahmen verzichten. Es wird darauf hingewiesen, dass die KESB unabhängig von ausländerrechtlichen Gesichtspunkten über Kindesschutzmassnahmen entscheiden soll und muss.

4.6 Integrationsförderung und Leistungsexport

Durch eine erfolgreiche Integration von Ausländerinnen und Ausländern sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass diese von der Sozialhilfe abhängig werden. Um die Integration zu fördern, stehen grundsätzlich verschiedene Instrumente zur Verfügung. Dazu zählen Integrationsvereinbarungen wegen Sozialhilfeabhängigkeit oder eine Zusammenarbeit zwischen dem Migrationsamt und der Integrationsförderung, um einen Sozialhilfebezug zu verhindern.

Integrationsvereinbarungen wegen Sozialhilfebezug schliessen nur wenige Kantone ab. Mehrere Kantone verweisen darauf, dass sie Verwarnungen oder Hinweisschreiben (vgl. Abschnitt 4.1) als Instrumente gegen Sozialhilfebezug nutzen und es darum nicht als notwendig erachten, zusätzlich Integrationsvereinbarungen abzuschliessen (u.a. die Kantone Zürich, Luzern, Neuenburg, Waadt). In den Kantonen Aargau und St. Gallen werden Integrationsvereinbarungen abgeschlossen, wenn Personen mit einer Niederlassungsbewilligung eine Person aus einem Drittstaat nachziehen (Art. 43 AuG); im Kanton Aargau gilt dies auch, wenn Personen mit Schweizer Bürgerrecht eine Person aus einem Drittstaat nachziehen (Art. 42 AuG). Dies geschieht aus dem Grund, dass – im Gegensatz zum Nachzug durch eine Person mit (Kurz-)Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 und 45 AuG) – eine zu erwartende Sozialhilfeabhängigkeit der nachgezogenen Person kein Kriterium für die Nicht-Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ist.⁷ Im Kanton Basel-Stadt werden Integrationsvereinbarungen erst abgeschlossen, wenn ein Bündel an Problemen auftritt (z.B. Schulden, Sozialhilfebezug, sprachliche Schwierigkeiten). In den Kantonen Bern und Thurgau werden Integrationsvereinbarungen nur im Rahmen der sprachlichen Integration getroffen. Auch in den anderen schriftlich befragten Kantonen werden Integrationsvereinbarungen nur selten eingesetzt.

⁷ Gemäss Einschätzung des SEM entspricht diese Aussage zur kantonalen Praxis nicht den formal gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen: Gemäss Art. 51 AuG i.V. mit Art. 62 und 63 AuG könnte auch in diesen Fällen der Nachzug bei Sozialhilfebezug grundsätzlich verweigert werden.

Mit der Revision des AuG – welches verstärkt die Integration berücksichtigt und auch zum Ausländer und Integrationsgesetz AIG umbenannt wird – per 1. Januar 2019 sollen Integrationsvereinbarungen in Zukunft vermehrt angewendet werden, die Kantone sind dazu jedoch nicht verpflichtet. Mehrere Kantone erwähnen diesen Aspekt, blicken diesem Beschluss aber kritisch entgegen. Sie befürchten, dass dadurch ein grosser administrativer Mehraufwand bei den Migrationsämtern anfallen werde, der mit den aktuellen personellen Ressourcen kaum zu bewältigen sei. Zudem wird der Nutzen der Integrationsvereinbarungen in Frage gestellt.

Einige Kantone arbeiten mit der **Integrationsförderung** zusammen, um Sozialhilfebezug zu vermeiden. Die Kantone Aargau (<http://www.hallo-aargau.ch/>) und Luzern (<https://gru-ezi.lu.ch/>) haben eine Webseite mit Erstinformationen in 13 Sprachen, welche ihre Leser über die Rechte und Pflichten, die in den entsprechenden Kantonen gelten, informiert. Im Kanton Luzern werden zudem alle Ersteinreisenden zu einem Begrüssungsgespräch beim Migrationsamt eingeladen. Falls dabei festgestellt wird, dass eine Person Probleme hat, kulturell Fuss zu fassen, wird diese an eine Fachstelle (Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländer FABIA) verwiesen. Im Kanton Genf erhalten die Gesuchsteller ein Schreiben, das sie über ihre Rechte und Pflichten informiert. Zudem arbeiten das Migrationsamt und die Integrationsförderung zusammen. Sie betreiben gemeinsame Projekte, die z.B. zur Förderung von Arbeitsstellen für Ausländerinnen und Ausländer beitragen. Mit dem neuen Ausländer- und Integrationsgesetz soll diese Zusammenarbeit intensiviert werden. Ein ähnliches Projekt besteht im Kanton Waadt: Zur Unterstützung der wirtschaftlichen Integration werden Unternehmen, die Lehrstellen für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung anbieten, finanziell unterstützt. Zudem bietet der Kanton Waadt Coachings an, um Ausländerinnen und Ausländer bei der wirtschaftlichen Integration zu unterstützen. In den Kantonen Bern und Zug wird eine frühzeitige Integrationsförderung angestrebt. Die Migrationsbehörden und die Fachstellen Integration profitieren von gegenseitigem Informationsaustausch und beraten sich falls nötig über das weitere Vorgehen. In den Kantonen Schwyz und Thurgau konzentrieren sich die kantonalen Integrationsprogramme vorwiegend auf vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Zudem gibt es in fast allen befragten Kantonen spezifische Integrationsmassnahmen, die auf die besonderen Bedürfnisse von Familien ausgerichtet sind (z.B. Mutter-Kind-Deutschkurse, Elternbildungsangebote; etc.).

Ob Mittel aus der Sozialhilfe ins Ausland fliessen (= **Leistungsexport**), konnten die wenigsten Gesprächspartner einschätzen. In keinem der befragten Kantone erfolgt von Seiten des Migrationsamtes diesbezüglich eine Überprüfung der Geldflüsse. Mehrere Kantone wiesen darauf hin, dass es grundsätzlich nicht verboten sei, Sozialhilfegelder ins Ausland zu schicken und damit Unterstützung im Heimatland zu leisten. Die Sozialhilfe sei jedoch knapp bemessen, so dass die Bezügerinnen und Bezüger in der Regel selber auf die Unterstützung angewiesen seien und ein Leistungsexport daher vermutlich nur in Ausnahmefällen vorkomme. Anders sehe es aus, wenn eine sozialhilfebeziehende Person nebenbei Schwarzarbeit leiste. Bei einem solchen Nebenerwerb handle es sich um einen Missbrauch der Sozialhilfe. In Luzern kann beispielsweise bei einem Verdacht, dass Einkünfte nicht deklariert werden, ein Sozialhilfeinspektor beauftragt werden. Ferner wies der Kanton Tessin darauf hin, dass bereits Einzelfälle

aufgetaucht sind, in denen Personen mit Niederlassungsbewilligung Sozialhilfe bezogen, jedoch im Ausland lebten.

5 Einschätzung zu den bundesrechtlichen Regelungen

Die befragten Kantone und die VKM sind sich weitgehend einig, dass keine klareren bundesrechtlichen Regelungen der Widerrufsvoraussetzungen von Bewilligungen bei Sozialhilfebezug notwendig sind. Mehrere Gesprächspartner weisen darauf hin, dass klarere bundesrechtliche Regelungen die kantonalen Kompetenzen einschränken. Dadurch werde es schwieriger, dem Einzelfall gerecht werden zu können, und das Risiko, dass Ungerechtigkeiten entstehen, steige. Es sei wichtig, dass die kantonalen Behörden einen gewissen Spielraum haben, besonders bei der Einschätzung der Verhältnismässigkeit. Einige Gesprächspartner sind der Meinung, dass genauere bundesrechtliche Vorgaben kaum Einfluss auf den Vollzug hätten und darum nicht zur Vereinheitlichung der kantonalen Praxis beitragen würden. Ausserdem betonte ein Kanton, dass weitere gesetzliche Regelungen die Arbeit der Migrationsämter unnötig verkomplizieren würde. Auch die schriftlich befragten Kantone sehen mehrheitlich keinen Handlungsbedarf. Zwei Kantone wünschten sich jedoch verbindliche Grenzwerte, die das Schaffen einer einheitlichen Praxis ermöglichen. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass sich mehrere Migrationsämter nicht zur Frage nach dem Bedarf einer Anpassung der bundesrechtlichen Regeln äussern wollten, da diese Frage politisch sei.

Im Bereich des Familiennachzugs weist ein Kanton darauf hin, dass in den Art. 42 und 43 AuG (Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizer sowie Ehegatten und Kinder von Personen mit Niederlassungsbewilligung) bei der Beurteilung des Familiennachzugs das Kriterium Sozialhilfeabhängigkeit analog zum Art. 44 AuG (Ehegatten und Kinder von Personen mit Aufenthaltsbewilligung) aufgenommen werden sollte. Bezüglich Art. 43 AuG wird dieses Anliegen mit der am 1. Januar 2019 in Kraft tretenden Gesetzesänderung erfüllt. Zudem sei es wünschenswert, dass in Zukunft individuelle Prämienverbilligungen und bedarfsabhängige Leistungen, die nicht zur Sozialhilfe gezahlt werden (wie z.B. Kleinkinderbeiträge), nicht mehr als Einkommen gelten. Bezüglich EL-Leistungen wird dem ebenfalls mit der AuG-Revision nachgekommen. Die Berücksichtigung sei nicht angebracht, da es sich um öffentliche Gelder handle, die zu den Sozialhilfeleistungen gezahlt werden könnten. Vereinzelt wurde auch der Wunsch nach einem verbindlichen Berechnungsmodell für die Ermittlung des Existenzbedarfs geäussert.

Im Bereich des Widerrufs von Niederlassungsbewilligungen erachten es mehrere Kantone als wünschenswert, dass die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhalten, widerrufen werden kann. Mit der Aufhebung des Art. 63 Abs. 2 AuG ab dem 1. Januar 2019 im Rahmen der Revision des AuG wird diesem Anliegen ebenfalls bereits entsprochen. Gleichzeitig wird jedoch teilweise in Frage gestellt, ob sich der Vollzug damit grundlegend ändern wird, da im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung die Aufenthaltsdauer eine wichtige Rolle spielt.

Verschiedene Kantone werfen zudem die Frage auf, ob der Begriff «Sozialhilfe» nicht weiter gefasst resp. angepasst werden müsste. So sei es wünschenswert, dass Ergänzungsleistungen und andere bedarfsabhängige Leistungen wie Kleinkinderbeiträge ebenfalls zur Sozialhilfe gezahlt würden. Diese Leistungen seien als bedarfsabhängige Leistungen Sozialhilfe im weiteren Sinne und es wäre wünschenswert, dass sie als Sozialhilfe im Sinne des AuG gälten.

6 Fazit

Informationsfluss als Basis für Massnahmenprüfung

Der Informationsfluss zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden ist zentral für die Durchführung von ausländerrechtlichen Massnahmen wegen Sozialhilfebezugs. Nur wenn die Migrationsbehörden Kenntnis vom Sozialhilfebezug eines Drittstaatsangehörigen haben, können sie das AuG in Bezug auf die Sozialhilfebestimmungen umsetzen. Wichtig ist dabei die gesetzliche Meldepflicht (Art. 97 Abs. 3 Lit. d AuG), wonach die Sozialbehörden einen Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern an die Migrationsbehörden melden müssen.

Die Informationsflüsse sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. In einigen Kantonen erhalten die Migrationsbehörden regelmässig eine Liste mit allen Sozialhilfebeziehenden mit Aufenthaltsbewilligung und teilweise auch mit Niederlassungsbewilligung. Die Erstellung einer solchen Liste setzt aber voraus, dass eine kantonale Stelle die Informationen zu allen Sozialhilfebeziehenden besitzt. Besonders in Kantonen mit kommunaler Zuständigkeit für die Sozialhilfe ist dies aber nicht ohne weiteres möglich. In diesen Kantonen werden die einzelnen Fälle durch die Sozialdienste gemeldet. Auch zu welchem Zeitpunkt ein Sozialhilfebezug gemeldet wird, also ob bereits beim Erstbezug oder erst bei Erreichen eines bestimmten Betrages, ist unterschiedlich geregelt. Der Informationsaustausch funktioniert gemäss den Rückmeldungen aus den Kantonen meist gut. Es zeigt sich aber in der Dossieranalyse, dass das System mit Meldung der einzelnen Fälle teilweise lückenhaft funktioniert, da eine unaufgeforderte Meldung durch die Sozialdienste unterbleibt. In diesen Fällen erhält die Migrationsbehörde erst Kenntnis vom Sozialhilfebezug, wenn sie beispielsweise im Rahmen eines Statuswechsels oder eines Verdachts selbst nachfragt.

Unterschiedliche Vorgehen und Richtwerte

Das konkrete Vorgehen nach der Meldung eines Sozialhilfebezuges unterscheidet sich ebenfalls massgeblich zwischen den Kantonen. Unterschiede ergeben sich insbesondere darin, ab welchen Richtwerten ein Fall vertieft geprüft wird und wie ausgiebig Instrumente wie Hinweise, Verwarnungen und Aufforderungen zur Erklärung des Sozialhilfebezugs eingesetzt werden. Die Mehrzahl der Kantone arbeitet nach der Kenntnisnahme eines Sozialhilfebezugs erstmals mit Hinweisen an die betreffenden Personen, dass ein Sozialhilfebezug einen Einfluss auf ihre ausländerrechtliche Situation haben kann. Eine vertiefte Prüfung findet bei Niedergelassenen Personen erst ab einer gewissen Höhe des Sozialhilfebezugs statt, da Erheblichkeit und Dauerhaftigkeit des Sozialhilfebezugs gegeben sein müssen. Bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung sind diese Grenzen tiefer, gewisse Kantone reagieren beim ersten Bezug, andere bei Überschreiten einer gewissen Grenze. Nach dem Versand von ein oder zwei Hinweisen werden meist Verwarnungen ausgesprochen. Dies findet oft bei der Verlängerung einer Bewilligung statt. Eine Verwarnung wird in der Regel dann ausgesprochen, wenn eine Entfernungsmassnahme auf Grund eines Sozialhilfebezugs bereits in Betracht kommen würde. Nach einer oder mehreren Verwarnungen werden Entfernungsmassnahmen geprüft, im Falle von

schwerwiegenden Fällen kann dies aber auch direkt nach Kenntnisnahme des Sozialhilfebezugs der Fall sein.

Da sich die persönliche Situation und auch der Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen über die Zeit verändern können, sind die Verfahren oft nicht linear. Oftmals ist wegen sich ändernder Umstände eine grundlegende Neubeurteilung der Situation notwendig. In der Praxis führt dies regelmässig zu einer Verzögerung bei der Verfügung ausländerrechtlicher Massnahmen. Dasselbe gilt auch für ein allfälliges Rekursverfahren, während dessen Laufzeit sich oftmals Änderungen ergeben, die eine andere Beurteilung des Sachverhalts erfordern. Dies ist darum relevant, da die Verfügungen bezüglich Entfernungsmassnahmen in den meisten Fällen angefochten werden und sich über mehrere Rekursinstanzen hinziehen.

Verhältnismässigkeit als zentrales Konzept

Sind die Voraussetzungen für eine Entfernungsmassnahme nach AuG bezüglich Höhe des Sozialhilfebezugs erfüllt, kommt dem Konzept der Verhältnismässigkeit die zentrale Rolle zu. In der Verhältnismässigkeitsprüfung sind das öffentliche Interesse an einer Entfernung und das private Interesse an einem Verbleib in der Schweiz abzuwägen. Das Resultat dieser Verhältnismässigkeitsprüfung ist eine Momentaufnahme, welche sich wie erwähnt bei einer Veränderung der Umstände grundlegend ändern kann.

Das öffentliche Interesse ergibt sich insbesondere aus der Vermeidung von Sozialhilfekosten, von Schulden oder von kriminellen Tätigkeiten. Im Bereich des Sozialhilfebezugs ist dabei vor allem die Höhe des bisherigen Sozialhilfebezugs und die Prognose für das Erlangen einer finanziellen Autonomie zentral. Zudem wird die Vorwerfbarkeit des Sozialhilfebezugs berücksichtigt. Vor allem die Gewichtung der Vorwerfbarkeit ist unterschiedlich: Der Bereitschaft zur beruflichen Integration und die Arbeitsbemühungen fliessen in den Kantonen der Dossieranalyse unterschiedlich ausgeprägt in die Verhältnismässigkeitsprüfung ein.

Beim privaten Interesse steht die Frage im Vordergrund, welches die Interessen der Person an einem Verbleib in der Schweiz sind. Das private Interesse bildet sich aus verschiedenen Elementen wie der Aufenthaltsdauer und Integration in der Schweiz, der familiären Situation, der Sozialisierung und Perspektiven im Heimatland oder der gesundheitlichen Situation. Dabei kommt dem Art. 8 der EMRK, der das Recht auf Familienleben gewährt, besondere Bedeutung zu. Bei der Wegweisung einer ausländischen Person sind auch immer die Auswirkungen auf die Familienmitglieder zu beachten. Vor allem das Vorhandensein von minderjährigen Kindern spielt eine grosse Rolle, besonders wenn diese bereits in der Schweiz sozialisiert sind. Besonders gross sind die Hürden, wenn die Kinder über den anderen Elternteil gar die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen. Das Bundesgericht hat kürzlich entschieden, dass ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung von einer gewissen Schwere sein muss, damit dem sorgeberechtigten ausländischen Elternteil der Verbleib in der Schweiz verweigert und somit sein Schweizer Kind verpflichtet werden kann, mit diesem Elternteil das Land zu verlassen. Eine fortgesetzte und erhebliche Sozialhilfeabhängigkeit kann dem Verbleib des sorgeberechtigten ausländischen Elternteils eines Schweizer Kindes im umgekehrten Familiennachzug

entgegenstehen, wenn keine Änderung absehbar erscheint. Die Gewichtung des Vorhandenseins von Schweizer Kindern ist in den Kantonen unterschiedlich: So werden in gewissen Kantonen bei Schweizer Kindern a priori keine Massnahmen verfügt, in anderen werden sie geprüft, wenn eine Rückkehr mit den Eltern aufgrund des jungen Alters noch zumutbar ist. Der Handlungsspielraum der Kantone wird künftig durch den neuen Entscheid des Bundesgerichts noch mehr eingeschränkt werden.

Neben den Auswirkungen auf minderjährige Kinder sind auch die Auswirkungen auf die Partner zu berücksichtigen. Sind diese beispielsweise über ihre Flüchtlingseigenschaft geschützt oder ist für eine Person mit Schweizer Staatsbürgerschaft die Ausreise ins Heimatland des Partners nicht zumutbar, so steht dies der Verfügung von Entfernungsmassnahmen entgegen.

Die befragten Kantone schätzen den vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Spielraum bei der Durchführung der Verhältnismässigkeitsprüfung als gross ein, die Gründe für Massnahmen sind im Gesetz jedoch klar definiert. Auch die Dossieranalyse lässt den Schluss zu, dass die Gewichtung der Interessen in den Kantonen jeweils unterschiedlich ausfällt. Dabei kommt nicht nur der Entscheidung der Migrationsbehörden eine Bedeutung zu, sondern auch der Praxis der Rekursinstanzen.

Rolle des Familiennachzugs

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben hat der Aufenthaltsstatus entscheidenden Einfluss auf die Berücksichtigung der Sozialhilfeabhängigkeit bei einem Familiennachzug. Für Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsberechtigte sowie vorläufig aufgenommene Personen ist ein Sozialhilfebezug ein Ablehnungsgrund. Die Kantone berechnen hierzu auf Basis der SKOS-Richtlinien, ob die bestehenden finanziellen Mittel für eine finanzielle Autonomie ausreichen. Bei Personen mit Niederlassungsbewilligung wird der Familiennachzug nur dann verweigert, wenn der Nachzug die konkrete Gefahr einer erheblichen und fortgesetzten Sozialhilfeabhängigkeit mit sich bringen würde. Bei Gesuchen für Familiennachzug durch Schweizerinnen und Schweizern stellt die Sozialhilfeabhängigkeit der Schweizer Ehegattin oder des Schweizer Ehegatten keinen Grund dar, den Nachzug der Familienangehörigen zu verweigern. Massnahmen können erst bei einer dauerhaften Fürsorgeabhängigkeit der nachgezogenen Person verfügt werden. Mit dem Inkrafttreten der Revision des AuG per 1. Januar 2018 werden die Kriterien für Niedergelassene an jene von Personen mit Aufenthaltsbewilligung angeglichen. Zusätzlich ist ab diesem Zeitpunkt auch ein Bezug von bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen ein Ablehnungsgrund.

Der Familiennachzug spielt als originärer Zulassungsgrund für Drittstaatsangehörige mit Sozialhilfebezug eine zentrale Rolle. Bei rund zwei Dritteln aller analysierten Dossiers stellt ein Familiennachzug die Basis für das Aufenthaltsrecht in der Schweiz dar. Dabei handelt es sich meist um den Nachzug von Ehegatten, teilweise auch von Kindern. Der ausländerrechtliche Status der nachziehenden Person ist dabei sehr unterschiedlich, oft handelt es sich um Schweizer Bürger. Die Mehrzahl der nachgezogenen Personen reist im Verlauf des Verfahrens zum Familiennachzug in die Schweiz ein. Allerdings ist auch in verschiedenen Fällen der

Dossieranalyse zu beobachten, dass sich die nachgezogenen Personen bereits als vorläufig Aufgenommene, abgewiesene Asylsuchende und/oder illegal in der Schweiz aufhielten. Der hohe Anteil der über den Familiennachzug in die Schweiz gekommenen Personen an den Drittstaatsangehörigen ist allerdings nicht überraschend, wurden doch Personen mit Asylhintergrund und Personen mit EU/EFTA-Staatsangehörigkeit explizit ausgeschlossen. Neben dem Familiennachzug kommt so nur noch eine Aufnahme aus humanitären Gründen (relativ wenige Fälle) oder eine hochqualifizierte Erwerbstätigkeit (kleines Sozialhilferisiko) in Frage.

Kantonale Unterschiede und Handlungsbedarf

Die Vorgehensweisen, Richtwerte und institutionellen Rahmenbedingungen für die Anwendung von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG im Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen unterscheiden sich stark zwischen den Kantonen. Es gibt verschiedenste Meldeverfahren und Richtwerte für die Meldung und Massnahmenprüfung. Auch bezüglich der Verhältnismässigkeitsprüfung lässt sich feststellen, dass die Gewichtung der einzelnen Interessen in den Kantonen unterschiedlich ausfällt und zu einem unterschiedlichen Massnahmeneinsatz führt. Dabei ist immer zu beachten, dass die grundsätzlichen Voraussetzungen betreffend Vorliegen eines Widerrufsgrundes in allen Kantonen aufgrund der bundesrechtlichen Regelungen und Rechtsprechung gegeben sind. In der Summe der verschiedenen Aspekte, die die Anwendung des AuG im Bereich der Entfernungsmassnahmen aufgrund von Sozialhilfeabhängigkeit beeinflussen, lässt sich kein klares regionales Muster erkennen.

Die Kantone sind sich in der grossen Mehrheit einig, dass keine klareren bundesrechtlichen Regelungen der Widerrufsvoraussetzungen von Bewilligungen bei Sozialhilfebezug notwendig sind. Dies ist insbesondere der Fall, da es sich immer um eine Einzelfallprüfung handelt, bei der ein gewisser Spielraum der kantonalen Behörden notwendig ist, besonders hinsichtlich der Einschätzung der Verhältnismässigkeit. Anpassungen werden vereinzelt bei den Kriterien für den Familiennachzug von niedergelassenen Personen und der dem Schutz von niedergelassenen Personen mit einer Aufenthaltsdauer von über 15 Jahren geäussert. Diesen Anliegen wird mit der am 1. Januar 2019 in Kraft tretenden Revision des AuG bereits nachgekommen. Zudem wird teilweise die Frage aufgeworfen, ob unter den Begriff «Sozialhilfe» nicht noch weitere bedarfsabhängige Leistungen wie z.B. die EL oder Familienbeihilfen zu subsummieren seien. Zumindest im Bereich EL wird dem mit der AuG-Revision nachgekommen.

Anhang A: Leitfragen für die Gespräche mit den kantonalen Migrationsämtern

Zuständigkeiten

1. Welche Stellen innerhalb Ihres Kantons sind für Entfernungsmassnahmen⁸ nach dem AuG zuständig? Nur die Migrationsbehörde?
2. Welche Stelle überprüft ausländerrechtliche Aspekte bei Sozialhilfebezügern? Wer ist federführend für die Identifikation von Fällen mit Sozialhilfeabhängigkeit verantwortlich?
3. Wie sieht das Vorgehen bei Fällen mit Sozialhilfeabhängigkeit aus?
4. Gibt es eine Zusammenarbeit zwischen Migrations- und Sozialbehörde?
5. Weiss die Migrationsbehörde über die finanzielle Situation der Ausländerinnen und Ausländer Bescheid? Findet eine Prüfung der Informationen statt? Besteht ein formaler oder situativer Informationsaustausch mit anderen Behörden (insb. Sozialbehörden)?
6. Wer ist in Ihrem Kanton für die Finanzierung der Sozialhilfe zuständig? Falls Gemeinden: Melden die Gemeinden Auffälligkeiten an die kantonalen Behörden (Stichwort: gegenseitiges Vertrauen/Misstrauen)?

Kantonale Praxis

7. Einige Zahlen:
 - Wie viele Entfernungsmassnahmen wurden im letzten Jahr wegen Sozialhilfebezugs verfügt?
 - Gibt es einen Unterschied je nach Aufenthaltsstatus (B oder C)⁹?
 - Wie viele sind das am Gesamttotal der Entfernungsmassnahmen?
 - Wie viele Verwarnungen wegen Sozialhilfebezugs wurden ausgesprochen?
8. Welche Praxis verfolgt Ihr Kanton im Umgang mit Entfernungsmassnahmen im Zusammenhang mit (potenziell) Sozialhilfebezug? Welche Rolle spielen Verwarnungen?
9. Inwiefern besteht bei den Entfernungsmassnahmen ein Spielraum der involvierten Migrationsbehörden?
10. Ist die Praxis innerhalb des Kantons einheitlich? Gibt es Unterschiede?
11. Welchen Einfluss haben folgende Faktoren auf die Anordnung von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG:
 - Verhältnismässigkeit und Prognose?
 - Höhe der Sozialhilfeabhängigkeit, unterschiedlich je nach Aufenthaltsstatus (B und C)?
 - Aufenthaltsdauer in der Schweiz?
 - Existenz von Kindern?
 - Verschulden betreffend Sozialhilfeabhängigkeit?

⁸ Nicht-Erteilung, Nicht-Verlängerung, Widerruf von Bewilligungen, (Verwarnung/Hinweis)

⁹ B=Aufenthaltsbewilligung (Gültigkeitsdauer von 5 Jahren), C=Niederlassungsbewilligung, L=Kurzaufenthaltsbewilligung

- Kombination mit anderen Gründen wie z.B. Verschuldung, Kriminalität, etc.
 - Zusätzlich Kriterien für Härtefall (gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b. AuG i.V. m. Art. 31 VZAE)?
12. In welchen Fällen wird konkret auf die Anwendung von Entfernungsmassnahmen verzichtet?
- Fälle, in denen der Migrationsbehörde der Sozialhilfebezug unbekannt?
 - Nicht-Entfernung nach Prüfung, da objektive/rechtliche Gründe gegen Entfernung?
 - Nicht-Entfernung nach Prüfung aus weiteren Gründen?
 - Vollzug nicht möglich?
13. Gibt es weitere Voraussetzungen, die einen Einfluss auf die Umsetzung von Entfernungsmassnahmen haben?

Integrationsvereinbarungen und Leistungsexport

14. Werden Integrationsvereinbarungen wegen Sozialhilfeabhängigkeit abgeschlossen? Wenn ja, wie oft und in welchen Fällen?
15. Mit welchen Instrumenten arbeiten Migrationsbehörden mit der Integrationsförderung zusammen, sodass Sozialhilfebezug verhindert werden kann?
16. *Nur falls der Migrationsbehörde dazu etwas bekannt ist:* Gab es in Ihrem Kanton Fälle, in denen Mittel aus der Sozialhilfe ins Ausland flossen? Erfolgt diesbezüglich eine Überprüfung der Geldflüsse? Welche Massnahmen können eingeleitet werden, um einen Export zu verhindern?

Erfordernis einer klaren bundesrechtlichen Regelung

17. Wünschen Sie sich eine klarere bundesrechtliche Regelung der Widerrufsvoraussetzungen von Bewilligungen bei Sozialhilfebezug (insbesondere Höhe der Sozialhilfe, ab der ein Widerruf der Bewilligungen verfügt werden kann)?
18. Wünschen Sie andere Änderungen des Bundesrechts im Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen?

Sonstiges

19. Vorinformation Dossieranalyse und Abklärung der Bereitschaft zu einer Teilnahme

Anhang B: Gesprächspartner für die qualitative Erhebung

Kanton/ VKM	Amt	Gesprächspartner
VKM	-	– Marcel Suter, Präsident VKM
Aargau	Amt für Migration und Integration	– Thomas Hächler, Leiter Aufenthalt – Barbara Cavelti, Leiterin Integration/Rassismusprävention
Basel-Stadt	Migrationsamt	– Carine Dessemontet, Leiterin Abteilung Aufenthalte
Genf	Office cantonal de la population et des migrations	– Bernard Gut, Amtsleiter – Sébastien Pache, Leiter der Ausländerabteilung
Luzern	Amt für Migration	– Alexander Lieb, Amtsleiter – Erika Bucher, Gruppenleiterin
Neuenburg	Service des migrations	– Serge Gamma, Amtsleiter – Thierry Wiedmer, Leiter der Abteilung Aufenthalt und Niederlassung – Carine Hofstetter, stellvertretende Leiterin der Rechtsabteilung
St. Gallen	Migrationsamt	– René Hungerbühler, Leiter der Ausländerabteilung – Brigitte Mattl, Teamleiterin
Tessin	Ufficio della migrazione	– Stefano Devrel, Leiter der Rechtsabteilung
Waadt	Service de la population	– Steve Maucci, Amtsleiter – Guy Burnens, Leiter der Ausländerabteilung
Zürich	Migrationsamt	– Urs Betschart, Amtschef – Michael Schneeberger, Amtschef Stv. – Marc Aurel Schmid, Juristischer Sekretär & Kommunikationsbeauftragter

Anhang C: Online-Fragebogen

Seite 1: Hinweise

Ihre Antworten werden nach dem Anwählen der Schaltflächen «Weiter» und «Zurück» gespeichert. Sie können die Befragung also unterbrechen und zu einem späteren Zeitpunkt fortsetzen. Dazu genügt eine erneute Anmeldung mit Ihrem Zugangslink. Wenn Sie die Befragung abgeschlossen haben und definitiv beenden möchten, wählen Sie die Schaltfläche «Absenden».

Jenen Kantonen, mit denen bereits persönliche Gespräche geführt wurden, wird nur ein Teil des Fragebogens angezeigt. Dieser enthält jene Fragen, die nicht bereits im Rahmen des persönlichen Gesprächs diskutiert wurden.

Teil 1: Zuständigkeiten und kantonale Praxis

Seite 2: Zuständigkeiten und Informationsflüsse

Welche Behörden innerhalb Ihres Kantons sind für die Erteilung von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG zuständig (Nicht-Erteilung, Nicht-Verlängerung, Widerruf von Bewilligungen, Verwarnungen/andere Massnahmen)?

[offene Frage]

Findet eine Meldung der Drittstaatenangehörigen mit Sozialhilfebezug durch die Sozialbehörden an die Migrationsbehörden statt? Wenn ja, erfolgt diese Meldung unaufgefordert und in jedem Fall? Bitte erläutern Sie die Art der Meldung kurz.

[offene Frage]

Ab welcher Summe wird der Migrationsbehörde ein Sozialhilfebezug von Drittstaatenangehörigen gemeldet? Unterscheiden sich die Richtwerte nach Aufenthaltsstatus? Bitte erläutern Sie kurz.

[offene Frage]

Kann mit dem angewandten Meldeverfahren sichergestellt werden, dass der Migrationsbehörde alle Drittstaatenangehörigen mit einem erheblichen Sozialhilfebezug bekannt sind? Bitte begründen Sie kurz.

[offene Frage]

Seite 3: Kantonale Praxis – Verfahren der Migrationsbehörden

Filter: Nur 17+3 Kantone

Die Migrationsbehörde erhält von den Sozialbehörden oder von Dritten die Meldung eines Sozialhilfebezugs durch Drittstaatsangehörige. Erteilt die Migrationsbehörde in diesem Fall nach Prüfung des Dossiers eine Verwarnung oder sieht sie andere Massnahmen vor? Bitte erläutern Sie das Vorgehen kurz.

[offene Frage]

Ist das Vorgehen der Migrationsbehörde von der Höhe des bisherigen Sozialhilfebezugs abhängig? Arbeitet die Migrationsbehörde dabei mit Grenzwerten? Bitte erläutern Sie kurz.

[offene Frage]

Nach welchem Verfahren entscheidet sich die Migrationsbehörde, eine Massnahmenprüfung im Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug durchzuführen? Bitte erläutern Sie kurz die wichtigsten Gründe.

[offene Frage]

Findet eine Prüfung von Dossiers auch während der Gültigkeitsdauer einer ausländerrechtlichen Bewilligung statt? Oder findet die Prüfung in der Regel nur dann statt, wenn es um eine Verlängerung der Bewilligung resp. um einen Statuswechsel geht? Bitte erläutern Sie das Vorgehen kurz.

[offene Frage]

Seite 4: Kantonale Praxis – Einflussfaktoren

Filter: Nur 17+3 Kantone

Welchen Einfluss haben folgende Faktoren auf die Anordnung von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG:

- Verhältnismässigkeit
- Verschulden betreffend Sozialhilfeabhängigkeit
- Prognose
- Höhe des Sozialhilfebezugs
- Aufenthaltsstatus
- Aufenthaltsdauer in der Schweiz
- Existenz von Kindern
- Kombination mit anderen Gründen wie z.B. Verschuldung, Kriminalität, etc.

[Matrix: pro Item 4er-Skala mit «nicht relevant», «nebensächlich», «wichtig» bis «sehr wichtig», plus «weiss nicht»]

Hängt der Massnahmenentscheid von der Höhe des Sozialhilfebezugs ab? Gibt es Unterschiede nach Aufenthaltsstatus?

[offene Frage]

Gibt es weitere Faktoren, die eine wichtige Rolle spielen? Wenn ja, welche?

[offene Frage]

Wird auf eine Massnahme verzichtet, wenn absehbar ist, dass sie nicht vollzogen werden kann? Bitte begründen Sie kurz.

[offene Frage]

Seite 5: Familiennachzug

Filter: Alle 26+3 Kantone

Wird bei einem Gesuch um Familiennachzug der Sozialhilfeabhängigkeit je nach Aufenthaltsstatus der gesuchstellenden Person unterschiedlich Rechnung getragen (vgl. Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern [Art. 42 und 51 AuG], Ehegatten und Kinder von Personen mit Niederlassungsbewilligung [Art. 43 und 51 AuG], Ehegatten und Kinder von Personen mit Aufenthaltsbewilligung [Art. 44 AuG], Ehegatten und Kinder von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung [Art. 45 AuG] respektive Ehegatten und Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen [Art. 85 Abs. 7 AuG])?

[offene Frage]

Ist es relevant, ob die nachziehende Person bereits seit über 15 Jahre in der Schweiz wohnt (Art. 63, Abs. 2, AuG)?

[offene Frage]

Wird bei der Prüfung eines Gesuchs um Familiennachzug dem Risiko einer zukünftigen Sozialhilfeabhängigkeit des Ausländers und seiner Familie Rechnung getragen?

[offene Frage]

Werden allfällige zukünftige Einkünfte des nachgezogenen Familienmitglieds im Rahmen der Prüfung eines Gesuchs um Familiennachzug berücksichtigt?

[offene Frage]

Sollten nach Ihrer Auffassung die geltenden gesetzlichen Regelungen betr. die notwendigen finanziellen Mittel, welche für die Gewährung des Familiennachzugs vorhanden sein müssen, angepasst werden?

[offene Frage]

Seite 6: Integrationsvereinbarungen und bundesrechtliche Regelungen

Filter: Nur 17+3 Kantone

Integrationsvereinbarungen

Werden Integrationsvereinbarungen wegen oder zur Verhinderung von Sozialhilfeabhängigkeit abgeschlossen? Wie oft und in welchen Fällen?

[offene Frage]

Mit welchen Instrumenten arbeiten Migrationsbehörden mit der Integrationsförderung zusammen, sodass Sozialhilfebezug verhindert werden kann?

[offene Frage]

Bestehen in Ihrem Kanton spezifische Integrationsmassnahmen, welche auf die besonderen Bedürfnisse von Familien ausgerichtet sind?

[offene Frage]

Erfordernis einer klaren bundesrechtlichen Regelung

Wünschen Sie Änderungen des Bundesrechts im Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen? Wenn ja, welche?

[offene Frage]

Teil 2: Ausländerrechtliche Aspekte im Bereich KESB

Seite 8: Ausländerrechtliche Aspekte im Bereich der Kinder- und Erwachsenenschutzmaßnahmen -->

Filter: Alle 26+3 Kantone

Wie werden in Ihrem Kanton Kosten im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen beurteilt, wenn diese von der öffentlichen Hand bezahlt werden? Gelten diese Kosten als Sozialhilfekosten?

[offene Frage]

Falls diese Kosten als Sozialhilfekosten gelten, welche ausländerrechtlichen Auswirkungen haben diese Sozialhilfekosten für das betroffene Kind und dessen Eltern?

[offene Frage]

Ist es denkbar, dass die Praxis in Ihrem Kanton dazu führt, dass die KESB auf Kinderschutzmassnahmen verzichtet, weil die Kosten dafür als Sozialhilfe gelten und daher negative ausländerrechtliche Folgen für die Betroffenen befürchtet werden?

[offene Frage]

Seite 9: Abschluss

Filter: Alle 26+3 Kantone

Falls Sie weitere Bemerkungen allgemeiner Art haben, können Sie diese hier anbringen.

[offene Frage]