

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial
Conferenza svizra da l'agid sozial

Personenfreizügigkeit und Sozialhilfe

- In der Sozialhilfe zeigt sich bisher keine Zunahme von Personen aus EU/EFTA-Staaten.
- Der Anspruch auf Sozialhilfe ergibt sich aufgrund der Aufenthaltsbewilligung. Steuerungsinstanzen sind die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden und nicht die Sozialhilfe.
- Der Anspruch auf Sozialhilfe wird in jedem einzelnen Fall genau geprüft. Besteht ein Anspruch, so ist daraus kein Missbrauch ableitbar. Missbräuchliches Verhalten in der Sozialhilfe ergibt sich aufgrund von rechtswidrigem Leistungsbezug.

Ausgangslage

Die Personenfreizügigkeit wird immer wieder mit Sozialhilfe in Verbindung gebracht. Im Zentrum steht das Verhältnis von Zuwanderung und Sozialstaat. Es wird davon ausgegangen, dass das Freizügigkeitsabkommen von immer mehr EU-Bürgerinnen und Bürgern aktiv missbraucht wird, um in der Schweiz von den guten Sozialleistungen zu profitieren. Insbesondere der Familiennachzug, die Totalisierung und die Ausstellung von sogenannten «Gefälligkeitsverträgen» brächten eine Zunahme mit sich und vor allem stellensuchende Personen kämen geradewegs in die Sozialhilfe. In der Praxis bilden sich jedoch diese Annahmen nicht ab: Eine Zunahme in der Sozialhilfe ist nicht feststellbar und missbräuchliches Verhalten hat nicht zugenommen.

Rechtliche Grundlagen

Die Kommission Rechtsfragen der SKOS hat für alle Aufenthaltsbewilligungsarten (ausser C- und Stagiairebewilligung) den Anspruch auf Sozialhilfe zusammengestellt und kommentiert. ¹

Die Anspruchsberechtigung für Sozialhilfe ist abhängig von der Aufenthaltsbewilligung. Bewilligungsinstanz sind die Migrationsämter. Die Sozialhilfe hat nachfolgend die entsprechende Unterstützung zu leisten, sofern ein Anspruch geltend gemacht werden kann. Gleichzeitig muss sie den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde melden.

Personen, die unter das Freizügigkeitsgesetz oder unter das EFTA-Übereinkommen fallen, müssen keinen Nachweis erbringen, dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügen, wenn sie aufgrund einer Arbeitsaufnahme in die Schweiz kommen oder sich bei ihren Familien niederlassen. Sie sind

¹ SKOS. Sozialhilfe und Personenfreizügigkeitsabkommen. Bern 2013 [www.skos.ch → Sozialhilfe und Praxis → Rechtliches → Personenfreizügigkeit und Sozialhilfe: Erläuterungen zur Bewilligungsübersicht EU/EFTA-Bürger/-innen].

gleich wie Schweizerinnen und Schweizer zu behandeln, wenn sie einer Arbeit nachgehen und über die nötige Aufenthaltsbewilligung verfügen. Aufgrund des Sozialhilfebezugs kann eine gültige Bewilligung nicht widerrufen werden. Allerdings kann mit dieser Begründung die Verlängerung der Bewilligung abgelehnt werden.

Fakten

Keine Einwanderung in die Sozialhilfe

Gesamtschweizerisch ist bisher keine explizite Zunahme von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in die Sozialhilfe nachweisbar. Im Jahr 2012 bezogen total 35'211 Personen aus dem EU/EFTA-Raum Leistungen der Sozialhilfe. Zwar hat ihre absolute Anzahl seit 2009 zugenommen (2009: 28'800; 2010: 29'900; 2011: 32'000), gleichzeitig hat aber auch die Gesamtbevölkerung in der Schweiz zugenommen. Die Sozialhilfequote der Personen aus der EU/EFTA ist in diesem Zeitraum stabil geblieben und entspricht mit 3.1 Prozent dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Rund ein Drittel aller ausländischen Sozialhilfebeziehenden stammt aus den EU27 Staaten. In Bezug auf Haushaltsstruktur, Alter, Erwerbssituation und Dauer des Sozialhilfebezugs, zeigt sich für Sozialhilfebeziehende aus der EU/EFTA ein ähnliches Bild wie für die Gesamtheit aller Sozialhilfebeziehenden.²

Zuwanderung ist die Folge des raschen Wirtschaftswachstums und des stabilen Arbeitsmarktes in der Schweiz und nicht des Sozialstaates. Das Problem ist nicht die Personenfreizügigkeit mit der EU, sondern allenfalls die Zuwanderung aus einzelnen Staaten, die es auch schon vorher gab. Kein bilateraler Vertrag bringt der Schweiz nur Vorteile. Dort wo Lasten entstehen, sind Lösungen zu finden, die dem gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Kontext Rechnung tragen.

Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug sind differenziert zu lesen

Das Total von rund 35'000 aller EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger in der Sozialhilfe im Jahr 2012 schlüsselt sich nach den verschiedenen Aufenthaltsstadien auf: Zwei Drittel bzw. rund 22'000 Personen verfügten über eine Niederlassungsbewilligung C. Der Anteil der Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligungen B lag bei 11'700. Ein Grossteil der Sozialhilfebeziehenden mit einer C- und B-Bewilligung dürften allerdings schon länger in der Schweiz sein und gehören nicht zwingendermassen zu den Zugewanderten im Rahmen der Personenfreizügigkeit. Die vorhandenen Zahlen sind diesbezüglich nur wenig aussagekräftig.

Kurzaufenthalter und Kurzaufenthalterinnen mit einer Aufenthaltsbewilligung L machten mit 555 Personen den kleinsten Anteil aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass jede Bewilligungsart in sich noch weiter differenziert werden kann. So kann eine Kurzaufenthaltsbewilligung L zu unterschiedlichen Zwecken ausgestellt werden, zum Beispiel in Verbindung mit einem befristeten Arbeitsvertrag für ein unterjähriges Arbeitsverhältnis, zwecks Heiratsvorbereitung oder in Ausnahmefällen zur Stellensuche. Die Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik macht allerdings keine Angaben auf dieser Differenzierungsebene.

Die Migrationsbehörde ist zuständig für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung, die Arbeitsmarkbehörde für den Arbeitsvertrag und die Sozialhilfe für den Vollzug bei einem Unterstützungsanspruch

² Bundesamt für Statistik. Sozialhilfestatistik 2012. Neuchâtel 2013

Verantwortlich für die Steuerung der Zuwanderung sind die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, nicht die Sozialhilfe. Der verfassungsmässige und gesetzliche Auftrag der Sozialhilfe ist die Gewährung der Existenzsicherung in Notsituationen, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Besteht ein Sozialhilfeanspruch³, so ist die Sozialhilfe zwingend angehalten, diesen zu vollziehen. Ihrerseits ist sie verpflichtet, die Sozialhilfeabhängigkeit bei Personen ausländischer Herkunft den Migrationsbehörden zu melden.

Integration und Bildung statt Ausschluss und Misstrauen

Wer länger in der Schweiz ist, hier Wohnsitz begründet hat und aufgrund einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung Anspruch auf Sozialhilfe hat, ist den Schweizerinnen und Schweizern gleich gestellt. Das soziale Existenzminimum soll sowohl ein menschenwürdiges Dasein als auch die Teilhabe an Gesellschaft und Erwerbsleben ermöglichen. Wer sich vorübergehend in der Schweiz aufhält, hier keinen Wohnsitz begründet hat und dennoch in eine Notlage gerät, hat die Möglichkeit Nothilfe zu beantragen.

Schlecht qualifizierte und schlecht integrierte Zuwandererinnen und Zuwanderer haben erwiesenermassen schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt und ein höheres Sozialhilferisiko. Um gesellschaftliche Folgekosten zu vermeiden, sind auch für diese Menschen und ihre Kinder Massnahmen der Integration und der Bildung notwendig.

Einschätzung SKOS

Aufgrund der vorhandenen Datenlage lässt sich aktuell keine Evidenz für eine manifeste Problemlage ableiten. Eine Zunahme bei den EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern in der Sozialhilfe kann nicht bestätigt werden.

Die Mitglieder der SKOS – Kantone, Gemeinden und grösseren Städte – stellen bis jetzt keinen nennenswerten Anstieg bei den Sozialhilfebeziehenden aus dem EU/EFTA-Raum fest. Allerdings schliessen sie nicht aus, dass sich eine Zunahme aufgrund der Arbeitslosenzahlen mittelfristig nicht auch in der Sozialhilfe abbilden und sich damit zu einem Problem entwickeln könnte. In der Praxis wird festgestellt, dass der Meldung von sozialhilfebeziehenden Ausländerinnen und Ausländern an die Migrationsämter aufgrund der gesetzlichen Pflicht nachgekommen wird.

In der Debatte dominiert der Missbrauchs begriff, indem im allgemeinen Sprachgebrauch suggeriert wird, dass eine grosse Anzahl Personen aus dem EU/EFTA-Raum mit der Absicht in die Schweiz kommt, das Sozialsystem auszunützen. Allerdings könnte hier höchstens von Missbrauch zum Erwirken einer Aufenthaltsbewilligung die Rede sein, da die Sozialhilfe – wie die anderen Sozialwerke auch – abhängig ist von gesetzlich geregelten Anspruchsbedingungen, insbesondere von der Aufenthaltsbewilligung. Besteht ein Anspruch auf Sozialhilfe, ist dies per se kein Missbrauch. Missbräuchliches Verhalten ergibt sich erst durch rechtswidrigen Leistungsbezug.

Die Ausgestaltung und die Leistungen der Sozialhilfe und des sozialen Sicherungssystems im Zuwanderungskontext werden oft als «zu grosszügig» und «zu attraktiv» in Frage gestellt. Dabei wird übersehen, dass der Massstab für die Existenzsicherung in der Schweiz richtigerweise die hiesigen Lebensbedingungen sind und für alle Anspruchsberechtigten gleich gelten.

³ dito

Insbesondere das südliche Europa ist stark von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen. Dass diese Menschen nach Lebensbedingungen Ausschau halten, die ihnen und ihren Familien eine ausreichende materielle Grundlage und Perspektiven verschaffen, ist nachvollziehbar. Die Schweiz ist attraktiv aufgrund ihrer Wirtschaftslage und ihres Wohlstands, dazu gehört auch die soziale Sicherung. Da Letztere aber bestimmte Bedingungen für den Bezug erfordert, kann der Zugang durchaus hürdenreich sein. Es ist davon auszugehen, dass die betreffenden Menschen in erster Linie in die Schweiz kommen, um einen Erwerb zu finden und nicht, um in der Sozialhilfe stecken zu bleiben.

Missbräuchliches Verhalten ist dort, wo es auftritt, zu ahnden und zu verurteilen. Dass teilweise mit missbräuchlichen Arbeitsverträgen gelockt wird, ist zu kritisieren. Verantwortlich sind in diesen Fällen aber die anwerbenden Firmen und somit die Arbeitsmarktbehörde und nicht die Sozialhilfe. Lücken im System müssen politisch angegangen werden. Einzelne Leistungsarten zu verändern wäre nicht zielführend.

Fazit

Heute ist aus Sicht der SKOS weder die wissenschaftliche noch die praktische Evidenz für eine besondere Problemlage gegeben. Die SKOS beobachtet allerdings die Entwicklungen und ihre Auswirkungen genau. Sie spricht sich auch für entsprechende Kontrollmechanismen aus.

Handlungsbedarf sieht die SKOS bei der Schaffung einer verlässlichen Faktenbasis. Dazu sind die Sammlung und die Analyse relevanter Zahlen und Daten erforderlich. Einige Bestrebungen sind dazu im Gang: Der Bundesrat hat das Bundesamt für Migration beauftragt, mit den Kantonen ein Vollzugsmonitoring aufzubauen. Verschiedene Studien zur Auswirkung der Personenfreizügigkeit auf die Systeme der sozialen Sicherung sind im Gang und die Eidgenössische Kommission für Migration hat eine Publikation zu Kurzerwerbsaufenthalten herausgegeben.⁴

Die SKOS bemüht sich ihrerseits im Rahmen ihrer Möglichkeiten um die Erarbeitung von Grundlagen. Sie tut dies u.a. im regelmässigen Austausch mit ihren Mitgliedern und anderen Akteuren.

Die SKOS verweist aber bei allen Bemühungen nachdrücklich darauf, dass der Vollzug des Aufenthaltsrechts in erster Linie bei den Migrationsbehörden liegt. Die Sozialhilfe ist nachgelagert und im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zwingend. In diesem Zusammenhang begrüsst die SKOS, dass das Bundesamt für Migration beschlossen hat, das ungeklärte Verhältnis von Aufenthaltsberechtigung und Sozialhilfebezug in einem Testfall durch das Bundesgericht entscheiden zu lassen.

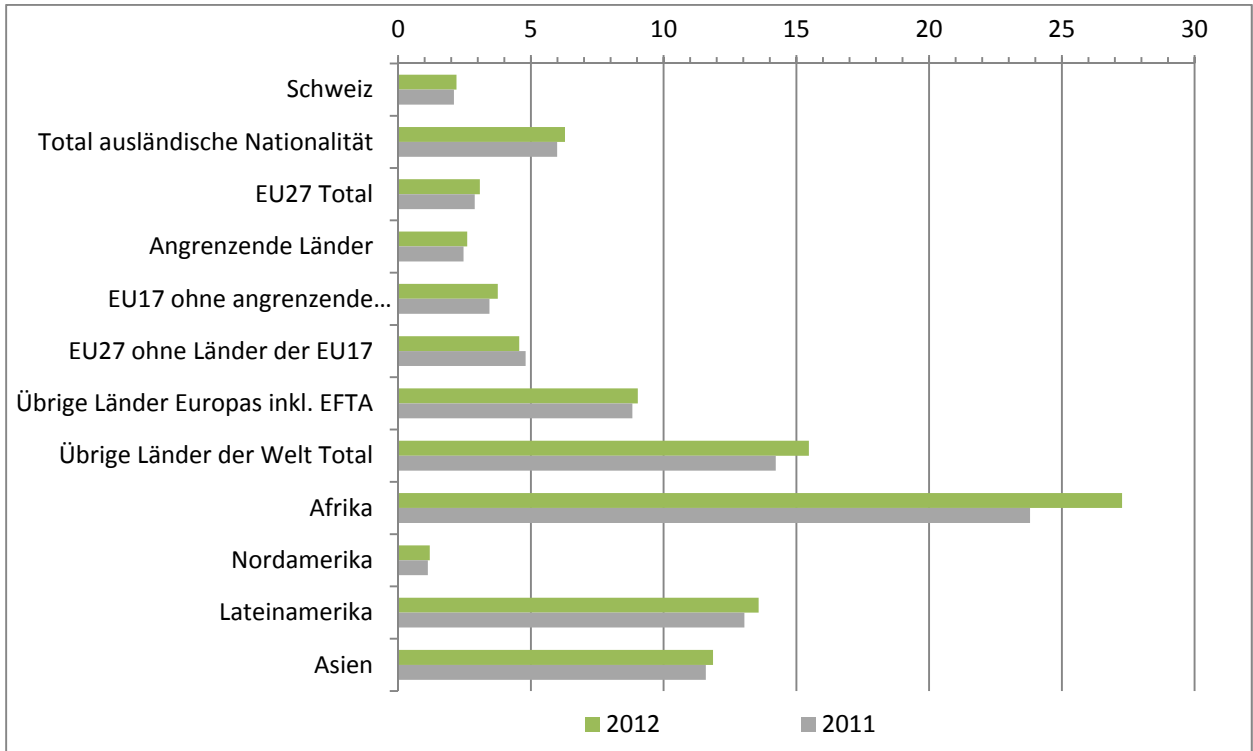
Bern, im Januar 2014

⁴ Zur Vertiefung: Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM. Kurzerwerbsaufenthalte in der Schweiz. Bern 2013

Anhang: Zahlen zu Sozialhilfebeziehenden aus der EU/EFTA

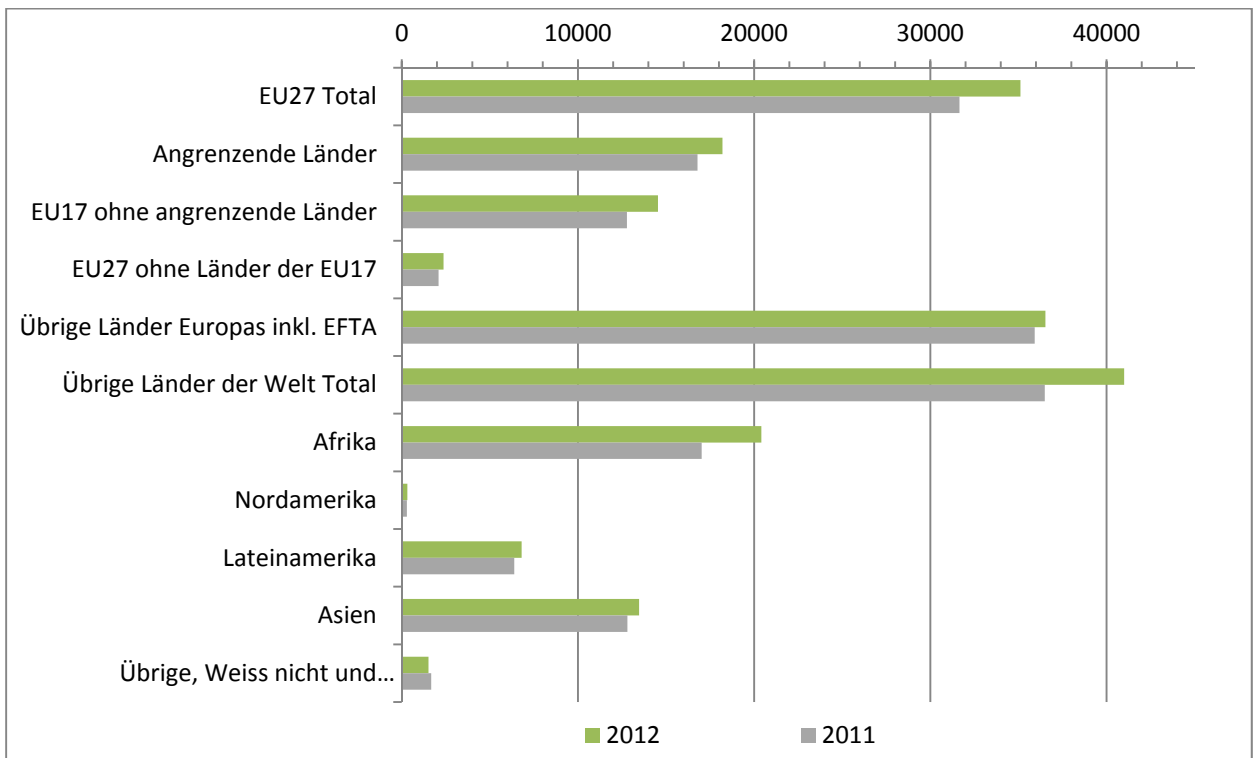
Alle Angaben stammen aus der Sozialhilfestatistik des BFS 2011 und 2012.

Sozialhilfequote schweizerische und ausländische Wohnbevölkerung nach Ländergruppen, 2011 und 2012



Quelle: Sozialhilfestatistik BFS, 2011/2012

Anzahl ausländische Sozialhilfebeziehende nach Ländergruppen, 2011 und 2012



Quelle: Sozialhilfestatistik BFS, 2011/2012

2012 entspricht die Sozialhilfequote der EU27 mit 3.1% genau dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. 30.8% aller ausländischen Sozialhilfebeziehenden stammen aus der EU27. Das sind 35'211 (2011: 31'740) Personen.

Aufenthaltsstatus der Personen aus der EU/EFTA in der Sozialhilfe, 2012

	2011		2012		Zunahme der Anzahl 2011-2012	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	absolut	%
Total	31'740	100 %	35'211	100%	+3'471	10.9
Niederlassung (C)	20'031	63.1 %	22'067	62.7	+2'036	10.2
Jahresaufenthalt (B)	9'285	29.3 %	11'767	33.4	+2'482	26.7
Kurzaufenthalter (L)	395	1.2 %	555	1.6	+160	40.5
andere Aufenthaltsbewilligung	1'729	5.4 %	522	1.5	-1'207	-69.8
keine Bewilligung/fehlende Angaben	300	0.9%	300	0.9	0	0

Quelle: Sozialhilfestatistik BFS, 2011/2012

Top Ten der Nationalitäten von Sozialhilfebeziehenden aus der EU/EFTA, 2012

2011		2012	
Nationalität	Anzahl Sozialhilfebeziehende	Nationalität	Anzahl Sozialhilfebeziehende
Portugal	9056	Portugal	10'234
Italien	9018	Italien	9'580
Deutschland	3961	Deutschland	4'375
Frankreich	3050	Frankreich	3'426
Spanien	2575	Spanien	3'036
Österreich	759	Österreich	821
Polen	471	Polen	524
Vereinigtes Königreich	344	Ungarn	389
Ungarn	328	Vereinigtes Königreich	384
Rumänien	328	Rumänien	380

Quelle: Sozialhilfestatistik BFS, 2011/2012

Mit knapp 23'000 Personen (2011: 21'000) kommen zwei Drittel aller Sozialhilfebeziehenden aus der EU/EFTA aus Italien, Spanien, Portugal. Aus den zehn neuen EU-Staaten stammen rund 2'400 Personen.

Struktur der Sozialhilfebeziehenden aus der EU/EFTA im Vergleich zu allen Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz (Anteil in %), 2012

	EU/EFTA	Sozialhilfe insgesamt
Alter		
0 - 17 Jahre	25.3	29.9
18 - 25 Jahre	9.9	12.2
26 - 35 Jahre	16.9	16.2
36 - 45 Jahre	21.2	16.8
46 - 55 Jahre	17.6	15.4
56 - 64 Jahre	8.4	8.3
65 - 79 Jahre	0.6	0.7
80 + Jahre	0.2	0.4
Erwerbssituation		
Erwerbstätige	28.9	28.1
Erwerbslose	38.7	35.6
Nichterwerbspersonen	32.4	36.3
Ausbildung		
Keine berufliche Ausbildung	50.5	44.2
Berufliche Ausbildung, Maturität	42.3	38.0
Universität, höhere Fachhausbildung	7.2	5.8
Fallstruktur		
Ein-Personen-Fälle	66.1	64.3
Alleinerziehende	19.2	19.3
Paare mit Kindern	9.3	11.1
Paare ohne Kinder	5.3	5.3
Bezugsdauer		
bis 1 Jahr	61.5	54.0
1 - 2 Jahre	16.0	17.5
2 - 4 Jahre	12.2	15.0
4 und mehr Jahre	10.4	13.5

Quelle: Sozialhilfestatistik BFS, 2012