



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Moussa Elias

2022-CE-227

Ausländerrechtliche Konsequenzen von Sozialhilfebezug

I. Anfrage

Seit Inkrafttreten des verschärften Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) im Januar 2019 kann der Bezug von Sozialhilfeleistungen für Personen ohne Schweizer Pass schwerwiegende Folgen haben. Er kann dazu führen, dass sie ihre Niederlassungsbewilligung verlieren oder sogar aus der Schweiz ausgewiesen werden, und dies auch nach über 15 Jahren Aufenthalt in unserem Land.

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, welche Schwierigkeiten in sozialer und menschlicher Hinsicht mit der Tatsache verbunden sind, dass ein Sozialhilfebezug katastrophale ausländerrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Obwohl diese Konsequenzen im AIG vorgesehen sind, gilt auch für sie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Um die Auswirkungen der AIG-Verschärfungen im Kanton Freiburg abschätzen zu können, bitten wir den Staatsrat, die folgenden Fragen mit Zahlen aus den Jahren 2019, 2020, 2021 und dem ersten Halbjahr 2022 zu beantworten:

1. Wie viele Personen mit Ausweis B oder C leben in unserem Kanton?
2. Wie viele von ihnen haben Sozialhilfe bezogen oder beziehen sie immer noch (über 60 000 Franken bei niedergelassenen Personen und über 25 000 Franken bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung)?
3. Wie viele Verwarnungen wurden hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe ausgesprochen (Ausweis B und C, ausgenommen anerkannte Flüchtlinge und Personen mit Status F)?
4. Wie viele erstinstanzliche Wegweisungen wurden hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe verfügt (Ausweis B und C, ausgenommen anerkannte Flüchtlinge und Personen mit Status F)?
5. Wie viele erstinstanzliche Rückstufungen (von C auf B, ausgenommen anerkannte Flüchtlinge und Personen mit Status F) wurden hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe verfügt?
6. In wie vielen Fällen waren die Sozialhilfebehörden der Meinung, die Pflicht zur Schadensminderung sei erfüllt, während das BMA die Ansicht vertritt, der Sozialhilfebezug sei teilweise missbräuchlich und eine Massnahme deswegen gerechtfertigt?
7. In wie vielen Fällen hielt sich die betroffene Person zum Zeitpunkt der Verfügung seit mehr als 10 Jahren in der Schweiz auf?

21. Juni 2022

II. Antwort des Staatsrats

Nach altem Recht konnte eine Niederlassungsbewilligung nach 15 Jahren nicht mehr deshalb entzogen werden, weil eine Person dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen war. Diese zeitliche Beschränkung wurde per 1. Januar 2019 mit der neuen Fassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) abgeschafft. Der Bundesrat führt in seiner Zusatzbotschaft vom 4. März 2016 dazu aus, es bleibe den zuständigen Behörden unbenommen, bei unverschuldeter Sozialhilfeabhängigkeit (z. B. infolge Scheidung, Invalidität) auf einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung zu verzichten. Der Bundesrat erinnert zudem daran, dass die Behörden, auch wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung erfüllt seien, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten müssten. Dieser verlange, dass die getroffene Massnahme angemessen und notwendig sei, um das angestrebte Ziel des öffentlichen oder privaten Interesses zu erreichen. Dieser Grundsatz ist allgemein in Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung festgehalten und leitet sich auch aus Art. 96 AIG und aus Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ab. Bei der entsprechenden Prüfung müssten die Behörden insbesondere die Aufenthaltsdauer der ausländischen Person in der Schweiz berücksichtigen.

In den Jahren 2019 und 2020 überprüfte das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) seinen Kapazitäten entsprechend schrittweise und systematisch die Situation aller ausländischen Personen mit Ausweis C, die dauerhaft und in erheblichem Mass von Sozialhilfe abhängig waren und sich seit über 15 Jahre in der Schweiz aufhielten. Die Prüfung der über 300 Fälle, die diese Kriterien erfüllten, führte aber praktisch nur zu Verwarnungen, wenn den Betroffenen etwas vorgeworfen werden konnte (ca. 10 % der Fälle), und in einzelnen Fällen zur Androhung eines Widerrufs aufgrund neuer Gegebenheiten. In einem einzigen Fall verfügte das BMA den Widerruf hauptsächlich wegen dauerhaftem Bezug von Sozialhilfe, obwohl den betroffenen Personen zudem aktuelle und schwere Vorwürfe gemacht werden konnten.

Diese allgemeine Feststellung steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Wenn in 15 Jahren Aufenthalt kein Umstand ausreichte, um den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung zu rechtfertigen, sinkt die Wahrscheinlichkeit für einen solchen Rechtfertigungsgrund nach dieser Frist umso mehr.

Für die Migrationsämter besteht das Interesse an der Aufhebung der 15-Jahres-Frist darin, dass sie Fälle, die vor Ablauf der 15 Jahre noch nicht ganz zufriedenstellend waren, weiter beobachten können, wenn das entsprechende Verfahren schon vor Ablauf dieser Frist eingeleitet wurde.

Im Übrigen wurde die ungünstige Wirtschaftslage während der Corona-Pandemie systematisch berücksichtigt, wenn sie Ursache für Schwierigkeiten bei der Integration auf dem Arbeitsmarkt war. Demnach wurde in der Ausnahmesituation, als die Wirtschaftstätigkeit pandemiebedingten Einschränkungen unterlag, die Bedeutung des Kriteriums Sozialhilfe bei der Überprüfung des Aufenthalts ausländischer Personen in der Schweiz abgeschwächt. Diese Abschwächung entsprach der Position des Staatssekretariats für Migration, das die Kantone dazu aufgerufen hatte, ihren Handlungsspielraum zu nutzen, damit betroffene Migrantinnen und Migranten nicht wegen der Pandemie bestraft würden. Eine entsprechende Empfehlung an die Kantone hatte auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe abgegeben. Die finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe hatte demnach keine ausländerrechtlichen Konsequenzen und gefährdete den Aufenthalt der Betroffenen nicht, wenn sie wegen des pandemiebedingten wirtschaftlichen Abschwungs benötigt wurde.

Angesichts dieser Erläuterungen und der untenstehenden Zahlen ist der Staatsrat der Ansicht, dass das BMA das Ausländerrecht in Fällen von Sozialhilfeabhängigkeit vollkommen angemessen und verhältnismässig angewandt hat.

Gestützt auf diese Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. Wie viele Personen mit Ausweis B oder C leben in unserem Kanton?

Am 31. Dezember 2019 lebten im Kanton Freiburg 49 816 Personen mit Ausweis C und 21 611 Personen mit Ausweis B. Am 31. Dezember 2020 zählte der Kanton 51 482 Personen mit Ausweis C und 21 808 Personen mit Ausweis B. Am 31. Dezember 2021 waren es 52 523 bzw. 22 590 Personen und am 30. Juni 2022 schliesslich 52 937 bzw. 22 996 Personen.

2. Wie viele von ihnen haben Sozialhilfe bezogen oder beziehen sie immer noch (über 60 000 Franken bei niedergelassenen Personen und über 25 000 Franken bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung)?

Das Kantonale Sozialamt kann diese Frage mit Hilfe der Daten zur Lastenaufteilung der materiellen Hilfe und der Massnahmen zur sozialen Eingliederung beantworten, die gemäss den Artikeln 32 und 34 des Sozialhilfegesetzes von den regionalen Sozialdiensten (SSR) gesammelt werden. Diese Daten werden pro Dossier für jeden Haushalt erhoben, der Sozialhilfe bezieht und in dem eine Person mit Ausweis B oder C wohnt.

Im Jahr 2019 gab es bei den im Kanton niedergelassenen Personen, die Sozialhilfe empfangen, (Ausweis C) 2 Dossiers mit insgesamt 7 betroffenen Personen, denen in diesem Jahr mehr als 60 000 Franken materielle Hilfe gewährt wurden. Im Jahr 2020 waren es ebenfalls 2 Dossiers mit insgesamt 6 Betroffenen.

Bei den Personen mit Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) führte die Sozialhilfe 2019 69 Dossiers mit insgesamt 157 Betroffenen, denen in diesem Jahr mehr als 25 000 Franken materielle Hilfe gewährt wurden. Im Jahr 2020 waren es 46 Dossiers mit insgesamt 107 Betroffenen.

Für das Jahr 2021 und das erste Halbjahr 2022 ist die Statistik noch nicht verfügbar. Die regionalen Sozialdienste haben vor Kurzem eine neue Software eingeführt und ihr System ist noch nicht in der Lage, die entsprechenden Daten zu übermitteln.

3. Wie viele Verwarnungen wurden hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe verfügt (Ausweis B und C, ausgenommen anerkannte Flüchtlinge und Personen mit Status F)?

Im Rahmen seines Auftrags zur Prävention von Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit spricht das BMA eine einfache Verwarnung aus, wenn das Verhalten einer Person Anlass zu einer Beanstandung gibt, noch bevor die Bedingungen für einen Widerruf oder eine Nicht-Erneuerung erfüllt sind. 2019 und 2021 verfügte das BMA zwischen 20 und 30 Verwarnungen pro Jahr hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe (in rund der Hälfte der Fälle betrug die Aufenthaltsdauer mehr als 10 Jahre). Im Jahr 2020 verfügte das BMA nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung am 1. Januar 2019 im Zuge der anschliessenden schrittweisen Überprüfung rund 45 Verwarnungen, die sich hauptsächlich an Personen mit Ausweis C mit einer Aufenthaltsdauer von über 15 Jahren richteten. Im ersten Halbjahr 2022 sprach das BMA rund 15 Verwarnungen aus (Aufenthaltsdauer sowohl über als auch unter 10 Jahren).

Wenn ein Widerruf oder eine Nicht-Erneuerung begründet, aber nicht angemessen ist, kann das BMA die Massnahme auch formell androhen, womit der Beschwerdeweg zum Kantonsgericht geöffnet wird. Im Jahr 2019 hat das BMA 3 solche Verfügungen hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe erlassen (eine bei einem Aufenthalt von über 10 Jahren und zwei bei einem Aufenthalt von weniger als 10 Jahren), 2020 waren es 4 (3 > 10 Jahre und 1 < 10 Jahre), 2021 waren es 3 (2 > 10 Jahre und 1 < 10 Jahre) und im ersten Halbjahr 2022 waren es 5 (> 10 Jahre).

4. *Wie viele erstinstanzliche Wegweisungen wurden hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe verfügt (Ausweis B und C, ausgenommen anerkannte Flüchtlinge und Personen mit Status F)?*

Im Jahr 2019 hat das BMA 3 Wegweisungsentscheide hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe verfügt (2 > 10 Jahre und 1 < 10 Jahre). 2020 gab es keine Wegweisung mit dem Hauptgrund des Sozialhilfebezugs. 2021 gab es 5 Fälle (2 > 10 Jahre und 3 < 10 Jahre) und im ersten Halbjahr 2022 einen Fall (< 10 Jahre).

5. *Wie viele erstinstanzliche Rückstufungen (von C auf B, ausgenommen anerkannte Flüchtlinge und Personen mit Status F) wurden hauptsächlich wegen Bezug von Sozialhilfe verfügt?*

Keine. 2019 gab es einen einzigen Fall, in dem das Kantonsgericht anstelle eines Widerrufs der Bewilligung und einer Wegweisung aus der Schweiz eine Rückstufung anordnete (Aufenthaltsdauer > 10 Jahre).

6. *In wie vielen Fällen waren die Sozialhilfebehörden der Meinung, die Pflicht zur Schadensminderung sei erfüllt, während das BMA die Ansicht vertrat, der Sozialhilfebezug sei teilweise missbräuchlich und eine Massnahme deswegen gerechtfertigt?*

Es gibt keinen formalisierten Meinungs austausch zwischen den Sozialdiensten und dem BMA. Das Bundesausländerrecht sieht lediglich vor, dass die zuständigen Behörden der Migrationsbehörde den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer melden müssen (Art. 97 Abs. 3 AIG und 82b der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE). Das kantonale Migrationsamt fällt seinen Entscheid frei und hält sich dabei an die Rechtsprechung des Bundesgerichts und an die Richtlinien des Staatssekretariats für Migration. Demnach reicht im Ausländerrecht die Feststellung eines fehlbaren Verhaltens allein nicht aus. Es muss auch die Prognose über die Entwicklung der Sozialhilfeabhängigkeit einbezogen werden. In solchen Fällen wird mehrheitlich zuerst eine Verwarnung ausgesprochen, wenn nicht auszuschliessen ist, dass die betroffene Person ihr Verhalten in Zukunft positiv verändern kann.

7. *In wie vielen Fällen hielt sich die betroffene Person zum Zeitpunkt der Verfügung seit mehr als 10 Jahren in der Schweiz auf?*

Diese Frage wurde in den obenstehenden Ausführungen beantwortet.

13. September 2022