



Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

# Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung

Projektbericht

27. August 2021

Gisela Meier, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektmitarbeiterin Forschung und Entwicklung, Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, Departement Soziale Arbeit, ZHAW

Prof. Dr. Eva Mey, Dozentin und Projektleiterin Forschung und Entwicklung, Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, Departement Soziale Arbeit, ZHAW

Dr. Rahel Strohmeier Navarro Smith, Dozentin und Projektmitarbeiterin Forschung und Entwicklung, Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, Departement Soziale Arbeit, ZHAW

DOI: 10.21256/zhaw-2651

# Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis .....	3
Abbildungsverzeichnis .....	3
1. Ausgangslage .....	4
2. Grundlagen .....	6
2.1 Definitionen und Typen von Nichtbezug .....	6
2.2 Ausmass und Verbreitung des Nichtbezugs .....	8
2.3 Rechtlicher Rahmen: Kopplung von ausländerrechtlichem Status und Sozialhilfebezug ....	9
2.2.1 Ausländerrechtlicher Status und das Recht auf Sozialhilfe .....	9
2.2.2 Migrationsrechtliche Implikationen von Sozialhilfebezug.....	10
2.2.3 Meldepflicht.....	12
3. Empirische und theoretische Zugänge zur Kopplung von Sozialhilfebezug und ausländerrechtlichem Status.....	14
3.1 Forschungsstand in der Schweiz.....	14
3.2 Nichtbezug im Lichte der Prekaritätsforschung .....	16
4. Ergebnisse aus der empirischen Erhebung.....	20
4.1 Zielsetzung, Vorgehensweise und Sample .....	20
4.2 Ergebnisse aus den Interviews mit den Expert*innen .....	21
4.2.1 Merkmale der Nicht-Beziehende.....	21
4.2.2 Ursachen .....	22
4.2.3 Folgen und Umgang.....	23
4.2.4 Handhabung der Meldepflicht seitens Sozialdienst .....	27
4.2.5 Einfluss von COVID 19.....	29
5. Fazit und Ausblick .....	30

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1. Nichtbezugsquote im Kanton Bern, 2015.....	8
Tabelle 2. Übersicht Status im Asylbereich und Unterstützungsverordnungen .....	10
Tabelle 3. Ausländerrechtliche Massnahmen aufgrund von Sozialhilfebezug im Kanton Zürich .....	12
Tabelle 4. Zusammensetzung Interviewteilnehmende und Kennzeichnung .....	20

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1. Prekarisierungsspirale bei Kopplung von Existenzsicherung und Aufenthaltsstatus .....	18
Abbildung 2. Nicht-Bezug als eine von neun Problemkonstellationen entlang der Prekaritätsachsen "Aufenthaltsstatus" und "Finanzielle Absicherung" .....	19

# 1. Ausgangslage

Die Covid-19-Pandemie hat individuelle Notlagen nicht nur verschärft, sondern auch ins Scheinwerferlicht gerückt, wo unsere soziale Sicherung schlecht greift und an ihre Grenzen stösst. Dies gilt insbesondere für den Nichtbezug von Sozialhilfe - ein Phänomen, das in der Sozialen Arbeit schon länger mit Sorge beobachtet wird (Hümbelin, 2019; Lucas, 2020, 2020a; Neuenschwander, Hümbelin, Kalbermatter & Ruder, 2012; Tabin & Leresche, 2019; Warin, 2018). Zunehmend betroffen sind dabei insbesondere Ausländer\*innen mit Aufenthaltsbewilligung B oder C, die trotz prekären Lebenslagen unterhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums die ihnen zustehende materielle Hilfe bewusst nicht beantragen: Die Problematik hat sich seit der Einführung des neuen Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005, Stand 1. Juli 2021, SR 142.20) anfangs 2019 verschärft, da dieses unter anderem die Aufenthaltsrechte in der Schweiz noch konsequenter an das Kriterium des Nichtbezugs von Sozialhilfe knüpft. Zudem erfordert die pandemiebedingte Wirtschaftslage, die immer mehr Menschen existenziell bedroht, gerade auch mit Blick auf diese Problematik des Nichtbezugs von Sozialhilfe dringende Massnahmen (Götzö et al., 2021). Erste Antworten erfolgen in der Stadt Zürich bspw. durch die geplante Einführung einer wirtschaftlichen Basishilfe (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2021).<sup>1</sup>

Aufgrund dieser sich gesundheitlich, wirtschaftlich und politisch akzentuierenden Ausgangslage ist ein Forschungsteam<sup>2</sup> des Instituts Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe am Departement Soziale Arbeit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) im Rahmen einer Vorstudie drei Fragen nachgegangen:

- Welche gesetzlichen Mechanismen und individuellen Gründe stecken hinter dem Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen, speziell von Personen mit einem Migrationshintergrund?
- Wie wird aktuell damit in der Sozialen Arbeit auf öffentlichen Sozialdiensten und in nicht-staatlichen Beratungsangeboten umgegangen?
- Wie wirkt sich der Nichtbezug auf die betroffenen Personen aus?

Für eine erste Standortbestimmung und Beantwortung dieser Fragen wurden zum einen statistische, rechtliche und theoretische Grundlagen recherchiert und zum anderen ausführliche Einzel- und Gruppeninterviews mit zwölf Fachpersonen aus verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Behörden- und Fachstellen des Sozial- und Migrationsbereichs im Kanton Zürich durchgeführt, zusammenfassend transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Vorstudie fokussiert damit im empirischen Teil auf den Kanton Zürich.

---

<sup>1</sup> Die Verschärfung ausländerrechtlicher Bestimmungen und die Verknüpfung mit Sozialhilfebezug ist auch Gegenstand einer breit abgestützten parlamentarischen Initiative, in welcher Samira Marti, Nationalrätin der SP Baselland, eine Schutzfrist von 10 Jahren für Menschen mit einer Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung fordert: Wer über zehn Jahre in der Schweiz lebt, soll wegen Sozialhilfebezugs nicht aus der Schweiz weggewiesen werden können, ausser die Bedürftigkeit wurde mutwillig herbeigeführt.<sup>1</sup> Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat der Initiative Folge gegeben; die Staatspolitische Kommission des Ständerats wird die Initiative im Rahmen der Herbstsession 2021 behandeln. Zur Parlamentarischen Initiative von Samira Marti: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200451>.

<sup>2</sup> Prof. Dr. Eva Mey, Gisela Meier, Dr. Rahel Strohmeier Navarro Smith.

Der vorliegende Projektbericht ist folgendermassen aufgebaut:

In *Kapitel 2 und 3* werden die Ergebnisse einer Recherchearbeit präsentiert, deren Ziel darin lag, anhand bestehender empirischer und theoretischer Literatur und einer vertiefenden Betrachtung der aktuellen sozial- und ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen relevante Grundlagen für die Thematik des Nichtbezugs zu erarbeiten.

In *Kapitel 4* werden die Ergebnisse aus der qualitativen Befragung von Fachpersonen im Kanton Zürich zu den (vermuteten) Ursachen, Hintergründen sowie Folgen eines Nichtbezugs von Personen mit einem Migrationshintergrund dargestellt und diskutiert.

Der Projektbericht schliesst in *Kapitel 5* mit einem Fazit und einem Ausblick sowie ersten Überlegungen für ein weiterführendes Anschlussprojekt.

## 2. Grundlagen

### 2.1 Definitionen und Typen von Nichtbezug

Ein Nichtbezug von Sozialleistungen liegt vor, wenn Leistungsberechtigte ihre formalen Rechte auf Unterstützung nicht geltend machen (Bieri, 2018; Hümbelin, 2019; Lucas, 2020; OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES, 2012). Die Schweiz ist in diesem Zusammenhang für einmal kein Sonderfall, Nichtbezug von Sozialleistungen wird auch in anderen Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (Hernanz, Malherbet & Pellizzari, 2004) der Europäischen Union (EU) (Eurofound, 2015) ausgewiesen, wobei dieses Phänomen bei bedarfsorientierten Leistungen weiter verbreitet zu sein scheint (mit einer Nichtbezugsquote zwischen 20% und 60% im Vergleich zu Sozialversicherungsleistungen mit einer Nichtbezugsquote zwischen 20% und 40%). Dies ist mitunter auf unterschiedliche konzeptionelle Rahmenbedingungen zurückzuführen sowie darauf, dass bedarfsorientierte Leistungen oftmals subsidiär und kompensatorisch zu anderen Sozialleistungen ausgestaltet sind, wie dies auch für die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit der Schweiz zutreffend ist. Zudem ist die Sozialhilfe im Gegensatz zu den Sozialversicherungsleistungen nach dem Finalitätsprinzip ausgestaltet. Dies bedeutet, dass sie bei einem nachgewiesenen Bedarf Notlagen ursachenunabhängig bis auf das soziale Existenzminimum absichert (Tecklenburg, 2020, S. 456f).

So müssen die Adressat\*innen für die Geltendmachung von Bedarfsleistungen a) wissen, dass es diese (allenfalls weiteren) Unterstützungsleistungen gibt, b) im Bilde sein, dass sie rechtlich einen Anspruch darauf haben und c) in der Geltendmachung der Leistungen einen persönlichen Vorteil erkennen (Hümbelin, 2019; Lucas, 2020). Die Beweispflicht zu aktuellen Notlagen liegt dabei per Definition auf Seiten der Antragsstellenden, um ein Recht auf materielle Hilfe erwirken zu können (siehe Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2021): Anspruchsvoraussetzungen C.2<sup>3</sup>; Mitwirkungspflicht A.4.1.4<sup>4</sup>; Auskunftspflicht und Meldepflicht 5.1.5-7<sup>5</sup>). In diesem Zusammenhang attestierte bereits 1999 ein Bericht der OECD dem Schweizer Sozialhilfesystem eine «abschreckende Wirkung» (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 1999, S. 170). Beiträge neueren Datums stellen immer mehr willkürliche und unfaire Einschränkungen im Zusammenhang mit der Bedarfsabklärung fest (Heusser, 2020) und sehen die von der sozialen Stellung unabhängige Menschenwürde gar in Frage gestellt (Akkaya, 2020).

Unabhängig davon, ob es sich um einen unbewussten oder um einen bewussten Nichtbezug handelt, ist davon auszugehen, dass es sich um Formen verdeckter Armut<sup>6</sup> handelt (Strohmeier Navarro Smith, 2019), deren Ursachen und Hintergründe gemäss der aktuellen Forschungslage vielfältig sind. So zeigte beispielsweise eine Studie aus dem Kanton Genf anhand von Interviews mit leistungsberechtigten Personen auf, dass sowohl Stigmatisierungsprozesse als auch Werte und der Wunsch nach Autonomie eine zentrale Rolle spielen, wird das Beantragen von Sozialhilfe doch oftmals mit «Selbstverschulden» und «persönlichem Versagen» assoziiert (Lucas, 2020a).

---

<sup>3</sup> SKOS-Richtlinien C.2.1: «Einen Anspruch auf finanzielle Unterstützung hat, wer nicht oder nicht rechtzeitig in der Lage ist, die materielle Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Ansprüchen zu decken».

<sup>4</sup> SKOS-Richtlinien A.4.1.4.: «Wer Sozialhilfe beantragt und bezieht, ist zur Mitwirkung verpflichtet».

<sup>5</sup> SKOS-Richtlinien A.5.1.5-7: «Soweit es für die Beurteilung und Bemessung der Sozialhilfe erforderlich ist, hat die hilfeschuchende Person in Bezug auf ihre persönlichen und finanziellen Verhältnisse Auskunft zu erteilen und ihre Angaben zu belegen».

<sup>6</sup> «Verdeckte Armut umfasst diejenigen Personen, die zwar einen Anspruch auf staatliche Hilfe hätten, diesen jedoch nicht geltend machen» (Bundesamt für Statistik, 2012, S. 10).

Eine weitere Studie zu kantonalen bedarfsorientierten Unterstützungsleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind, hat wiederum gezeigt, dass die institutionellen Rahmenbedingungen wie *Prozesse* und *Strukturen* für die – kantonal unterschiedlichen – Bezugsquoten ausschlaggebend sind (Bieri, 2018). So werden die Prozesse von der gesetzlichen Definition der Anspruchskriterien, den finanziellen Ressourcen, aber auch von der Ausgestaltung der Antragstellung und den verfügbaren Informationen beeinflusst. Im Hinblick auf die Strukturen sind die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, die Gemeindegrösse sowie die (unterschiedlichen) Wahrnehmungen der Rollen von Staat und Individuum bei der Absicherung sozialer Risiken und Bewältigung von Notsituationen zentral.

Gemäss dem OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES (2012) lassen sich grob vier Typen von Nichtbezug unterscheiden:

- a. Nicht-Wissen: Die betreffende Sozialleistung ist nicht bekannt;
- b. Nicht-Beantragen: Die betreffende Sozialleistung ist bekannt, wird aber nicht beantragt;
- c. Nicht-Erhalten: Die betreffende Sozialleistung ist bekannt, beantragt aber wurde nicht erhalten;
- d. Nicht-Ausbezahlt: Die betreffende Sozialleistung ist bekannt, beantragt, bewilligt, aber nicht ausbezahlt (trotz Erfüllung der formalen Voraussetzungen).

Das in diesem Bericht im Zentrum stehende Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe *in der Migrationsbevölkerung* lässt sich nach unserem Verständnis am ehesten dem Typus b, Nicht-Beantragen, zuordnen: Migrant\*innen beantragen keine Sozialhilfe aus der Befürchtung, dass sich der Sozialhilfebezug negativ auf ihre Aufenthaltsrechte, den Familiennachzug oder die Einbürgerungschancen auswirken könnte.

Budowski, Odermatt und Schief (2020, S. 75) halten fest, dass «der Zugang zur sozialen Sicherheit [generell] vom Rechts- und Aufenthaltsstatus der Zuwander\*innen im Herkunfts- und Aufnahmeland [abhängt]». Lucas (2020b) führt in ihrer umfangreichen Studie zum Nichtbezug von Sozialhilfe, die auf Interviews mit Fachpersonen und Nicht-Beziehenden beruht, aus, dass insbesondere Informationslücken, aber auch Scham sowie allfällige Ängste gegenüber staatlichen Behörden und der fehlende Mut, die Rechtmässigkeit deren Entscheide zu hinterfragen, zum Nichtbezug führen. Hinzu käme insbesondere bei Eltern ohne schweizerische Staatsbürgerschaft, dass sie mit einem Verzicht von Sozialhilfe den Integrationsprozess ihrer Kinder nicht gefährden wollen. Generell kann der Umstand, dass die Leistungserbringung in der Sozialhilfe eine Zusammenarbeit mit den Behörden voraussetzt (Neuenschwander et al., 2012), für Migrant\*innen eine besondere Hürde darstellen, da sie hier unter Umständen weniger Erfahrung mitbringen (Hümbelin, 2019). Hinzu kommt, dass im Unterschied zu den Sozialversicherungsleistungen bei der Sozialhilfe vor Antragstellung nicht von vornerein klar ist, ob und in welchem Umfang ein Bedarf in einer konkreten Situation geltend gemacht werden kann (Strohmeier Navarro Smith, 2019, S. 8–9). Mit Blick auf diese Erkenntnisse können nebst dem Nicht-Beantragen (Typus b in obiger Typologie) durchaus auch Aspekte des Nicht-Wissens (Typus c) bei einem Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung eine Rolle spielen.

Tabin und Leresche (2019) nehmen eine etwas andere Perspektive auf Typen und Gründe des Nichtbezugs ein: Sie betonen die Hegemonialität des (Forschungs-)Diskurses um Nichtbezug, die automatisch von einer positiven Deutung von Sozialhilfeleistungen ausgehe. Dieser Deutung stellen sie gegenüber, dass Anspruchsberechtigte mit ihrem Nichtbezug durchaus eine (versteckte) Kritik am Sozialstaat verbinden können: Sie sprechen in diesem Sinne von einer bewussten, «begründeten» Nicht-Inanspruchnahme und plädieren für eine postkoloniale Perspektive, die sich der Machtverhältnisse bewusst ist, in die sowohl der Nichtbezug als auch unsere Deutung davon eingebettet ist.

## 2.2 Ausmass und Verbreitung des Nichtbezugs

Zu Ausmass und Verbreitung des Nichtbezugs gibt es bisher nur wenige gesicherte Daten - dies gilt für den Nichtbezug von Sozialhilfe allgemein und erst recht für den Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Eine Nichtbezugsquote mit einem schweizweiten Gültigkeitsanspruch gibt es zurzeit nicht.

Im Jahr 2019 waren gemäss Bundesamt für Statistik 8,7% der ständigen Wohnbevölkerung in Schweizer Privathaushalten von Einkommensarmut betroffen (Bundesamt für Statistik, 2021). Die Sozialhilfequote lag im selben Jahr gemäss Bundesamt für Statistik bei 3,2% (Bundesamt für Statistik, 2021). Von der Differenz zwischen Armuts- und Sozialhilfequote lässt sich aber nicht direkt auf die Nichtbezugsquote schliessen, weil nicht alle in der Armutsquote erfassten Personen zwingend einen Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen können, da sie beispielsweise noch über zu hohe finanzielle Ersparnisse verfügen. Die Nichtbezugsquote lässt sich deshalb – aber auch wiederum nur annäherungsweise – anhand von (kantonalen) Steuerdaten rekonstruieren.

So haben im Kanton Bern laut einem Armutsmonitoring der Caritas Schweiz, welches in Kooperation mit der FH Bern erarbeitet wurde, insgesamt 36,8% der Personen keine Sozialhilfe beantragt, die im Jahr 2015 gemäss Steuerdaten des Kantons Bern einen Anspruch für Sozialhilfe hätten geltend machen können (Fluder, Hümbelin, Luchsinger & Richard, 2020, S. 94).

*Tabelle 1. Nichtbezugsquote im Kanton Bern, 2015*

	n	Quote
Beziehende	30'738	63.2
<b>Nichtbeziehende</b>	<b>17'886</b>	<b>36.8</b>
Total	48'624	100

*Anmerkung:* Es handelt sich um erweiterte Steuerdaten des Kantons Berns, untersuchte Altersgruppen sind: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne Unterstützungseinheit mit Personen im Rentenalter über 65 Jahre.

*Quelle:* Kanton Bern 2011; Kanton Bern 2014; Kanton Bern 2015, alle zitiert nach Fluder et al., 2020, S. 94

Ein direkter Bezug zum Aufenthaltsstatus wird in der Untersuchung nicht hergestellt. Es werden lediglich Aussagen zur Haushaltform, Alter, Erwerbstatus, Nationalität und Gemeindetyp gemacht (Fluder et al., 2020, S. 96, 97, 98, 99, 100). So zeigt sich, dass der Nichtbezug im Jahr 2015 im Kanton Bern stärker verbreitet ist im Hinblick auf:

- Haushaltsform: In Paarhaushalten mit minderjährigen Kindern und in Mehrpersonenhaushalten, in welchen nur eine Person unterstützt wird;
- Alter: bei Kindern sowie Jugendlichen und jungen Erwachsenen;
- Erwerbstatus: bei selbständig erwerbstätigen Personen;
- Nationalität: bei Personen aus West- und Nordeuropa;
- Gemeindetyp: auf dem Land.

Zudem wurde die Nichtbezugsquote bei einem um 100.- CHF erhöhten bzw. verringerten Bedarf pro Person und Monat berechnet. Ausgehend von dieser Sensitivitätsanalyse kann angenommen werden, dass die Nichtbezugsquote im Bereich von 32.8% bis 41.6% liegt. Bei einem um 100.- CHF tieferen Bedarf verringert sich die Nichtbezugsquote um 4%, bei einem um 100.- CHF höheren Bedarf erhöht sie sich um knapp 5% (Fluder et al., 2020, S. 95).

Weiter wurde der Nichtbezug mit der Bedarfslücke in Zusammenhang gebracht: Fehlt nur wenig zur Deckung des Mindestbedarfs, wird mehrheitlich darauf verzichtet, den Anspruch auf Sozialleistungen

geltend zu machen. Bei einer hohen Bedarfslücke ist die Nichtbezugsquote deutlich tiefer. Allerdings ist ebenfalls zu erkennen, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil jener mit hoher Bedarfslücke keine Leistungen beziehen und stellt es sich die Frage, wie diese Gruppe von Menschen sich ihren Lebensunterhalt finanzieren (Fluder et al., 2020, S. 103).

Die Autorenschaft der Untersuchung weisen darauf hin, dass sie aufgrund der Datenlage keine differenzierten Aussagen zu Personen mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen machen können, doch erwarten sie mit Blick auf die Verschärfung der Gesetzesgrundlagen für Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten eine Verringerung des Zugangs zu Sozialhilfe bei diesen Gruppen (Fluder et al., S. 102).

## 2.3 Rechtlicher Rahmen: Kopplung von ausländerrechtlichem Status und Sozialhilfebezug

In den folgenden Abschnitten werden wesentliche rechtliche Grundlagen für die Thematik des Nichtbezugs von Sozialhilfe benannt und an einigen Stellen durch einschlägige statistische Daten oder Einblicke in die konkrete Umsetzung im Kanton Zürich ergänzt.

### 2.2.1 Ausländerrechtlicher Status und das Recht auf Sozialhilfe

Obschon Art. 12 der BV besagt, dass grundsätzlich alle in der Schweiz anwesenden Personen ein Recht auf Hilfe in Notlagen zusteht, gibt es – abhängig vom Aufenthaltsstatus – Unterschiede betreffend der Art und des Umfangs der Unterstützung, welche in einer konkreten Notlage geltend gemacht werden können. Nicht-schweizerische Personen in der Schweiz haben somit, je nach ihrem ausländerrechtlichen Status, unterschiedlich ausgestalteten Zugang zu wirtschaftlicher Sozialhilfe, Asylfürsorge oder Nothilfe. In der (sozialwissenschaftlichen) Literatur wird dieses auch in anderen Ländern zu beobachtende System aus differenziert abgestuften Rechten in Abhängigkeit des ausländerrechtlichen Status auch als *civic stratification*<sup>7</sup> bezeichnet und problematisiert (Morris 2002, Scherschel 2016).

In der Schweiz wird die wirtschaftliche Sozialhilfe grundsätzlich auch für Ausländer\*innen nach den SKOS-Richtlinien gewährt (auch für Flüchtlinge mit Asylgewährung und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge). Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende (Ausweis N) und vorläufig aufgenommene Ausländer\*innen (Ausweis F) orientieren sich in Zürich (wie auch in anderen Kantonen) jedoch an der kantonalen Asylfürsorgeverordnung (AfV) und liegen damit rund 30 Prozent unterhalb der bei den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Ansätzen. Rechtskräftig weggewiesene Personen aus dem Asylbereich und Ausländer\*innen ohne Anwesenheitsberechtigung haben nur Anspruch auf Nothilfe gemäss Nothilfeverordnung. Somit gibt es je nach Herkunftsland und Einreisegrund für Personen aus EU/EFTA-Staaten und aus Drittstaaten sowie aus dem Asylbereich unterschiedliche Voraussetzungen, die für den Bezug von regulärer Sozialhilfe erfüllt sein müssen. Im Folgenden werden exemplarisch die Stati im Asylbereich mit ihren jeweiligen Implikationen für den Zugang zu materiellen Hilfeleistungen in einer Übersicht dargestellt. Eine ausführlichere Darstellung (auch betreffend Ausländer\*innen von Drittstaaten und aus EU/EFTA-Staaten) ist auf der Internetseite der SKOS einsehbar.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Für weitere Ausführungen zu *civic stratification* siehe auch Kapitel 3.2.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Grundlagenpapiere der SKOS: [Unterstützung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs](#); [Unterstützung von ausländischen Personen aus Drittstaaten](#); [Unterstützung von Personen aus dem EU-/EFTA-Raum](#).

Tabelle 2. Übersicht Status im Asylbereich und Unterstützungsverordnungen

Status/Ausweis:	Definition:	Unterstützung nach:
B (Flüchtling)	Anerkannte Flüchtlinge (Asylgewährung)	<a href="#">SKOS-Richtlinien</a> (Sozialhilfeverordnung)
F (Flüchtling) N	Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge	<a href="#">SKOS-Richtlinien</a> (Sozialhilfeverordnung)
F (Ausländer*in)	Vorläufig aufgenommene Ausländer*innen	<a href="#">Asylfürsorgeverordnung</a> (GBL ./ . 30%)*
N	Asylsuchende im offenen Asylverfahren (Entscheid ausstehend)	<a href="#">Asylfürsorgeverordnung</a> (GBL ./ . 30%)*
NEE (Nichteintretensentscheid) und abgewiesene Asylsuchende	Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wird und Personen, die in einem Asylverfahren einen Wegweisungsentscheid erhalten haben und die Schweiz verlassen müssen	<a href="#">Nothilfverordnung</a>

Anmerkungen:

\* GBL./ . 30%: Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) ist 30% tiefer gemäss Asylfürsorgeverordnung im Vgl. zum GBL in der Sozialhilfe gemäss SKOS-Richtlinien

Quelle: Koch, 2020

## 2.2.2 Migrationsrechtliche Implikationen von Sozialhilfebezug

Wie oben ausgeführt, bestimmt der jeweilige ausländerrechtliche Status darüber, zu welchen sozialen Unterstützungsleistungen grundsätzlich Zugang besteht. Diese enge Kopplung zwischen ausländerrechtlichem Status und Sozialhilfe gilt jedoch auch in umgekehrter Richtung: Der Bezug von Sozialhilfe kann Auswirkungen auf den Erhalt, die Verlängerung oder die Aberkennung/Rückstufung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben.<sup>9</sup> Diese bereits früher im Gesetz verankerte Kopplung ist mit der Einführung des neuen Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) per 1.1.2019 zusätzlich verschärft worden.

Der auf Migrationsrecht spezialisierte Jurist und Rechtsanwalt Marc Spescha analysiert in einem Fachartikel die aktuellen Gesetzesreformen und -umsetzung im Hinblick auf allfällige Implikationen eines Sozialhilfebezugs auf die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen (Spescha, 2021). Die Widerrufung der Aufenthaltsbewilligung ist gemäss seinen Ausführungen wie folgt geregelt:

Wie in Art. 62 Abs. 1 AIG einleitend festgehalten ist, kann eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden bei Vorliegen einzelner, explizit umschriebener Widerrufsgründe. Hierzu zählen u.a. die längerfristige Freiheitsstrafe und erhebliche oder wiederholte Verstösse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Nichteinhaltung einer Bedingung, an die die Bewilligung geknüpft ist. Der hier interessierende Widerrufsgrund gemäss Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG ist dann erfüllt, «wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist. (Spescha, 2021, S. 3)

<sup>9</sup> Sozialhilfebezug hat potenziell noch auf weitere (ausländerspezifische) Rechte Einfluss, z.B. auf den Familiennachzug oder auf die Einbürgerung, die hier aber nicht im Zentrum stehen.

Eine Verschärfung der Widerrufungsmöglichkeiten im Rahmen der Ablösung des Ausländergesetzes AuG (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, Stand 1. Juli 2018, SR 142.20) durch das AIG per 1.1.2019 betrifft insbesondere die Niederlassungsbewilligung:

Bei Niedergelassenen ist die Hürde für die Annahme von Widerrufsgründen insofern höher, als weniger Widerrufsgründe den Widerruf der Niederlassungsbewilligung erlauben und die Anforderungen an die Bejahung zulässiger Widerrufsgründe höher sind. Anstelle des erheblichen oder wiederholten Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gemäss Art. 62 Abs. 1 lit. c AIG ist bei Niedergelassenen ein schwerwiegender Verstoss erforderlich (Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG). Auch der Sozialhilfebezug muss bei Niederlassungsberechtigten im Unterschied zu den diesbezüglichen Anforderungen bei Aufenthaltsberechtigten «erheblich und dauerhaft» sein (Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG), damit der Widerrufsgrund überhaupt erfüllt ist.

Während nach Art. 63 Abs. 2 AuG ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung infolge Sozialhilfebezugs nach einem Aufenthalt von 15 Jahren ausgeschlossen war, ist diese zeitliche Limite für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit dem novellierten Art. 63 Abs. 2 AIG aufgehoben worden. Ausserdem erlaubt der neue Absatz 2 die Ersetzung der Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung (sog. Rückstufung), «wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. (...)

Mit dem im Zuge der Novellierung des AuG zum AIG revidierten Art. 63 Abs. 2 wurde der zeitliche Schutz vor Bewilligungsverlust infolge Sozialhilfe – wie bereits erwähnt – aufgehoben und gegen den Willen des Bundesrates generell die Möglichkeit der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung bei Vorliegen von Integrationsdefiziten geschaffen. Nach Auffassung des Gesetzgebers sollte diese Sanktion allerdings in erster Linie auf Personen abzielen, «welche die hiesige Lebensweise konsequent ablehnen» (Spescha, 2021, S. 3).<sup>10</sup>

Spescha hält fest, dass im Falle Niedergelassener der Gesetzgeber sich explizit an der altrechtlich begründeten bundesgerichtlichen Rechtsprechung orientierte, wonach eine Zukunftsprognose erforderlich sei. Bereits in der Botschaft wurde zudem auf die unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit beispielsweise alleinerziehender Mütter verwiesen, das Erfordernis einer weiterhin sorgfältigen Prüfung des Einzelfalles hervorgehoben und beigefügt, «bereits heute (werde) von Ausweisungen wegen Sozialhilfeabhängigkeit nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht» (Spescha, 2021, S. 3).

In seiner Untersuchung zum migrationsrechtlichen Widerrufsgrund des Sozialhilfebezugs geht Spescha zudem der Frage nach, wann und inwieweit der Sozialhilfebezug als «selbstverschuldet» qualifiziert wird. In seiner Analyse gelangt er zum Schluss, dass ein «Selbstverschulden» in der migrationsamtlichen Praxis vielfach leichthin unterstellt und sanktioniert wird. Der Autor plädiert stattdessen dafür, Bewilligungswiderruf und Rückstufung wegen Sozialhilfebezugs auf Fälle zu beschränken,

---

<sup>10</sup> «In den parlamentarischen Beratungen zum Widerrufsgrund des Sozialhilfebezugs wurde ein ausländischer Sozialhilfebezüger fokussiert, der sich in offensichtlich vorwerfbarer Weise weigert, eine zumutbare Erwerbstätigkeit auszuüben. Als Kommissionsprecherin der zuständigen Kommission des Nationalrates begründete NR Doris Leuthard die Ablehnung des Antrags auf Streichung des Widerrufsgrundes des Sozialhilfebezugs wie er wortlautidentisch in Art. 62 AuG und im geltenden Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG enthalten ist, wie folgt: «Bundesrat und Kommissionsmehrheit wollen, dass beim Aufenthalt auch der dauerhafte Sozialhilfebezug eine Rolle spielt. Es gibt Fälle von unverschuldeter Notlage oder Arbeitslosigkeit, und selbstverständlich soll hier das Verhältnismässigkeitsprinzip greifen. Gemeint sind aber Fälle, in denen sich zum Beispiel jemand weigert, eine Stelle anzutreten. Da ist es nach der Kommissionsmehrheit eben richtig, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung angeschaut wird» (Spescha, 2021, S. 3).

in denen ein allfälliges Verschulden – analog der mutwilligen Anhäufung von Schulden – qualifiziert vorwerfbar erscheint (Spescha, 2021, S. 3).

Bisher liegen erste Hinweise<sup>11</sup>, aber noch keine differenzierten und gesicherten Daten zu ausländerrechtlichen Massnahmen im Zusammenhang eines Sozialhilfebezugs seit Einführung des neuen AIG vor. Zwar geben die zur Verfügung gestellten Zahlen des kantonalen Migrationsamtes Aufschluss über erfolgte migrationsrechtliche Massnahmen von 2018 bis 2020, doch lassen sich in Anschluss an die Einführung des neuen AIG (noch) keine klaren Tendenzen hinsichtlich Verwarnungen der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung (B und C), Widerruf/Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis (B) und Widerruf Niederlassungsbewilligung (C) ablesen. Nach Angaben von Michael Schneeberger, Amtschef-Stellvertreter des kantonalen Migrationsamtes Zürich, wird in der Dokumentation zu den Rückstufungen, die es seit dem 1. Januar 2019 gibt, keine Unterteilung nach den effektiven Gründen (Straffälligkeit, Sozialhilfebezug, Schuldenwirtschaft oder andere Integrationsdefizite) vorgenommen (pers. Mitteilung, 15.03.2021).

*Tabelle 3. Ausländerrechtliche Massnahmen aufgrund von Sozialhilfebezug im Kanton Zürich*

	Verwarnungen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung (B und C)	Widerruf/Nichtverlängerung Aufenthaltserlaubnis (B)	Widerruf Niederlassungsbewilligung (C)
2020	118	93	12
2019	161	127	11
2018	242	113	6
2017	217	99	11

Quelle: Eigene Darstellung (Migrationsamt Zürich)<sup>12</sup>

### 2.2.3 Meldepflicht

Die mit dem Vollzug des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) beauftragten Behörden sind gemäss Artikel 97 verpflichtet, die benötigten Auskünfte zu erteilen und auf Verlangen Einsicht in amtliche Akten zu gewähren. Die gesetzliche Meldepflicht besteht nicht nur beim Bezug von Sozialhilfe, sondern auch bei der Eröffnung von Strafuntersuchungen, zivil- und strafrechtlichen Urteilen, Zivilstandsänderungen sowie bei einer Verweigerung der Eheschliessung, Arbeitslosenentschädigung oder Ergänzungsleistungen, Disziplinar-massnahmen von Schulbehörden, Massnahmen von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und anderen Entscheiden, die auf einen besonderen Integrationsbedarf nach den Integrationskriterien hindeuten (Art. 97 AIG).<sup>13</sup> Die für die Ausrichtung von Sozialhil-

<sup>11</sup> Dazu gehört zum Beispiel die Aussage der Beratungsstelle für Migrations- und Integrationsrecht (MIRSAH), wonach die Mehrheit der sie aufsuchenden Klient\*innen wegen einer Verwarnung oder einer drohenden Wegweisung wegen Sozialhilfebezugs zu ihnen kämen. Mit der Einführung des AIG im Januar 2019 hätte insbesondere die Zahl der Anfragen betreffend Rückstufungen zugenommen, dies auch deshalb, weil eine Wegweisung aufgrund von Sozialhilfebezug bereits vor der besagten Gesetzeseinführung juristisch möglich gewesen sei (Hohl, 2021, S. 46–47).

<sup>12</sup> Entspricht der Antwort des Regierungsrates vom 30. September 2020 zur KR-Anfrage 329/2020 ([Regierungsratsbeschluss Nr. 945/2020 I Kanton Zürich](#)).

<sup>13</sup> «Der Bundesrat bestimmt, welche Daten den Behörden nach Absatz 1 gemeldet werden müssen bei: a. der Eröffnung von Strafuntersuchungen; b. zivil- und strafrechtlichen Urteilen; c. Änderungen im Zusammenhang mit dem Zivilstand sowie bei einer Verweigerung der Eheschliessung; d. dem Bezug von Sozialhilfe; dbis.243

feleistungen zuständigen Behörden sind somit angehalten, den kantonalen Migrationsbehörden un-  
aufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländer\*innen zu melden (Verordnung über Zulas-  
sung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE 24. Oktober 2007).

Für die Sozialdienste besteht demnach eine gesetzliche Meldepflicht gegenüber den Migrationsbe-  
hörden. Bezüglich konkreter Umsetzung stellen sich allerdings mehrere Fragen. Wie wird der Infor-  
mationsfluss geregelt hinsichtlich Regelmässigkeit, Informationsgehalt und Zielgruppen, geschieht  
dies kantonal und kommunal einheitlich? Wie sieht das Vorgehen nach der Meldung eines Sozialhil-  
febezugs aus? Eine formalisierte Handhabung der neuen gesetzlichen Grundlage im AIG scheint sich  
aktuell erst zu etablieren:

Ein Punkt, den es für die Umsetzung zu klären galt, stellt der für die Meldepflicht relevante Sozialhil-  
febezug (bezüglich Höhe, Art) dar: die Definition der bezogenen und gegenüber den Migrationsbe-  
hörden auszuweisenden Sozialhilfebeträge. In einem Rundschreiben unterscheidet das Staatssekre-  
tariat für Migration (SEM) zwischen 1. Grundversorgender Sozialhilfe; 2. Leistungen im Bereich In-  
tegration, Gesundheit und Familienförderung; 3. andere Bedarfsleistungen und 4. Zivilrechtliche Kin-  
des- und Erwachsenenschutzmassnahmen (Staatssekretariat für Migration, 2021, S. 1–4).

In dem Rundschreiben des SEM wird sodann festgehalten, dass sich die Meldepflicht auf die Sozial-  
hilfe im engeren Sinne, also primär auf die grundversorgende Sozialhilfe und die Leistungen im Be-  
reich Integration, Gesundheit und Familienförderung bezieht.<sup>14</sup>

Weiter hält das Rundschreiben des SEM fest, dass die zuständige kantonale Migrationsbehörde die  
Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten hat, wenn finan-  
zielle Aufwendungen erbracht werden, die den Grenzwert von 50'000.- CHF für Einzelpersonen bzw.  
80'000.- CHF für Mehrpersonenhaushalte während der letzten drei Jahre vor Ablauf der Bewilligung  
erreichen (Art. 4 Bst. g ZV-EJPD (Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements  
über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren vom 13. August 2015, Stand 1. Januar 2021, SR  
1472.201.1)). Massgehend für dieses Zustimmungsverfahren im Rahmen einer Einzelfallprüfung sind  
jedoch lediglich Unterstützungsleistungen der grundversorgenden Sozialhilfe (Staatssekretariat für  
Migration, 2021, S. 7).

In ihrem Newsletter vom Mai 2021 kündigte die Sozialkonferenz des Kantons Zürich (SoKo) «Anpas-  
sungen im Meldeverfahren der Sozialhilfeorgane an das Migrationsamt» an. So wurde der im auslän-  
derrechtlichen Kontext relevante Sozialhilfebegriff klarer gefasst:

---

dem Bezug von Arbeitslosenentschädigung; dter.244 dem Bezug von Ergänzungsleistungen nach dem ELG245;  
dquater.246 Disziplinar massnahmen von Schulbehörden; dquinqies.247 Massnahmen von Kindes- und Er-  
wachsenenschutzbehörden; e.248 anderen Entscheiden, die auf einen besonderen Integrationsbedarf nach den  
Kriterien gemäss Artikel 58a hindeuten; f.249 ...» (AIG Art. 97 Abs. 3).

<sup>14</sup> «Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Leistungen der Sozialhilfe beitragsunabhängig und be-  
darfsbemessen (Bundesgerichtsentscheid 2C\_13/2019 vom 31.10.2019). Diese Legaldefinition der Sozialhilfe im  
Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (vgl. Art. 2 und 3 Zuständigkeitsgesetz,  
ZUG3) prägt seit Jahren die kantonale Praxis und kann auch für das Ausländerrecht übernommen werden. Dies  
entspricht im Weiteren den Zuordnungen des BFS in seinem Inventar für Sozialhilfe» (Staatssekretariat für Mig-  
ration, 2021, S. 2).

«Leistungen aus diesem zweiten Bereich werden nach Massgabe der Rechtsprechung des Bundesgerichts aus-  
länderrechtlich der Sozialhilfe zugerechnet (Art. 62 Abs. 1 Bst. e oder Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Das heisst, dass  
diese Massnahmen unabhängig von ihrer integrations-, gesundheits- oder familienpolitischen Zielsetzung ge-  
stützt auf Art. 97 Abs. 3 Bst. d AIG in Verbindung mit Art. 82 Abs. 5 VZAE den Migrationsbehörden gemeldet  
werden müssen» (Staatssekretariat für Migration, 2021, S. 6).

Unter die zu meldenden Sozialhilfeleistungen fallen die grundversorgende Sozialhilfe sowie die Sozialhilfeleistungen im Bereich Integration, Gesundheit und Familienförderung. Zu Letzteren zählen Massnahmen im Bereich der beruflichen und sozialen Integration (bspw. Aus- und Weiterbildungskosten, Massnahmen der Integration in den Arbeitsmarkt), Massnahmen im Bereich der Gesundheitspolitik (bspw. Gesundheitskosten, behinderungsbedingte Kosten) sowie Massnahmen im Bereich der Familienpolitik (bspw. familienergänzende Kinderbetreuung). Kinderschuttmassnahmen und ergänzende Hilfen zur Erziehung, welche über die Sozialhilfe finanziert werden, werden von der Meldepflicht ausgenommen. (Sozialkonferenz Kanton Zürich, 2021, S. 3)

Zudem wurde der Grenzwert, ab welchem die Meldung bei Personen mit Niederlassungsbewilligung zu erstatten ist, ab 1. August 2021 auf CHF 60'000.00 erhöht (bislang CHF 40'000.00) (SoKo 2021, S. 3).

Weiter wurden die Faktoren im Meldeformular, mit welchen auf Besonderheiten bezüglich des Unterstützungbedarfes der betroffenen Personen hingewiesen werden kann, aktualisiert. Unter anderem besteht neu die Möglichkeit, explizit auf Sozialhilfeleistungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie hinzuweisen (Sozialkonferenz Kanton Zürich, 2021, S. 3).

Weil Sozialdienste in den zurückliegenden Monaten vermehrt festgestellt haben, dass ein Nichtbezug durch die Meldepflicht aktiv gefördert wird, hat sich die SoKo dazu entschieden, dass Thema Nichtbezug in ihr Legislaturprogramm (Tätigkeitsschwerpunkte 2021 – 2024) im Schwerpunkt «Gemeinsame Weiterentwicklung der Sozialhilfe» aufzunehmen (Sozialkonferenz Kanton Zürich, 2021, S. 3).

Studien zur Handhabung der Meldepflicht und Umsetzung von ausländerrechtlichen Massnahmen im Zusammenhang eines Sozialhilfebezugs liegen nur für den Zeitraum vor der Einführung des AIG und bezogen auf die Zielgruppe der sozialhilfebeziehenden Ausländer\*innen von Drittstaaten vor (Büro BASS, 2018; Ecoplan, 2018). Beide Studien stellten dabei grosse Unterschiede zwischen den Kantonen fest. Es ist davon auszugehen, dass diese Unterschiede nach wie vor bestehen und «die Gewichtung der einzelnen Interessen in den Kantonen unterschiedlich ausfällt und so zu unterschiedlichen Massnahmeneinsatz führt» (Ecoplan, 2018, S. 6). Erfahrungen zur Umsetzung des neuen ausländerrechtlichen Sozialhilfebegriffs und dem neuen Zustimmungsverfahren sind aktuell noch nicht öffentlich zugänglich dokumentiert.

### 3. Empirische und theoretische Zugänge zur Kopplung von Sozialhilfebezug und ausländerrechtlichem Status

#### 3.1 Forschungsstand in der Schweiz

In jüngster Zeit haben sich in der Schweiz verschiedene Forschungsbeiträge aus rechtswissenschaftlicher, sozialwissenschaftlicher und sozialarbeiterischer Perspektive mit dem Thema Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung auseinandergesetzt. Einige davon sind in den vorangehenden Kapiteln bereits etwas eingehender zitiert worden. Zu nennen sind an dieser Stelle insbesondere noch einmal die sozialwissenschaftlichen Untersuchungen von Oliver Hümbelin zur Verbreitung des Nichtbezugs in Relation zu parteipolitischen Orientierungen im Kanton Bern (Hümbelin, 2019), die umfangreiche Studie zum Nichtbezug von Sozialhilfe aus Genf von Barbara Lucas und Kolleg\*innen (Lucas, Ludwig, Chapuis & Crettaz, 2019) sowie die rechtswissenschaftliche Analyse von Marc Spe-

scha (Spescha, 2021). Diese Studien fokussieren zwar nicht auf den Nichtbezug speziell in der Migrationsbevölkerung, können aufgrund ihres Samples aber auch hierzu wichtige Aussagen machen, insbesondere die Studie von Lucas et. al (2019), da sie darin auch Nicht-Beziehende befragt haben. Im Folgenden wird ergänzend zu den bereits genannten Studien noch kurz etwas näher auf zwei neuere Arbeiten eingegangen, die für unseren Zusammenhang relevant sind.

In ihrem jüngsten Artikel analysieren Lisa Marie Borelli und Stefanie Kurt der HES Wallis mit weiteren Forschenden der Universität Neuenburg (2021) die Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts im Hinblick auf allfällige Kopplungen und Interdependenzen von Sozialleistungsbezug und Konsequenzen für die ausländerrechtliche Bewilligung. Die 18 untersuchten Urteile, in denen sich das Bundesgericht mit einer Ausnahme durchgehend für die Beendigung des Aufenthalts von Nicht-Staatsangehörigen aufgrund von Sozialhilfebezug ausspricht, zeigen rechtliche Logiken und Argumentationen, die auf eine Unterscheidung von Staatsangehörigen vs. Nicht-Staatsangehörigen hinauslaufen und letztere als illegitime Belastung für die öffentliche Hand des Schweizer Staates konstruieren. Zum zentralen Massstab wird dabei die (wirtschaftliche) Integration bzw. Integrationsbemühungen, die als nicht oder zu wenig gegeben beurteilt werden - Bedürftigkeit wird in den Urteilen als fehlende Bereitschaft ausgelegt. Die Autor\*innen konstatieren vor diesem Hintergrund eine Individualisierung von Sozialhilfeabhängigkeit im Kontext einer neoliberalen Logik der wirtschaftlichen Teilhabe. Sie verorten ihre Arbeiten im Diskurs zu Grenz- und Migrationskontrollen und interpretieren ihre Ergebnisse als Ausdruck einer Politik der (Nicht-)Zugehörigkeit und des Wohlfahrtschauvinismus; Sozialpolitik und Migrationskontrolle sind aufs Engste verknüpft.<sup>15</sup>

Einen anderen Fokus wählt Julia Hohl (2021) in ihrer Masterarbeit in Sozialer Arbeit: Sie fragt nach den Auswirkungen, die das gesetzlich verankerte Integrationsverständnis auf die sozialarbeiterische Praxis hat und wie sich das Integrationsverständnis des AIG mit dem Integrationsauftrag der Sozialhilfe vereinbaren lässt. In ihrer empirischen Untersuchung zeigt sie anhand von Interviews mit Vertreter\*innen Schlüsselinstitutionen der betroffenen Handlungsfelder Widersprüche auf in der Anwendung von ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug. Diese zeigen sich insbesondere in den unterschiedlichen Integrationsanforderungen und -bemühungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden. Sie gelangt zum Schluss, dass die rechtliche Kopplung von Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung sowie die strenge Anwendung ausländerrechtlicher Sanktionen zu einer Verschiebung von Problemlagen führt, die mit dem Integrationsauftrag der Sozialhilfe teilweise kollidiert. Im Extremfall verzichten armutsgefährdete Ausländer\*innen auf Sozialhilfeleistungen, was den Ausschluss aus dem System sozialer Sicherung bedingt und Integration im Sinne einer gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe behindert. Für Sozialarbeitende, die auf öffentlichen Sozialdiensten für die Ausrichtung der Sozialhilfe und die soziale sowie berufliche Integration ihrer Klient\*innen verantwortlich sind, führten die gesetzlichen Verschärfungen im AIG zu Verunsicherungen, während ihnen im Prozess der Aufenthaltsregelung gleichzeitig eine wichtige Rolle zukomme, hält Hohl fest. Sie stellt einen Bedarf an einer praxisbezogenen, empirischen Aufarbeitung fest und plädiert dafür, auch den Asylbereich einzubeziehen (Hohl, 2021, S. 80). Zudem scheint ihr wichtig, sowohl die Perspektive von Sozialhilfebeziehenden wie auch von Nichtbezüglerinnen und Nichtbezügern in einer künftigen, vertiefenden Untersuchung zum Thema Nichtbezug zu erfassen (Hohl, 2021, S. 80).

---

<sup>15</sup> Ganz ähnlich argumentiert der Soziologe Jean-Pierre Tabin (2020), der sich schon seit mehreren Jahren mit dem Phänomen des Nichtbezugs befasst und in seinem Beitrag im Sozialalmanach der Caritas Schweiz ebenfalls mit der Selektivität des Sozialstaates befasst, der Menschen entgegen dem postulierten Prinzip der Universalität nach Status und Herkunft einteilt. Dabei würden Nichtschweizer\*innen einem Wohlfahrtschauvinismus ausgesetzt, der nach kulturellen Kriterien selektioniere, obschon Leistungsansprüche durch ökonomische Bedürftigkeit legitimiert sein sollten. In ihrer radikalen Form nehme diese Hierarchisierung die Ausgrenzung bedürftiger Menschen bewusst in Kauf.

### 3.2 Nichtbezug im Lichte der Prekaritätsforschung

Um das Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe in seiner gesamtgesellschaftlichen Dynamik sowie in seinen lebensweltlichen Folgen zu fassen, kann ein prekaritätstheoretischer Zugang fruchtbar sein. Im Folgenden werden deshalb einige wichtige Arbeiten und Ansätze von Forschenden im Bereich Prekarität kurz skizziert.

Im aktuellen soziologischen Diskurs sind eine Vielfalt prekaritätsbezogener theoretischer und empirischer Auseinandersetzungen und entsprechende Begrifflichkeiten anzutreffen, was eine einführende Begriffsbestimmung unabdingbar macht. Diskussionsursprünge in Europa sind hauptsächlich der französischen Soziologie respektive den Soziologen J.C. Ray, Pierre Bourdieu und Robert Castel in den späten 1980 und 1990er Jahren zu verdanken, wobei Dörre (Dörre, 2017, S. 259) von der Rückverfolgung der Geschichte rund um prekäre Arbeits- und Lebensformen bis ins 14. Jahrhundert spricht. Die sozialwissenschaftliche Debatte der 1980er und 1990er Jahre rund um Prekarität, Prekarisierung und Prekariat fokussiert auf ein industrie- und arbeitssoziologisches Verständnis und nimmt damit die Ausbreitung niedrig entlohnter, zeitlich begrenzter und/oder ungeschützter (männlicher) Erwerbsverhältnisse in den Blick (Dörre, 2017, S. 258; Motakef, 2015, S. 21; Pelizzari, 2020, S. 371). Motakef (2015, S. 21, 24) zufolge hat diese klassische Prekarisierungsdebatte z.B. gemäss Marx, Durkheim und Polanyi bis heute eine kapitalismuskritische Absicht mit Blick auf «die zerstörerischen und anomischen Dynamiken von kapitalistischen Ökonomien» und fragt nach der Reproduktion alter sowie neuer Ungleichheiten. In den frühen 2000er Jahren hat der Begriff Prekarität in Europa aufgrund der «May Day mobilizations» als Protestantworten auf Sparmassnahmen und ökonomische Unsicherheit rund um Beschäftigungsverhältnisse Popularität erfahren (Paret & Gleeson, 2016, S. 278–279).

Obwohl bis heute die häufigste Begriffsanwendung im Kontext von Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarkt in Verbindung mit ökonomischer Unsicherheit stattfindet (Paret & Gleeson, 2016, S. 278–279), hält Pelizzari (2020, S. 372) fest, dass in der jüngeren sozialwissenschaftlichen Forschung Prekarität nicht mehr nur im arbeitsmarktlichen Kontext diskutiert, sondern auch für zusätzliche unsichere Lebensbedingungen verwendet wird. Dies gilt insbesondere für postopereistische oder gouvernementalitätstheoretische Ansätze, in denen Verunsicherung als spezifische Regierungsform verstanden bzw. «die Art und Weise, wie Individuen durch Prekarisierung als Subjekte adressiert und regiert werden», kritisiert wird (Motakef, 2015, S. 136). Die gouvernementale Perspektive, wie sie z.B. Isabell Lorey einnimmt, fokussiert also nicht mehr nur auf Erwerbsarbeit und Normalarbeitsverhältnis, sondern nimmt einen mehrdimensionalen Blick auf Unsicherheit und damit einhergehende Prozesse/Verhältnisse respektive auf die Einbettung in gesellschaftstheoretische Zusammenhänge ein (Freudenschuss, 2013, zitiert nach Steiner, 2017, S. 30). Diese Perspektive ist für die Vorstudie «Nichtbezug von Sozialhilfe bei Migrant\*innen» fruchtbar, so interessiert nicht nur die arbeitssoziologische Sicht bezüglich Kausalität von Beschäftigung und sinkendem wohlfahrtsstaatlichem Schutz- und Integrationsniveau (Dörre, 2017, S. 259), also die Verunsicherung nach Erwerbsarbeit, «sondern ebenso eine Verunsicherung der Lebensführung und somit der Körper und Subjektivierungsweisen» (Steiner, o. J., S. 32, zitiert nach Butler, 2015). In anderen Worten: Die Referenzierung der Erwerbsarbeit gegenüber anderen biographische Aspekten (Steiner, 2017, S. 32) gilt es kritisch zu reflektieren. So kritisiert Motakef (2015, S. 8), dass eine Verengung des Prekarisierungsbegriffs auf das unsicher werden von männlicher Lohnarbeit die enge Verwobenheit von Rassifizierungsprozessen und Migrationsregimen verschleiert. An dieser Stelle führt die Soziologin mehrere Untersuchungsbeispiele von Prekarisierungsprozessen auf, bei welchen auch rassistische (institutionelle) Diskriminierungen im Zugang zum Ar-

beitsmarkt und zu gesellschaftlicher Teilhabe zu berücksichtigen sind (u.a. fremde Eigenwahrnehmung trotz Staatsbürgerschaft, koloniales Denksystem in der EU-Migrationspolitik, Zugangsrestriktionen zum Arbeitsmarkt, Nicht-Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen usw.) (Motakef, 2015, S. 8–9). Die mehrdimensionale Perspektive gouvernementalitätstheoretischer Ansätze gilt es entsprechend genauer zu betrachten und im Hinblick auf den Kontext Migration und Nichtbezug von Sozialhilfe zu adaptieren.

Jungwirth und Scherschel (2010, zitiert nach Motakef, 2015, S. 8) zufolge sind die Lebenslagen von Migrant\*innen aus vielfältigen Gründen überproportional häufig prekär. Es wird auf das restriktive deutsche Zuwanderungsgesetz hingewiesen, welches den Zugang zur Erwerbsarbeit an den Aufenthaltsstatus knüpft. Während bei arbeitssoziologischen und postoperaistischen Ansätzen das Individuum und dessen berufliche Integration im Fokus steht, definiert Lorey (2015, zitiert nach Steiner, 2017, S. 32) gouvernementale Prekarität «nicht nur als Verunsicherung durch Erwerbsarbeit, sondern ebenso [als] eine Verunsicherung der Lebensführung ... [welche es ermöglicht], die komplexen Wechselwirkungen eines Regierungsinstruments mit ökonomischen Ausbeutungsverhältnissen sowie Subjektivierungsweisen in ihren Ambivalenzen zwischen Unterwerfung und Ermächtigung zu problematisieren». Auch Paret und Gleeson (2016, S. 280) weisen in ihrem Artikel auf den Bedarf an alternativen Ansätzen mit Begriffserweiterung hin, weg von kausaler Prekarität und ökonomischer Unsicherheit. Wechselwirkungen sind auch in der Schweizer Migrationspolitik feststellbar: Die wirtschaftliche Integration und/oder Selbständigkeit hat eine zentrale Bedeutung, wenn es um den Erhalt eines Aufenthaltsstatus geht, der wiederum einen Einfluss auf den Erhalt einer Lohnarbeit hat. So wird unter anderem die Erteilung oder Aberkennung einer Aufenthaltsbewilligung B häufig lediglich an materiellen Kriterien geprüft, die Beurteilung erfolgt anhand einer eindimensionalen Kausalität (Steiner, 2017, S. 88). Humanitäre Faktoren werden bei der Bestimmung eines Aufenthaltsrechtes zwar nicht völlig ausgeklammert, haben jedoch (insbesondere bei der Umwandlung des F- zu B-Status sowie von B- zu C-Status) eine immer kleinere Relevanz (Stichwort Paradigmenwechsel) (Scherschel, 2016, S. 261–262). Scherschel (2016, zitiert nach Steiner, 2017, S. 32–33) spricht hier von der politischen Konditionierung des humanitären Aufenthalts hinsichtlich Arbeitsmarktbelangen und nennt zudem die enge Verknüpfung weiterer Lebenschancen an die Erwerbsarbeit. Ergo kann im Kontext von Migration nicht davon ausgegangen werden, dass unsichere Erwerbsarbeitsverhältnisse allein als Ursache für Prekarität (und damit Unsicherheit in weiteren Lebensbereichen) gelten, sondern dass eine Wechselwirkung von migrationspolitischen Rahmenbedingungen und Vorgaben und dem Zugang zu einer (existenzsichernden) Erwerbsarbeit und deren Ausübung besteht. Man könnte hier auch von einer Prekaritätsspirale sprechen, welche weitere Lebensbereiche beeinflusst und nicht nur Folgen für das Individuum, sondern auch für Systeme, in welchen dieses Mitglied ist (bspw. Familie), hat. Scherschel (Scherschel, 2016, S. 245) schreibt dazu, dass sich «unter den Bedingungen von Asyl- und Fluchtmigration ... Lebenschancen mit Erwerbsarbeit auf sehr spezielle Weisen [verknüpfen]». Es geht also darum, die vielfältigen Dimensionen von Prekarität zu beleuchten und allfällige Zusammenhänge oder Widersprüche zu analysieren (Paret & Gleeson, 2016, S. 280). Dabei ist in der Analyse insbesondere zu berücksichtigen, dass der Zugang zu (staatsbürgerlichen, sozialen, politischen) Rechten in westlichen Migrationsgesellschaften nur sehr graduell gewährt - bzw. graduell verwehrt - wird. Scherschel spricht in Rückgriff auf einen Begriff von Linda Morris in diesem Zusammenhang von «civic stratification» (System der graduellen Gewährung/Verwehrung von Rechten) (Scherschel, 2016). Überblick über diese komplexen Zusammenhänge und die Vielfalt relevanter Faktoren visualisiert die folgende Abbildung 1:

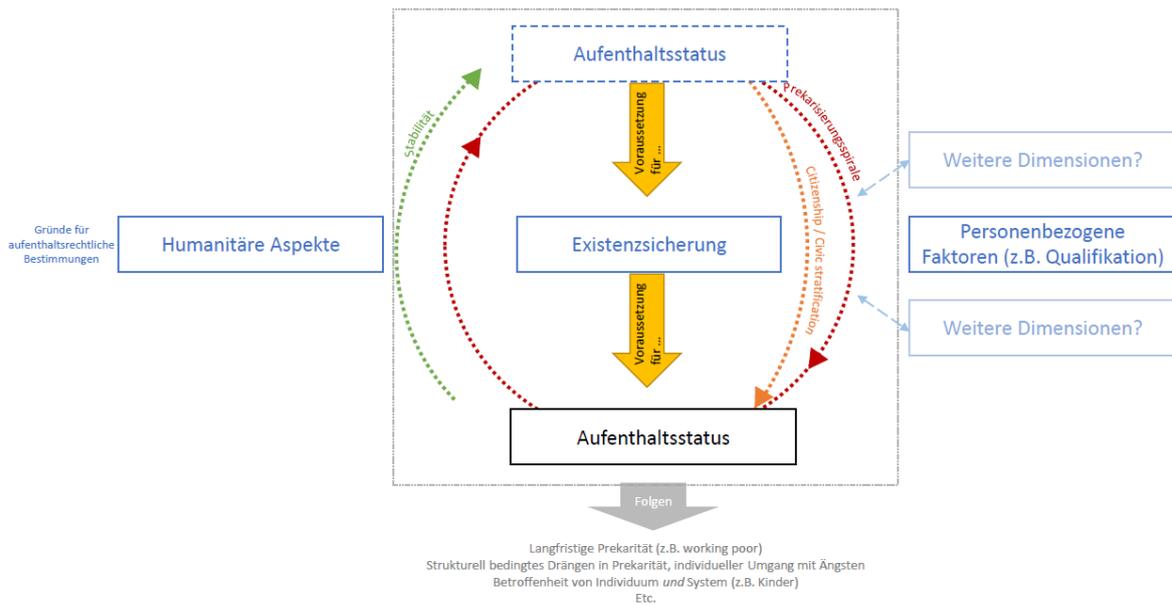


Abbildung 1. Prekarisierungsspirale bei Kopplung von Existenzsicherung und Aufenthaltsstatus

Quelle: Eigene Darstellung

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Prekarisierungsspirale nicht nur aufgrund struktureller Mechanismen (seitens Staat oder Institutionsakteur\*innen) erfolgt, sondern auch persönliche Faktoren ihren Beitrag leisten könnten (z.B. soziokulturelle Prägungen). All diese Einflussfaktoren gilt es als Hypothese in der Vorstudie zu erfassen und in ihrem Zusammenspiel zu analysieren.

Mehrdimensionale Prekarität und Prekarisierungprozesse stehen auch im Zentrum einer kürzlich publizierten Studie von Forscher\*innen um Monika Götzö, Michael Herzig und Eva Mey (Götzö et al., 2021): Im Auftrag der Stadt Zürich untersuchte das Team Lebenswelten und Dynamiken von Personengruppen, die während Covid-19 Nahrungsmittel und Lebensmittelgutscheine bezogen. Auf der Grundlage von Interviews mit Fachpersonen sowie Betroffenen bzw. Beziehenden von Nahrungsmitteln und Lebensmittelgutscheinen identifizierten die Forscher\*innen insgesamt neun typische Problemkonstellationen. Sie zeigen auf, wie sich diese neun Problemkonstellationen entlang der beiden (Prekaritäts-)Achsen «Aufenthaltsstatus» und «finanzielle Absicherung» unterscheiden lassen. Waren die entsprechenden Lebenssituationen schon vor Covid-19 von aufenthaltsrechtlicher und/oder finanzieller Prekarität bedroht, so liessen sich in Folge von Covid-19 je nach Problemkonstellation weitere Prekarisierungsprozesse beobachten, die die finanzielle Situation und/oder den Aufenthaltsstatus umfassen.

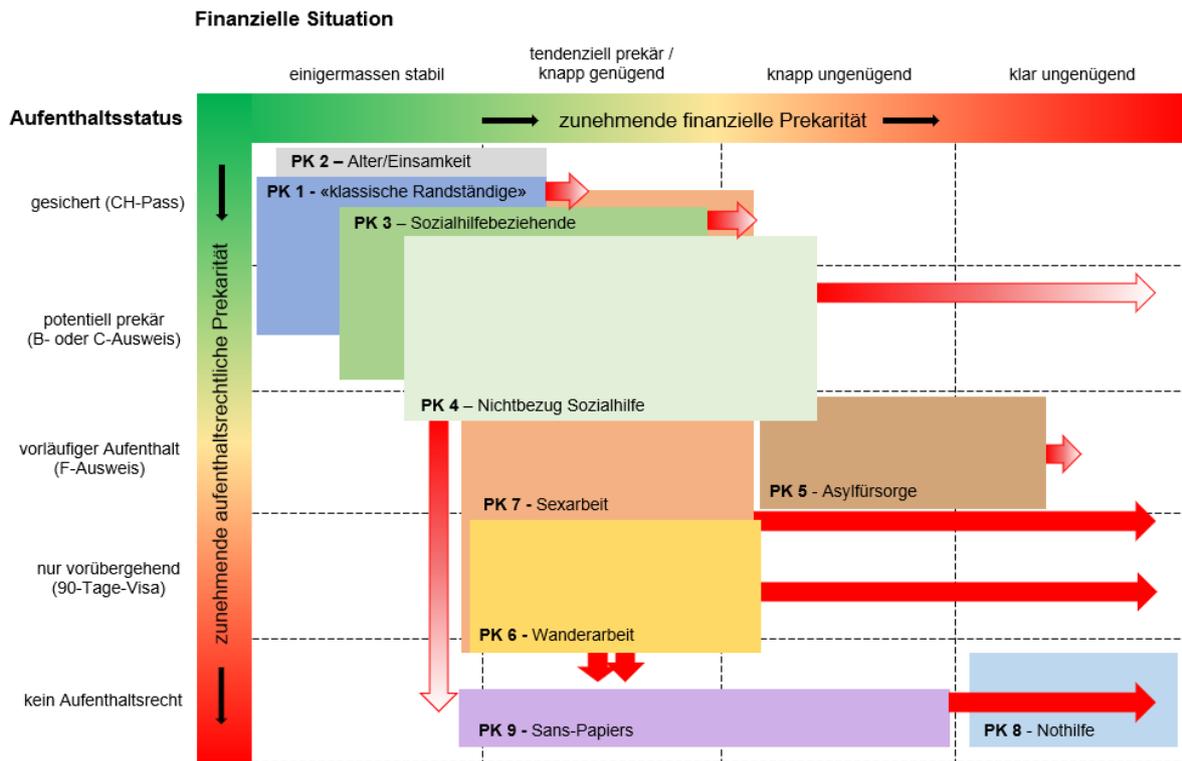


Abbildung 2. Nicht-Bezug als eine von neun Problemkonstellationen entlang der Prekaritätsachsen "Aufenthaltsstatus" und "Finanzielle Absicherung"

Quelle: Götzö et al., 2021, S. 17

Abbildung 2 zeigt sowohl auf der Ebene der finanziellen Absicherung wie auch auf der Ebene des rechtlichen Aufenthaltsstatus, dass die meisten Problemkonstellationen durch Covid-19 seit Beginn der Pandemie bereits hart getroffen wurden und sich eine Verschlechterung ihrer Situation abzeichnet. Die roten Pfeile zeigen dies auf beiden Achsen auf. Wo die Verschlechterung sofort und akut eintrifft, sind die Pfeile satt rot eingefärbt, wo es sich um längerfristige Prozesse der finanziellen und aufenthaltsrechtlichen Prekarisierung handelt, ist dies mit einem Farbverlauf von Rot nach Weiss dargestellt.

Für unseren Zusammenhang ist die vierte identifizierte Problemkonstellation relevant, die den Nicht-Bezug von Sozialhilfe betrifft. Die Studie vermag auf der Grundlage der geführten Interviews mit Fachpersonen und Betroffenen verschiedene Aspekte der Lebenssituation dieser Gruppe näher zu beschreiben (Götzö et al., 2021, S. 23 ff.): Es handelt sich häufig um kinderreiche Familien, seltener um Alleinstehende, um Selbstständige und Angestellte im Niedriglohnsektor (z.T. Working Poor), die vor Covid-19 mit ihrem Erwerbseinkommen knapp über oder als Working Poor knapp unter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum lebten und keine Sozialhilfe bezogen. Darunter finden sich neben Schweizer Bürger\*innen Personen mit C-, B- sowie F-Status (im letzten Fall also Personen, die in der Hoffnung auf eine baldige Stabilisierung ihres Status bewusst keine Asylfürsorge beziehen). Ihr Einkommen erwerben diese Familien oder Einzelpersonen entweder im Niedriglohnsektor und oft in prekärer Anstellung (Hilfsarbeit, unsicheres Anstellungsverhältnis, wechselnde Pensen, Stundenlohn) oder als Selbständigerwerbende. Als typische Beispiele für ersteres werden etwa die Gastronomie- oder Reinigungsbranche, der Detailhandel oder die Logistik genannt; zu letzteren etwa Taxifahrer oder Inhaberinnen eines Kosmetikstudios. In den Familien setzt sich das Familieneinkommen oft aus mehreren (kleineren oder grösseren) Pensen in Angestellten- und Selbständigenpositionen zusammen, neben beiden Elternteilen tragen oft auch die Kinder dazu bei.

In der Studie liess sich beobachten, dass Familien mit Migrations- und Fluchthintergrund auch dann, wenn gleich mehrere dieser Erwerbsquellen einbrachen, weiterhin nicht wagten, sich bei der Sozialhilfe anzumelden. Die Ausgabe von Nahrungsmittelgutscheinen während der Pandemie stellte unter diesen Bedingungen eine Möglichkeit dar, das in kürzester Zeit knapp gewordene Bargeld für andere dringliche Ausgaben (Wohnungsmiete, Krankenkasse) zu sparen. Die Prekarisierungsprozesse lassen sich dadurch nicht aufhalten, die in der Studie befragten Fachpersonen berichteten von drohendem Wohnungsverlust und zunehmenden gesundheitlichen Problemen. Ob, wann und inwieweit die Betroffenen unter diesen Bedingungen irgendwann doch noch Sozialhilfe beziehen - und damit allerdings eine Prekarisierung ihres Aufenthaltsstatus oder dessen Nicht-Verbesserung auf lange Sicht in Kauf nehmen - lässt sich kaum abschätzen, halten die Forscher\*innen fest. Im Rahmen eines Anschlussprojekts gälte es, allfällige Wechselwirkungen zwischen den Prekaritätsachsen «Finanzielle Situation» und «Aufenthaltsstatus» eingehender zu untersuchen und damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung und Vertiefung der lebensweltlichen Perspektive in der Prekaritätsforschung zu leisten. Im nachfolgenden Kapitel werden erste Ergebnisse aus Gesprächen mit Fachpersonen zum Thema Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung präsentiert.

## 4. Ergebnisse aus der empirischen Erhebung

### 4.1 Zielsetzung, Vorgehensweise und Sample

Ziel der empirischen Erhebung war in Ergänzung zur Vertiefung der Recherchearbeit die Mechanismen und Konstellationen von Prekarität im Kanton Zürich weiter zu analysieren und Folgen der Verschränkung von Sozial- und Migrationspolitik, u.a. unter den Bedingungen der Pandemie in den Jahren 2020-2021 weiter zu erörtern. Ein Forschungsteam des Instituts Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe am Departement Soziale Arbeit der ZHAW<sup>16</sup> führte zu diesem Zweck Einzel- und Gruppeninterviews mit gezielt ausgesuchten Praxisexpert\*innen durch. Die folgende Tabelle veranschaulicht das Sample in anonymisierter Form.

Tabelle 4. Zusammensetzung Interviewteilnehmende und Kennzeichnung

Interview-nummer	Organisation/Behörde	Kennzeichnung
1	Wirtschaftliche Sozialhilfe mit direktem Kund*innenkontakt (K)	1-SD-K-a
	Wirtschaftliche Sozialhilfe mit direktem Kund*innenkontakt	1-SD-K-b
	Wirtschaftliche Sozialhilfe mit direktem Kund*innenkontakt	1-SD-K-c
	Wirtschaftliche Sozialhilfe ohne direktem Kund*innenkontakt (nK)	1-SD-nK-a
2	Migrationsamt Kanton Zürich ohne direktem Kund*innenkontakt	2-G-nK-a
3	Schweizerisches Rotes Kreuz mit direktem Kund*innenkontakt	3-N-K-a
	Caritas ohne direktem Kund*innenkontakt	3-N-nK-a
4	DFA Die kirchliche Fachstelle für Arbeitslosigkeit mit direktem Kund*innenkontakt	4-N-K-a
5	Wirtschaftliche Sozialhilfe ohne direktem Kund*innenkontakt	5-SD-nK-a
6	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ohne direktem Kund*innenkontakt	6-N-nK-a
7	Fachstelle für Integration Zürich mit direktem Kund*innenkontakt	7-N-K-a
	Fachstelle für Integration Zürich ohne direktem Kund*innenkontakt	7-N-nK-a

Anmerkungen:

Art des Arbeitgebers: SD = Wirtschaftliche Sozialhilfe, N = Nichtregierungsorganisation, Hilfswerk, politische Organisation usw., G= Gesetzgebende oder -ausführende Organisation

<sup>16</sup> Prof. Dr. Eva Mey, Gisela Meier, Dr. Rahel Strohmeier Navarro Smith.

Die Interviews wurden anhand problemzentrierter Leitfäden durchgeführt und danach protokolliert sowie inhaltsanalytisch ausgewertet.

Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Expert\*innen und Experten zusammenfassend dargestellt. Die Ergebnisdarstellung ist entlang der folgenden fünf thematischen Bereiche strukturiert, die als solche auch in den Interviews behandelt wurden:

- Merkmale der Nicht-Beziehende
- Ursachen des Nichtbezugs
- Folgen und Umgang
- Meldepflicht
- Einfluss von Covid-19

## 4.2 Ergebnisse aus den Interviews mit den Expert\*innen

### 4.2.1 Merkmale der Nicht-Beziehende

Wie bereits in der Ausgangslage erläutert, bestehen zum Ausmass und zur Verbreitung des Nichtbezugs von Sozialhilfe bisher nur wenige gesicherte Zahlen, dies gilt auch für besonders betroffene Personengruppen respektive vertretene Profile. Auch aus Sicht der befragten Praxisexpert\*innen lassen sich diesbezüglich überwiegend nur Vermutungen anstellen. Es gibt jedoch Indikatoren, welche auf die Zunahme des Phänomens Nichtbezug hinweisen und die Erfahrung der Interviewten zeigt in ihrer Summe eine eindeutige Tendenz: Die von mehreren Wissenschaftler\*innen genannte Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen (u.a. Fluder et al., 2020; Lucas, 2020b) bei einem Bezug von Sozialhilfe als zusätzliche prekarisierende Dimension (im Vergleich zu Schweizer\*innen) ist hoch relevant. Folgend werden die Einschätzungen zu Nicht-Beziehenden zusammenfassend dar- und Bezüge zum bisherigen Forschungsstand hergestellt.

Die Praxisexpert\*innen sind sich einig, dass die Dunkelziffer beim Nichtbezug von Sozialhilfe sehr hoch sein muss.<sup>17</sup> Die Behörden oder Institutionen, für welche die Befragten tätig sind, richten sich an unterschiedliche Aufenthaltsstati (vgl. Tabelle 3), wobei eine besondere Betroffenheit bei Personen mit B oder C-Ausweis geäussert wurde. Diese subjektive Wahrnehmung lässt sich anhand der Sozialhilfestatistik des BFS ein Stück weit generalisieren: Die SKOS hat anhand der Zahlen von 2019 und vorherigen Jahrgängen eine Auswertung vorgenommen und zeigt auf, dass eine deutliche Senkung von Sozialhilfebeziehenden mit C- und B-Bewilligungen im Langzeitvergleich ersichtlich ist. Konkret lässt sich ein Rückgang von 8% zwischen 2017 und 2019 feststellen<sup>18</sup>. Wenngleich es sich hier nicht um einen validierten Indikator für Betroffene handelt ist dieser Hinweis ernst zu nehmen, da die Rückgangsquote insgesamt lediglich 2.5% beträgt (6-N-nk-a)<sup>19</sup>. Weitere Hinweise für Nicht-Beziehende sind z.B. offene KVG-Prämien, von welchen die Gemeinde erfährt und die durch öffentliche Mittel beglichen werden. Auch hier wurde eine erhöhte Betroffenheit durch Migrant\*innen erwähnt (1-SD-K-c). Die befragten NGOs bestätigen diese Annahmen und äussern, dass ca. 80% aller Migrant\*innen, welche sich informieren oder Hilfe erhalten, vom Thema Nichtbezug betroffen sind. Dabei ist ein Nicht-Wissen um den Anspruch selten der Fall (Typ a, vgl. S. 4), viel eher handelt es sich um

---

<sup>18</sup> Diese Zahlen sind unabhängig davon zu verstehen, dass Migrant\*innen eine höhere Sozialhilfequote aufweisen als Schweizer\*innen.

<sup>19</sup> Das in Klammer gesetzte Kürzel bezeichnet jeweils die Quelle der voranstehenden Aussage, die Seitenzahl benennt, wo im Transkript sich die Aussage finden lässt. Da die Ergebnisse in anonymisierter Form dargestellt werden, verzichten wir auf die Nennung von Namen. Die Kürzel geben jedoch die Merkmale der Fachperson wieder, die die jeweilige Aussage gemacht hat; vgl. dazu obenstehend in Abschnitt 4.1.

ein bewusstes Nicht-Beantragen (Typ b), da Konsequenzen bezüglich Aufenthaltsstatus befürchtet werden. Von besonderer Bedeutung ist dies, da nie ganz sicher sei, ob diese Befürchtungen faktisch berechtigt sind. Die sehr heterogenen kantonalen Vorgaben bezüglich Meldepflicht und Ermessensspielräume der kantonalen Migrationsämter bei der Beurteilung einzelner Fälle (siehe auch Kapitel 4; Meldepflicht) verunmöglicht eine objektive Einschätzung der Konsequenzen. Hier wäre eine lückenlose Dokumentation und Zugänglichkeit ausländerrechtlicher Entscheide wie Verwarnungen, Rückstufungen oder Wegweisungen hilfreich, was derzeit (noch) nicht der Fall ist (2-G-nK-a, S. 5). Solche Daten wären im Vergleich zu Erhebungen der Sozialdienste hinsichtlich Anzahl Erstkontakte vs. Anzahl faktischer erstmaliger Unterstützung (u.ä.) deutlich aussagekräftiger.<sup>20</sup> Selbstredend würde auch eine Harmonisierung der Praxis zur besseren Nachvollziehbarkeit von Konsequenzen führen.

Bezüglich besonders betroffener Personengruppen unter Migrant\*innen bzw. Profilen lassen sich anhand unserer Studie fast keine verallgemeinernde Aussagen festhalten. Die Aussagen z.B. zum Familienstand, zum Alter o.ä. waren zu divers, als dass eine Tendenz feststellbar wäre, entsprechend lassen sich die Ergebnisse der Caritas Schweiz (Fluder et al. 2020) nicht bestätigen. Mehrmals wurde genannt, dass bei Teilzeiterwerbstätigkeit oder Working Poor, also Personen mit ergänzendem Sozialhilfeanspruch, besonders häufig auf Sozialhilfe verzichtet wird. Hier handelt es sich zwar um subjektive bzw. punktuelle Beobachtungen, jedoch weisen die Ergebnisse der Caritas (2020, S. 3) in dieselbe Richtung. Weiter wird vermutet, dass eher die Angst vor einem Statusverlust (Nicht-Verlängerung oder Entzug der Aufenthaltsbewilligung) relevanter ist als die Angst davor, keine Statusverbesserung (z.B. von B auf C) zu erhalten. Demgegenüber wurde deutlich, dass sich Migrant\*innen – sei es mit oder ohne Sozialhilfeanspruch – vergleichsweise häufig in prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden: «Personen ohne Schweizer Pass sind häufiger in Erwerbsverhältnissen mit wenig Sicherheit und Reserven, niederschwelligere Dienstleistungen ohne Qualifikation, z.B. Nagelstudios oder Taxifahrer» (6-N-nK-a). Häufig arbeiten Personen in diesen Branchen auch selbständig und sind damit weniger geschützt vor Risiken wie Arbeitslosigkeit o.ä. Aufgrund prekärer Tätigkeiten sind Migrant\*innen eher vom Verlust von Einkommen betroffen und beantragen gleichzeitig seltener Sozialhilfe aufgrund der oben aufgeführten Ängste. Es kann somit von einer doppelten Benachteiligung gesprochen werden.

Im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie nennen die Praxisexpert\*innen zwei Entwicklungen mit Bezug auf die Nicht-Beziehende: Erstens sind die gerade eben angesprochenen prekären Arbeitsverhältnisse respektive diese Branchen besonders häufig von wirtschaftlichen Folgen – sprich Stellenverlust – betroffen. Zweitens haben sich neue Nicht-Bezugsgruppen entwickelt, so z.B. Personen aus der Gastronomie, die vor der Pandemie häufig und schnell eine neue Anstellung gefunden haben, nun jedoch diesbezüglich sehr grosse Mühe haben.

#### 4.2.2 Ursachen

Einen Überblick über den derzeitigen Wissensstand zu möglichen Ursachen des Nichtbezugs von Sozialhilfe ist bereits in Kapitel 1 «Ausgangslage» enthalten. Zudem wurde im vorherigen Kapitel deutlich, dass die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen hochbedeutsam beim Entscheid für oder gegen die Geltendmachung sozialhilferechtlicher Ansprüche ist. Diese Ausführungen werden nachfolgend ergänzt und weitere Ursachen festgehalten, welche gemäss Praxisexpert\*innen relevant sind.

**Angst oder Vorbehalte wegen struktureller Ausgestaltung:** Die faktische (zunehmende) Verschränkung von Migrations- und Sozialpolitik stellt auf der strukturellen Ebene *die* Ursache für den Nichtbezug unter der Migrationsbevölkerung dar – dies macht auch die vorliegende Untersuchung deutlich.

---

<sup>20</sup> Diese Erhebungen erfolgen bei mehreren interviewten Sozialdiensten, haben aber bezüglich Nichtbezugsquote nur eine eingeschränkte Aussagekraft.

Der in Kapitel 1 «Ausgangslage» zitierte Armutsexperte Tabin (2021) untertreibt entsprechend nicht, wenn er von einer hierarchischen Ausgrenzung bedürftiger Menschen (in diesem Falle Migrant\*innen in prekären finanziellen Verhältnissen) spricht. Dass gemäss Interviewergebnissen hauptsächlich bewusst auf Sozialhilfe verzichtet wird (Typ b, siehe oben) liefert Hinweise dafür, wie bedeutsam die Angst bei den betroffenen Individuen sein muss: Trotz teilweise grosser Not werden die Rechtsansprüche häufig nicht geltend gemacht. Das Bedürfnis nach einem langfristig sicheren Aufenthalt in der Schweiz verdeutlicht ein Zitat einer Beratungsstellemitarbeitern: «Sicherheit! Ganz vieles hat mit Sicherheit zu tun ... Das hindert die Leute enorm, v.a. wenn man Kinder hat, man will denen eine gute Zukunft, eine Sicherheit ermöglichen» (4-N-K-a). Nebst dieser Angst vor dem Widerruf oder der Nicht-Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, der Nicht-Bewilligung von Familiennachzug oder einem Aufstieg innerhalb der Aufenthaltsstati (bspw. von F zu B) wurden von den Praxisexpert\*innen zwei weitere häufig beobachtete Befürchtungen genannt: Eine allfällige Rückerstattungspflicht, wobei auch hier nicht immer sicher ist, inwiefern diese begründet erwartet werden muss, und die Notwendigkeit, allfälliges Vermögen vor einem Sozialhilfebezug aufbrauchen zu müssen. Auch die bereits erwähnten hinderlichen institutionellen Rahmenbedingungen (komplizierte Prozesse wie Anmeldeverfahren usw.) wurden von den Interviewten genannt. Die dem Föderalismus geschuldete Heterogenität zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und der Meldungen ans Migrationsamt lassen all diese strukturellen Ursachen zudem objektiv schwer fassbar machen; Informationsflüsse zwischen Ämtern, Behörden, Sozialdiensten, NGOs, Nicht-Beziehenden und unter Betroffenengruppen selbst sind damit nicht immer fehlerfrei. Dies zeigte sich z.B. in einem Interview mit einer NGO-Mitarbeiterin, die trotz hohem Engagement und Informiertheit nicht wusste, dass gewisse Gemeinden bzw. Sozialdienste bereits einen Erstkontakt am Auskunftsschalter ans Migrationsamt melden, und die die Adressat\*innen entsprechend bisher anders informiert hat. Schliesslich wurden auch sprachliche Barrieren geäussert, welche insbesondere hinsichtlich Anmeldeverfahren einen Nichtbezug begründen können.

**Scham:** Nebst solchen strukturell bedingten Ängsten und Ungewissheiten waren sich die befragten Praxisexpert\*innen einig, dass auch Scham und Stigmatisierung Ursachen für einen Nichtbezug von Sozialhilfe darstellen. Diese seien in gewissen Kulturkreisen eher verbreitet als in anderen oder es wird bspw. erwartet, dass eine Mutter ihre Kinder «selbst durchbringen muss» (1-SD-K-c). Als bestärkender Faktor für die Scham wurde auch mehrmals die polarisierende Berichterstattung über Sozialhilfebeziehende genannt. In direktem Zusammenhang mit dem Migrationshintergrund können auch negative Erfahrungen oder Haltungen gegenüber Behörden im Herkunftsland einen Bezug von Sozialhilfe in der Schweiz verhindern, was die Ergebnisse der Studie von Hümbelin (2019) ergänzen, wobei diese Ursache eher selten genannt wurde.

#### 4.2.3 Folgen und Umgang

In diesem Kapitel werden Aussagen der Befragten zu Folgen des Nichtbezugs für die Betroffenen und ihr näheres soziales Netzwerk sowie der Umgang mit diesen Folgen dargestellt. Im ersten Teil werden verschiedene Folgedimensionen ausgeführt. Daran schliessen sich Überlegungen zum komplexen Zusammenhang dieser Dimensionen im Sinne einer Prekarisierungsspirale an. An dieser Stelle wird noch einmal darauf hingewiesen, dass die zusammenfassende Darstellung auf Expert\*innenmeinungen und nicht auf Betroffenenansicht basiert. Weiter wurde von mehreren Expert\*innen festgehalten, dass sie Folgen und Strategien nur als Momentaufnahme erfahren. Deshalb und auch aufgrund des Vorstudiencharakters kann (noch) keine Generalisierung vorgenommen werden. Nichtsdestotrotz haben sich in der Analyse klare Tendenzen gezeigt und bei mehreren Folgen kann bereits von einer gewissen theoretischen Sättigung gesprochen werden. Dies gilt insbesondere für die Dimension *Ver-schuldung*, welche anschliessend als Hauptdimension beschrieben wird.

**Verschuldung und Überschuldung:** Bis auf wenige Ausnahmen haben alle bei der Frage nach den Folgen eines Nichtbezugs als erstes die Verschuldung genannt. Bei der Interviewanalyse hat sich gezeigt, dass unter dieser Dimension Zahlungsrückstände, Verschuldung bis hin zu Überschuldung gemeint sind, mehrmals wurde von einer Verschuldungsspirale gesprochen. Verschuldung und Überschuldung sind insbesondere problematisch, da sich diese häufig auch auf «dringende Schulden» (vgl. z.B. Berner Schuldenberatung, Beratungsteam, 2013) beziehen, also Lebensbereiche betreffen, welche das physische und/oder psychische Wohlbefinden gefährden und ohne Intervention eine weitere Verschlechterung der Lebensumstände bewirken. Am bedrohlichsten wurde hier das Pausieren oder Stoppen von Wohnbeiträgen und Krankenkassenprämien genannt, wobei diese beiden Zahlungsverpflichtungen bei Nicht-Beziehenden wiederum als bedeutsam erachtet werden und deshalb von vielen trotz etlicher finanzieller Entbehrungen prioritär bezahlt werden würden (und damit auch der Schuldenlogik oder -kategorisierung gemäss Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz (SchKG), sprich privilegierte Forderungen, nachzugehen versuchen). Es ist also denkbar, dass zugunsten dringender Zahlungsverpflichtungen zuvor in anderen, sekundären Bereichen auch bereits Verschuldungen stattgefunden haben, die Notlage aber dann v.a. bei der Entstehung dringender Schulden so existenziell wird (Übergang in die Überschuldung), dass die Interviewteilnehmenden auch davon erfahren (direkt z.B. durch Wahrnehmung eines Beratungsangebots oder indirekt durch Einblick in offene KVG-Prämienrechnungen innerhalb der Wohngemeinde o.ä.). Im Extremfall kommt es aufgrund dieser offenen Zahlungsverpflichtungen zum drohenden oder bereits erfolgten Wohnungsverlust oder dem Ausschluss aus medizinischen Leistungen. So bspw., wenn Ärzt\*innen eine\*n Patient\*in nicht weiter behandeln können oder wollen (sei dies aufgrund fehlender Versicherungsdeckung oder offener Forderungen beim/bei der Patient\*in).

An dieser Stelle zeigten sich bei der Analyse Wechselwirkungen zwischen der Dimension *Verschuldung* und weiteren Dimensionen wie *gesundheitliche Probleme* und *erschwerte Wohnbedingungen*. Es ist davon auszugehen, dass die Verschuldung eine Verschlechterung der beiden weiteren Dimensionen verursacht. Gleichzeitig wurde aber von den Interviewteilnehmenden erläutert, dass auch gesundheitliche Probleme und/oder erschwerte Wohnbedingungen zu einer Verschuldung führen können. Bspw. ist nicht immer klar, ob eine Depression finanzielle Schwierigkeiten verursachen oder daraus resultiert kann. Die Fachexpert\*innen waren sich aber einig, dass der unsichere oder verhinderte Zugang zu medizinischen Leistungen infolge Schulden häufig eine Verschlechterung des allgemeinen gesundheitlichen Zustandes oder eines bestimmten gesundheitlichen Problems und häufig zur Chronifizierung führt. Diese Verschlechterung oder Chronifizierung hat wiederum einen Einfluss auf die Arbeitsfähigkeit im spezifischen, aber auch allgemein auf die Lebensführung und schmälert somit die Möglichkeiten, sich aus der prekären Lage zu befreien, wie folgende Zitate veranschaulichen: «...von Ärzten nicht mehr aufgenommen, weil sie zu viele offene Rechnungen haben; Zahnausfall, weil man sich keine Behandlung leisten kann, keine Behandlungen bei chronischen Erkrankungen ... Das gibt langwierige Folgen, z.B. auch auf Integrationsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt. Irgendwann überbordnet dann das ganze System» (1-SD-K-a), «Und es ihnen gesundheitlich so schlecht geht. Und wenn sie dann parat wären für ein Jobinterview, sind sie gar nicht mehr fähig dazu» (4-N-K-a). Dasselbe gilt bei einem Wohnungsverlust, der als psychisch sehr belastend eingestuft wird und damit u.a. negative Effekte für die Gesundheit bewirken kann.

Nebst Wohn- und Gesundheitskosten wurde auch die Möglichkeit von Krediten hingewiesen: Den Expert\*innen zufolge werden als Strategie zur Zahlung der oben genannten dringenden Schulden häufig Privatschulden im Familien- oder weiteren Beziehungskreis gemacht und gleichzeitig gelingt es nicht (mehr), diese sowie allenfalls auch bereits bestehende Kreditverträge (Leasing, Bank-Kredite oder auch private Kredite) abzuzahlen. Kredite dienen somit einer Schulden- respektive Gläubiger\*in-

nenverlagerung einerseits und führen andererseits zu einer weiteren Verschuldung oder Überschuldung mit neuen Gläubiger\*innen. Auch hier wurde auf eine problematische Wechselwirkung zu einer weiteren Dimension hingewiesen, jener der *Belastung von Beziehungen*. Ein Verschulden im privaten Netzwerk führt ohne Rückzahlungsnachkommen zur Abnahme der Kontakte und gleichzeitig fehlen mit abnehmenden Kontakten zunehmend die Möglichkeiten, überhaupt jemanden um einen Kredit zu bitten. Eine Praxisexpertin schildert dazu treffend: « ...wenn man alle Freunde und Kollegen angepumpt hat, sind sie dann auch nicht mehr die Freunde und Kollegen» (4-N-K-a). In diesem Sinne führt unter den gegebenen Bedingungen eine persönliche Strategie, die eigentlich zur Überwindung der prekären finanziellen Situation verfolgt wird, zur Verunsicherung weiterer Lebensbereiche und damit zur Verfestigung von Prekarität.

**Gesundheitliche Probleme:** Oben bereits angesprochen ist das Auftreten oder die Verschlechterung gesundheitlicher Probleme aufgrund der prekären finanziellen Situation. Auffällig ist, dass diese Dimension von allen Interviewpersonen genannt wurden, welche bei ihrer beruflichen Tätigkeit im direkten Kontakt mit Nicht-Beziehenden stehen – die anderen Teilnehmenden haben dies entweder nicht oder nicht prominent erwähnt. Gesundheitliche Probleme können erstens einen Sozialhilfeanspruch überhaupt verursachen (z.B. durch den Wegfall eines Erwerbseinkommens aufgrund Krankheit) oder sie können aus der prekären finanziellen Lage heraus entstehen, sich verschlechtern oder kumulieren. Häufig ist auch bei dieser Dimension eine klare Trennung nach Ursache und Folge nicht möglich. Klar ist, dass sich die finanziellen Belastungen negativ auf die gesundheitliche Situation auswirkt («sozial und psychisch sehr belastend» (1-SD-nK-a)) und Nicht-Beziehende gleichzeitig häufig medizinische Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Dies begründet sich, wie bereits erwähnt, im fehlenden Zugang zu Behandlungen aufgrund offener Zahlungsverpflichtungen gegenüber medizinischen Fachleuten oder Krankenkasse und den fehlenden finanziellen Mitteln, eine Leistung selbst zu bezahlen: « ... es liegt nicht drin, dass jemand krank wird, wegen des Selbstbehalts der Krankenkasse, ... Zahnarzt kann nicht bezahlt werden» (3-N-nK-a). Was unbehandelte gesundheitliche Probleme für Langzeitfolgen haben können, wurde bereits angedeutet: Einerseits können sich gemäss Expert\*innen die Erwerbsmöglichkeiten schmälern bis verunmöglichen, was für das Individuum (und die dazugehörigen Familienmitglieder) negative Konsequenzen i.S.e. Verfestigung von Prekarität hat. Andererseits weist eine Interviewperson auch auf strukturelle Folgen hin, welche an dieser Stelle nicht ausgeklammert werden sollen: So steigen die Gesundheitskosten für die öffentliche Hand bei Chronifizierung von Leiden (4-N-K-a) (und selbstredend auch weitere Kosten, wenn z.B. die Arbeitsfähigkeit komplett wegfällt und langfristig doch staatliche Leistungen beansprucht werden müssen).

Nebst der Nicht-Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen zeigte sich in der Analyse eine weitere Strategie zum Verhindern von Kosten: Das Sparen an der Ernährung. Sowohl befragte Expert\*innen aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe als auch von NGOs äusserten die Beobachtung, dass Nicht-Beziehende ihre monatlichen Fixkosten auf ein absolutes Minimum reduzieren und dabei an der (gesunden) Ernährung sparen müssen. Diese Vermutung wird durch die Befunde der Zürcher Studie zu den Nahrungsmittelabgaben bestätigt, in der festgestellt wurde, dass Nicht-Beziehende von Sozialhilfe eine relevante Gruppe unter den Personen stellen, die Essen oder Lebensmittelgutscheine bezogen (Götzö et al. 2021).

**Belastung von Beziehungen:** Auch bereits oben thematisiert wurde die Dimension Belastung von Beziehungen. Nicht alle Nicht-Beziehenden sind gleich gut vernetzt und es wurde mehrmals der Begriff «Community» verwendet, welche sich hauptsächlich auf den verwandtschaftlichen, kulturellen oder ethnisch-nationalen Hintergrund von Nicht-Beziehenden bezieht. Bei den Expert\*innen wird aber davon ausgegangen, dass durch das Aufnehmen von privaten Krediten in ebendieser Community oder im weiteren familiären und/oder sozialen Netzwerk, verbunden mit der Unfähigkeit, diese auch wie-

der zurück zu zahlen, Beziehungen belastet werden und soziale Kontakte abnehmen. Wie bereits erwähnt hat dies nicht nur eine soziale Komponente, sondern auch eine finanzielle: Durch Privatkredite respektive Rückzahlungsunfähigkeit nehmen soziale Kontakte ab und somit auch die Möglichkeiten, sich durch (weitere) Privatkredite die finanziellen Mittel zur Tilgung dringender Schulden zu verschaffen.

Nebst diesen Folgen wurde aber v.a. auf eine zunehmende soziale Isolation hingewiesen. Die Expert\*innen kritisieren, dass «ein geringes oder gar kein Einkommen ... Auswirkungen auf das Zusammenleben und auf die Kinder [hat und ein] sozialer Ausschluss ... sicher die Folge [ist]» (1-SD-nK-a). Tendenzen zum eigenständigen Rückzug wurden ebenso genannt wie auch der Rückzug vom Umfeld selbst, wobei nicht näher darauf eingegangen wurde. Kritisch betrachteten mehrere Befragte diese Beobachtung insbesondere dann, wenn Kinder betroffen sind.

**Zu späte oder fehlende persönliche Hilfe:** Verknüpft mit den bisher vorgestellten Dimensionen ist die Dimension der zu späten oder fehlenden persönlichen Hilfe. Damit ist erstens gemeint, dass bei einem Nichtbezug wirtschaftlicher Sozialhilfe auch implizit ein Nichtbezug persönlicher Hilfe stattfindet und sich dabei kritische Lebenslagen weiter prekarisieren: «... man kann mit diesen Personen auch nicht sozialarbeiterisch arbeiten, z.B. im Rahmen der persönlichen Hilfe» (1-SD-nK-a). Dabei wurden Folgen wie gesundheitliche Probleme, Wohnungsverlust, Überschuldung (Leben mit Schulden) usw. von den Interviewteilnehmenden genannt und eine Person präzisiert: «... oftmals ist es dort zu spät» (1-SD-K-a). Mit anderen Worten kann der Nichtbezug persönlicher Hilfe (auch jenseits einer allfälligen prekären Erwerbsarbeit) Ursache für die (weitere) Verunsicherung der Lebensführung sein (vgl. dazu z.B. (Lorey, 2015, zitiert nach Steiner, 2017)). Auch eine biographische Komponente ist hier deutlich erkennbar, wenn man die erwähnte zunehmende Prekarisierung verschiedener Lebensbereiche bei fehlendem sozialarbeiterischen Support im zeitlichen Verlauf bedenkt. Dies hat sowohl Folgen für das Individuum als auch für das System (bspw. Kinder).

Als zweite Problematik haben die Interviewteilnehmenden auf fehlende (berufliche) Qualifikation<sup>21</sup> hingewiesen, welche im Kontext von persönlicher Hilfe erfolgen könnte. Personen mit Anspruch auf Sozialhilfeleistungen weisen häufig keine oder geringe berufliche Qualifikation auf und insbesondere schlecht qualifizierte Personen aus Drittstaaten sind die Zielgruppe der Schweizer Integrationspolitik (Bachmann, 2014; Hodel, 2016, beide zitiert nach Hohl, 2021, S. 35). Verschiedene Studien aus der Schweiz und Österreich zeigen auf, dass Migrant\*innen ein höheres Risiko für prekäre Arbeits-, Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse haben ((Bass, 2018; Crettaz, 2018, Fluder et al., 2020, Krenn, 2013, alle zitiert nach Hohl, 2021, S. 28–29) und ein Aufstieg aus der Zone der Prekarität heraus häufig nicht geschafft wird (Krenn, 2013, zitiert nach Hohl, 2021, S. 29). Wenn aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen – wirtschaftliche wie persönliche – verzichtet wird, kann im Rahmen von sozialarbeiterischer Beratung keine Information, Empfehlung oder Ermöglichung von beruflicher Grund- oder Weiterqualifikation erfolgen, was einem Paradox entspricht: Sowohl aus ausländerrechtlicher wie auch aus sozialhilferechtlicher Sicht wäre eine langfristige Integration in eine wirtschaftlich existenzsichernde Erwerbstätigkeit erwünscht. Gleichzeitig verhindert gemäss Interviewpersonen die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen häufig eine Inanspruchnahme von Hilfe, sodass die Betroffenen in prekären Arbeitsverhältnissen verbleiben (müssen). Hier sind ausgeprägte Stratifizierungsprozesse in Gange, da eine Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Menschen mit Schweizer Staatsangehörigkeit (welche keine Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen haben müssen) stattfindet (vgl. dazu z.B.

---

<sup>21</sup> Damit gemeint sind auch Sprachkurse o.ä.

Dallinger, 2016, zitiert nach Hohl, 2021, S. 29) und die soziale wie berufliche Integration von Migrant\*innen wird durch rechtliche Regulationen erschwert (vgl. dazu u.a. Morris, 2003, zitiert nach Hohl, 2021, S. 29).

**Erschwerte Wohnbedingungen:** Abgesehen davon, dass als Folge von Nichtbezug Zahlungsunfähigkeit von Wohnkosten entstehen kann, schilderten die Interviewteilnehmenden eine weitere Beobachtung zum Lebensbereich Wohnen. Eine Strategie im Umgang mit sehr knappen finanziellen Mitteln ist das möglichst günstige Wohnen z.B. in engem Wohnraum: «... enger Wohnraum, z.B. acht Personen in einer 3-Zimmerwohnung ... irgendein 'Loch', sehr eng bewohnt» (1-SD-K-b), «sehr prekäre Wohnsituationen: Familien in sehr engen Wohnverhältnissen» (3-N-K-a). Dabei erachten die Expert\*innen v.a. den fehlenden Rückzugsraum für Kinder als kritisch und befürchten langfristige gesundheitliche Folgen. Eine weitere Strategie zur Kostensenkung sei das Vermieten des eigenen Wohnraumes und Unterkommen bei Freunden/Bekanntem, was wiederum eines entsprechenden sozialen Netzwerkes bedarf und dieses belasten kann, wie folgende Aussage aufzeigt: «Heute habe ich mit jemandem telefoniert, der seine Wohnung untervermietet hat und nun in die Einzimmerwohnung der Freundin gezogen ist, das sei aber kein Zustand ...» (4-N-K-a).

Zusammenfassend gilt, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe verschiedene Lebensbereiche prekariert. Die einzelnen Dimensionen stehen in komplexem Zusammenspiel, aber auch in Widersprüchen zueinander (vgl. dazu auch Paret & Gleeson, 2016) und die befragten Expert\*innen beobachten häufig eine Prekaritätsspirale bei zunehmendem Nichtbezug. Die Folgen betreffen das Individuum wie auch das soziale System, insbesondere involvierte Kinder haben einen Nachteil. Hier wären biographische und/oder Langzeit-Untersuchungen wichtig, um weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Weiter bleibt offen, wie es sogenannten «Überlebenskünstler\*innen» gelingt, die Situation zu bewältigen und gleichzeitig keine gravierende Verschuldung erfolgt oder keine finanzielle Unterstützung durch NGOs etc. eingeholt werden muss.

#### 4.2.4 Handhabung der Meldepflicht seitens Sozialdienst

Im Kapitel Meldepflicht wurden die gesetzlichen Vorgaben zur Meldepflicht von Sozialdiensten gegenüber den kantonalen Migrationsämtern bereits dargelegt. Im Hinblick auf jüngere Gesetzesveränderungen sowie (noch) nicht ausgereifter formalisierter Handhabung über Gemeinde- und/oder Kantonsgrenzen hinaus interessierte bei den Gruppendiskussionen der tatsächliche Umgang mit der Meldepflicht. Dieser wird im folgenden Abschnitt zusammengefasst und ist als Ergänzung und Gegenüberstellung zu den Ausführungen in der Ausgangslage zu verstehen.

Prinzipiell beobachteten die Befragten in den vergangenen Jahren eine Verschärfung der Meldepflicht und erlebten das Migrationsamt als «strenger» (3-N-nK-a). Die Haltung zum Umgang mit der Meldepflicht wird im folgenden Zitat übereinstimmend für die befragten Praxisexpert\*innen (Sozialdienst) zusammengefasst:

Das Migrationsamt und auch andere Gremien kommunizieren ganz klar, dass diese Meldepflicht besteht. Letztendlich sind wir an das Legalitätsprinzip gebunden ... das ist etwas, das wichtig ist für uns, was wir einhalten müssen. Und ich glaube, es wäre nicht der richtige Weg, einfach das Gesetz nicht richtig einzuhalten z.B. aus einer fachlichen oder sozialarbeiterischen Sicht, was dann auch einen sozialpolitischen Anspruch hat, das sich nicht an etwas hält, was entschieden worden ist. Ich denke, wenn etwas in dieser Klarheit im Bundesgesetz festgehalten ist, dann muss man sich auch daran halten. Und gleichzeitig ist es wichtig, dass sich die Verbände wie die SKOS und die SOKO um dieses Thema kümmern. Auch die Wissenschaft. (5-SD-nK-a)

Hier wird deutlich, dass die Meldepflicht grundsätzlich ernst genommen wird. Unterschiede zeigten sich in der Interviewanalyse jedoch bei der Frage, wie diese Meldepflicht genau aussieht: Wann muss was gemeldet werden? Und wer nimmt diese Meldung vor? Es wurde deutlich, dass je nach Kommunikation zu dieser Meldepflicht durch das Kantonale Sozial- oder Migrationsamt die Pflicht unterschiedlich aufgefasst wird. Bei der Frage zum Zeitpunkt melden gewisse Sozialdienste bereits einen Erstkontaktnach erstmaligem Bezug oder erst nach den im Kapitel *Ausgangslage* genannten Bezugssummen, was in diesen Fällen von den zuständigen Behörden auch ausdrücklich so erwünscht wird. Aber auch in diesem Fall besteht kein Konsens darüber, aus welchen Leistungen/Ansprüchen diese Limiten bestehen müssen: Gehören dazu bspw. auch Integrationsbemühungen zum Erwerb von Grund- oder beruflichen Kompetenzen oder Kosten bei Kinderschutzmassnahmen? Spielt es eine Rolle, wer diese Massnahmen anordnet? Im Rahmen der Integrationsagenda ist es bspw. erwünscht, dass Massnahmen absolviert werden was zur Folge hätte, dass Personen mit Integrationsbemühungen schneller die zu meldende Bezugssumme erreichen<sup>22</sup>. Weiter besteht bei mehreren Sozialdiensten die Möglichkeit, einmalige finanzielle Nothilfe, das Ersuchen um Spenden oder die Übernahme von KVG-Prämienrechnungen nicht als reguläre wirtschaftliche Sozialhilfe erfassen zu müssen. Dies ermöglicht eine materielle Unterstützung, ohne dass diese gemeldet werden muss. Obwohl die Anweisungen des SEM also ernst genommen werden, zeigen sich unterschiedliche Umsetzungen der Meldepflicht, welche strukturelle («es liegt an der Kultur des Migrationsamtes») (3-n-nK-a), institutionelle oder sogar individuelle Ermessensspielräume erzeugen und einen Einfluss darauf haben können, inwiefern sich eine prekäre Lebenslage weiter prekarisiert oder stabilisiert.

Die eigentliche Meldung des Sozialhilfebezuges übernimmt in den meisten Fällen nicht der/die fallführende Sozialarbeiter\*in sondern eine Person aus der Administration anhand eines standardisierten Vorgehens. Dies kann als entlastend wahrgenommen werden, wobei bei Nachfragen durch das Kantonale Migrationsamt die Sozialarbeitenden dann Auskunft geben müssen. Weiter mache es auch häufig Sinn, ergänzende Infos bereits bei der Meldung mitzugeben, z.B. in Bezug auf Integrationsbemühungen, Schadenminderungspflicht usw. 4.2.5 Umgang von NGOs im Hinblick auf Meldepflicht

Eine Möglichkeit, die finanzielle Situation zumindest kurzzeitig zu entlasten, stellt die Nachfrage um Unterstützung bei NGOs und anderen Hilfsangeboten dar. Nicht nur verweisen Sozialdienstmitarbeitende aktiv auf diese Möglichkeit, auch Betroffene selbst erfahren durch Werbung, ihr Netzwerk usw. von möglichen Angeboten. Bei den Interviews haben sich zwei Umgangsweisen bei NGOs gezeigt: Erstens vertreten mehrere Institutionen die Haltung, dass bei vorhandener Anspruchsberechtigung eine Anmeldung für Sozialhilfe erfolgen soll respektive die NGO nicht die Aufgabe des Staates im Sinne von Existenzsicherung kompensieren darf. Die Betroffenen werden ermutigt, sich zumindest über ihren Anspruch informieren zu lassen, wobei die Interviewpersonen selten erfahren, ob Folge geleistet wird und wie sich die Lebenslage entwickelt. Gleichzeitig sehen sich die Befragten häufig mit Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen konfrontiert und sind sich dem Dilemma der Triage an Sozialdienste vollumfänglich bewusst. Hier war in den Interviews auch eine gewisse Ratlosigkeit oder Ohnmacht feststellbar, da man die rechtlichen Vorgaben zur Meldepflicht nicht ändern kann und gleichzeitig bei den Betroffenen eine finanziell grosse Notlage wahrnimmt. Entsprechend gibt als zweite Umgangsweise manchmal die Möglichkeit, trotz Sozialhilfeanspruch einmalige Hilfen auszahlen oder wiederum bei weiteren Organisationen mithilfe von Gesuchen zu erfragen. Deutlich wurde in den Interviews, dass diese Situation nicht befriedigend ist.

---

<sup>22</sup> Ergänzend ist hierzu festzuhalten, dass aktuell gemäss Interviewaussagen von Seiten SKOS, SOKO aber auch SEM Empfehlungen und Bemühungen zur einheitlichen Handhabung ausgearbeitet werden.

#### 4.2.5 Einfluss von COVID 19

Hinsichtlich der Frage, inwiefern die Covid-19-Pandemie einen Einfluss auf das Phänomen des Nichtbezugs hat, wurden drei Aspekte genannt: Erstens waren sich alle Befragten einig, dass die Pandemie die Sichtbarkeit des Phänomens erhöht hat. Wie bereits unter dem Kapitel 'Betroffene' erwähnt betonte zweitens ein Grossteil der Expert\*innen, dass sich neue Betroffenenengruppen bilden und/oder sich die Situation von bestimmten Personen, welche auch schon vor der Pandemie Sozialhilfeanspruch gehabt hätten, nochmals verschärft hat. Drittens plädierte der Grossteil der Befragten dafür, aufenthaltsrechtliche Konsequenzen – zumindest während der Pandemie – von einem (pandemiebedingten) Sozialhilfebezug zu entkoppeln.

**Erhöhte Sichtbarkeit:** Nichtbezug von Sozialhilfe war den Expert\*innen bereits vor der Covid-19-Pandemie ein Problem, jedoch hat diese die Sichtbarkeit von Nicht-Beziehenden respektive Betroffenenengruppen deutlich erhöht. Gründe dafür werden z.B. in der erhöhten Nachfrage und entsprechendem Ausbau von Nahrungsmittelabgabestellen gesehen, über die zudem vermehrt medial berichtet wurde. Auch die medialen Spendenaufrufe von grossen Organisationen wie Glückskette o.ä. hätten einen Effekt auf die Wahrnehmung gehabt.

**Neue Betroffenenengruppen und Problemverschärfung bei bereits Betroffenen:** Im Gegensatz zur neutralen Positionierung hinsichtlich stärkerer Sichtbarkeit haben die Befragten aus Sozialdiensten und NGOs o.ä. mit Besorgnis festgestellt, dass die Pandemie zu neuen Betroffenenengruppen führt. Die Lebenslage von Personen, welche zwar häufig bereits durch prekäre Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet war, diese jedoch auch ein mehr oder weniger existenzsicherndes Einkommen ermöglicht haben, erlebten plötzlich existenzielle Bedrohung. Gründe dafür sind Tätigkeiten in besonders betroffenen Branchen (Gastronomie, Taxidienste, Reinigung in Privathaushalten etc.) und Jobverlust in ebendiesen, nicht existenzdeckende Kurzarbeitentschädigung im Tieflohnsegment, fehlende gesetzliche Absicherung vor Arbeitslosigkeit (z.B. bei Verträgen auf Abruf oder Schwarzarbeit) und Selbständige ohne Anspruch (oder Geltendmachung dessen) auf Entschädigungen durch den Bund. Wenn man bedenkt, dass sich Migrant\*innen ohnehin häufig in prekären Arbeitsverhältnissen befinden, kann die Pandemie ergo zu einer zusätzlichen Benachteiligung führen. Dies gilt insbesondere für jene, die auch schon vor Covid-19 über ein nicht existenzdeckendes Einkommen verfügten (Working Poor), welche u.a. aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf ergänzende Sozialhilfe verzichtet haben und nun noch ihre Erwerbstätigkeit verloren haben/stark reduzieren mussten. Eine Befragte fasst die Situation treffend zusammen:

Der Nichtbezug wird sich verschärfen. V. A. Ausländer\*innen mit Niedriglohn sind betroffen. Z.B. Flughafenangestellte, die Kurzarbeit hatten, dann die Stelle verlieren – ungewiss, ob die einen Job finden. Wenn vorgelagerte Systeme nicht mehr greifen, kommen die Leute in riesige Dilemmas .... Die Selbstständigen haben wir z.B. in der Sozialhilfe aufgenommen. Vorher hatten wir die Regelung, dass Selbstständigkeit aufgegeben werden muss, wenn kein solider Businessplan vorhanden ist. Wir wissen nicht, wie wir weiter damit umgehen werden. (1-SD-nK-a)

Die interviewte Person weist damit auch auf die Gruppe der Selbständigen hin, bei welchen ein Sozialhilfeanspruch häufig nicht ganz klar ist oder wegen der Notwendigkeit, dass diverse Güter (z.B. Auto bei Taxifahrenden) vor einen Anspruch eigentlich veräussert werden müssten, auch häufig verzichtet wird. Diese Gruppe wie auch Personen, welche sich derzeit noch in einem laufenden Taggeldbezug der Arbeitslosenversicherung befinden, könnte die Anzahl Sozialhilfeberechtigten in Zukunft noch einmal deutlich steigern.

**Entkopplung von aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und Sozialhilfebezug:** Angesichts der Mehrfachprekarisierung bei gewissen Migrant\*innen (prekäre Arbeitsverhältnisse; Jobverlust; fehlende Versicherungsleistungen; (Angst vor) ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug) hat die Mehrheit der Befragten für eine Entkopplung von aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und Sozialhilfebezug plädiert. Dies zumindest, wenn ein Sozialhilfebezug aufgrund der Pandemie erfolgen muss. Dazu brauche es eine national einheitliche Regelung und konsequenter Umgang damit, da auch die unterschiedliche Handhabung der Meldepflicht eine Situation unnötig prekarisieren kann. Aus Angst werde auf überbrückende Unterstützung oder sogar auf Auskunft zum Anspruch verzichtet, obwohl allenfalls erst ein Bezug in gewisser Höhe dem kantonalen Migrationsamt gemeldet werde. Eine befragte Person ergänzt hier, dass auch nach Leistungsart unterschieden werden müsste: Integrationsmassnahmen wie qualifizierende Sprachkurse, Weiterbildung usw. sollten nicht in den zu meldenden Unterstützungsbetrag angerechnet werden dürfen – unabhängig von COVID 19 oder «normaler» Situation.

## 5. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Untersuchung zeigt auf, dass die Kopplung von Sozial- und Migrationspolitik in der Schweiz einen unbestrittenen und bedeutsamen Einfluss auf die Existenz des Phänomens Nichtbezug von Sozialhilfe hat. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassend dargestellt und weiterführende Interessens- und Fragestellungen formuliert.

**Staatliche Verantwortung und Prekarisierung:** Die in Kapitel 3 visualisierte Prekarisierungsspirale (Abbildung 1) hat sich bestätigt: Eine wirtschaftliche Unabhängigkeit – hier in Form einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt – ist entscheidend für den Erhalt und/oder die Erneuerung eines festen Aufenthaltsstatus und gleichzeitig ist ein ebensolcher sehr häufig Voraussetzung dafür, überhaupt eine (legale) Anstellung zu finden. Wenn man zudem bedenkt, dass nicht allen Migrant\*innen der Zugang zu einer existenzsichernden Arbeitsstelle überhaupt möglich ist, zeigt sich hier eine klare, strukturell bedingte Verwehrung von öffentlichen Rechten (civic stratification).

Migrant\*innen haben in der Schweiz je nach Aufenthaltsstatus mehr oder weniger stark beschränkten Zugang zu sozialen Rechten, insbesondere die Höhe der finanziellen Unterstützungsleistung variiert je nach Status stark. Auch wird der Zugang durch die aktuellen aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen dadurch weiter eingeschränkt, dass bei anhaltendem Sozialhilfebezug eine Schlechterstellung der Aufenthaltsrechte drohen.

Gleichzeitig ist der Zugang zum Arbeitsmarkt aus diversen Gründen - fehlende oder nicht anerkannte Ausbildungen und Berufserfahrung, Vorbehalte oder Diskriminierung seitens Arbeitgeber\*innen, sprachliche Barrieren, gesundheitliche Belastungen - erschwert, und gelingt er, so stehen oft nur prekäre Beschäftigungsverhältnisse offen, die kaum einen existenzsichernden Lohn gewähren. Doch die Existenzsicherung durch Arbeit - und damit die Unabhängigkeit von staatlicher Unterstützung - wäre die Voraussetzung für die Verbesserung des Ausländerstatus und damit auch die Überwindung der Unsicherheit in Bezug auf das Bleiberecht in der Schweiz. Migrant\*innen sehen sich so in einer mehrfach prekären Situation gefangen, der sie kaum entkommen können.

Ihre einzige Chance, dieser Situation zu entkommen, sehen sie darin, auf die ihnen zustehende staatliche Unterstützung zu verzichten. Anders gesagt wird wirtschaftlich noch grössere Prekarität auf sich genommen, um irgendwann aufenthaltsrechtliche Sicherheit zu erhalten. Die Interviews mit den Fachpersonen haben gezeigt, welche drastischen Folgen diese Situation hat und wie sie im Sinne der

genannten Prekarisierungsspirale in nachhaltige und das ganze (Familien- oder sogar Verwandtschafts-) System betreffende Prekarisierung führen kann, die zahlreiche weitere Lebensbereiche erfasst.

Dieser Befund hat sich auch in der erwähnten aktuellen ZHAW-Studie zu den Bezüger\*innen von Lebensmittelgutscheinen in der Stadt Zürich deutlich bestätigt (Götzö et al. 2021). Auch der Zugang zu persönlicher Hilfe und damit unter anderem zu Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten entfällt, was die Überwindung des Status Quo noch unwahrscheinlicher macht. (Finanzielle) Unterstützungsleistungen durch nicht-staatliche Organisationen können häufig nicht gesprochen werden und haben v.a. nicht die Funktion des Ersatzes eigentlich staatlicher Rechtsansprüche/Leistungen, sodass Lucas (2020a, S. 339-340) Ausführungen zur ungleichen Möglichkeit von Individuen oder sozialen Gruppen, Ansprüche geltend zu machen, bestätigt werden muss. An dieser Stelle könnte die Wissenschaft weitere Erkenntnisse zu Wechselwirkungen, Zusammenhängen und Folgen zur genaueren Betrachtung der *civic stratification* aus lebensweltlicher Perspektive im Kontext der Prekaritätsforschung liefern (vgl. Borrelli et al. 2021).

**Notwendigkeit öffentlicher Daten und Diskussionen zu Nicht-Beziehenden, ausländerrechtlichen Konsequenzen und Umgang mit Meldepflicht:** Im Kapitel zu den Nicht-Beziehenden wird ausgeführt, dass die Praxisexpert\*innen unisono von einer sehr hohen Dunkelziffer ausgehen. Die Covid-19-Pandemie hat die Sichtbarkeit des Phänomens zwar erhöht, jedoch fehlen bis heute verlässliche statistische Daten zur Betroffenenanzahl und besonders vertretenen Profilen. Indikatoren wie offene KVG-Prämien, Vergleiche der Sozialhilfestatistik im Jahresvergleich oder hohe Nachfragen nach Unterstützung durch NGOs usw. sind bedeutsam, ersetzen aber nicht eine nationale Erhebung des Phänomens. Statistische Kennzahlen zu Nicht-Beziehenden sind wichtig, gleichzeitig wäre es dringend angebracht, tatsächlich erfolgte ausländerrechtliche Konsequenzen aufgrund eines Sozialhilfebezugs (sprich erfolgte Rückstufungen, Nicht-Verlängerungen oder Nicht-Bewilligungen sowie Ermessensspielräume) in Zahlen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Solche Daten helfen, Befürchtungen sowohl seitens Betroffenen wie auch seitens Praxisexpert\*innen zu validieren und zeigen damit die faktisch vorhandenen Handlungsmöglichkeiten auf. Ergänzend dazu ist eine nationale und öffentliche Diskussion zum Umgang mit der Meldepflicht zentral für den Abbau von Ängsten oder zumindest deren Berechtigungsüberprüfung. Solange kein einheitlicher und transparenter Umgang dazu vorhanden ist, wann (Bezugsdauer) warum (mit/ohne Aufforderung durch das Migrationsamt) und was (Leistungsart, Betrag) gegenüber dem Migrationsamt gemeldet wird/werden muss, sind Spekulationen unabwendbar. Folglich können z.B. Beratungsstellen keine verlässliche Auskunft darüber geben, ob eine Anmeldung auf dem Sozialamt unter Abwägung aller Chancen und Risiken sinnvoll ist oder nicht und ein Nicht-Bezug (unabhängig davon, ob dieser gerecht ist oder nicht) könnte aufgrund der Bewusstmachung von Fakten überlegt werden.

**Untersuchung aus Sicht der Nichtbezüger\*innen:** In den vergangenen Monaten und wenigen Jahren haben erste wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit einem Phänomen stattgefunden, welches Praxisexpert\*innen schon deutlich länger beschäftigt. Zum aktuellen Zeitpunkt wurde die Sicht der Nichtbezüger\*innen selbst noch sehr rudimentär abgebildet. Der Zugang insbesondere zu jenen Personen, welche auch keine Hilfe bei nicht-staatlichen Stellen einholen, ist schwierig, was sicherlich ein Grund darstellt. Jedoch hat sich in den Expert\*inneninterviews gezeigt, dass Wissen zu Bewältigungsstrategien angesichts spezifischer rechtlicher Rahmenbedingungen, zu individuellen, soziokulturellen oder systemischen Einflussfaktoren auch aus intersektionaler Perspektive, zu langfristigen Prekarisierungsprozessen und -folgen von hoher Aktualität und grossem Interesse für die Diskussion rund um die Ausgestaltung, Zugänglichkeit und Weiterentwicklung sozialstaatlicher Unterstützungsleistungen. Dies gilt im Sinne einer Grundlage für sozialpolitische Forderungen ebenso wie für professionelles so-

zialarbeiterisches Handeln. Mit Blick auf die Ergebnisse aus den Interviews und die bisher vorliegenden Forschungsarbeiten lässt sich ein Bedarf ausmachen, das Thema «Nichtbezug von Sozialhilfe» an der Schnittstelle der Sozial- und Migrationspolitik auf der Basis von Gesprächen mit den Adressat\*innen zu untersuchen. Je nach Untersuchungsinteresse könnte nach der Gruppe von Personen, welche keinen Zugang aufgrund fehlender rechtlicher Voraussetzungen (nicht geregelter Aufenthaltsstatus/Sans-Papiers sowie Personen mit dem Status N (im Asylverfahren) und Status F (vorläufig aufgenommene Ausländer\*innen, die einen negativen Asylentscheid haben, aber nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können) und Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft, aber vorhandenem Rechtsanspruch unterschieden werden. Bei erstgenannter Gruppe besteht lediglich Anspruch auf Nothilfe bzw. Asylfürsorge und somit auf deutlich geringere Unterstützungsleistungen im Vergleich zur regulären Sozialhilfe. Zudem kommen weitere rechtliche Einschränkungen hinzu, z.B. betreffend Niederlassungsfreiheit und Erwerbstätigkeit, welche direkten Einfluss auf die zuvor diskutierte Prekarisierungsspirale haben.

Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Sozialhilfe unter den aktuellen migrationspolitischen Rahmenbedingungen ihren Auftrag erfüllen kann, Unterstützung und Hilfe für alle Menschen zu leisten, die grundsätzlich einen Anspruch darauf haben. Die bisher vorliegenden Erkenntnisse lassen dies bezweifeln. Die Mechanismen, die in der nur sehr graduellen Gewährung von Rechten für die hier lebende Migrationsbevölkerung und zusätzlich in der Abhängigkeit dieser Rechte von einer schwer erreichbaren finanziellen Unabhängigkeit angelegt sind, führen in vielen Fällen in Situationen von nahezu unüberwindbarer Prekarität. Die Thematik berührt grundlegende juristische und gesellschaftliche Aspekte. So das in Artikel 12 der Eidgenössischen Bundesverfassung festgelegte Recht auf Hilfe in Notlagen - inwieweit haben in der Schweiz anwesende Personen die Möglichkeit, es umzusetzen? Und inwiefern kann die für eine Migrationsgesellschaft unabdingbare gesellschaftliche Teilhabe aller durch die aktuellen, sozial- und migrationspolitischen Instrumente der Integrationsförderung erreicht werden, bzw. inwiefern kommt es durch genau diese Instrumente auch zu Momenten und Situationen des (intendierten und nicht-intendierten) gesellschaftlichen Ausschlusses? Weiter stehen in Abgrenzung bzw. Ergänzung zur aktuell dominierenden Aktivierungspolitik im engeren Sinne die Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen zu Massnahmen der Existenzsicherung besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen im Vordergrund, die in einer erweiterten Perspektive eine Grundbasis für die gesellschaftliche Kohäsion sowie für ein friedliches Zusammenleben darstellen.

Angesichts der verschärften Problematik und der befürchteten weitergehenden Prekarisierung betroffener Bevölkerungskreise unter Bedingungen der Covid-19-Pandemie wurden wie erwähnt von verschiedenen politischen Akteuren dringliche Massnahmen getroffen, die jenseits bzw. unabhängig von migrationspolitischen Rahmenbedingungen greifen sollen. Die Stadt Zürich etwa sieht eine «wirtschaftliche Basishilfe» für Personen vor, die von der Pandemie bzw. den entsprechenden wirtschaftlichen Folgen besonders getroffen wurden, den Gang auf Sozialhilfe aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen aber weiterhin vermeiden wollen. Solche Massnahmen werden helfen, die Not kurzfristig zu lindern. Aus sozialpolitischer Sicht beinhalten sie aber auch gewisse Risiken, längerfristig in einer weiteren Abstufung staatlicher Unterstützungsleistungen im Sinne einer weiteren Reduktion des sozialpolitisch anerkannten Existenzminimums zu münden. Eine gesellschaftlich wirklich nachhaltige Lösung ist angesichts der engen Verknüpfung zwischen Migrations- und Sozialpolitik kaum denkbar, solange die Anpassungen allein auf Seiten Sozialpolitik vorgenommen werden.

Neben der Schwierigkeit, sozialpolitische Massnahmen politikfeldübergreifend kohärent umsetzen zu können, werden im Diskurs im Umgang mit dem Nichtbezug von Sozialleistungen auch unterschiedliche Auffassungen von der Rolle des (Sozial-)Staates sichtbar. Bieten Zeiten wie Corona vielleicht auch eine Chance für eine Auslegung und Neuordnung fundamentaler Sozialrechte? In Rahmen eines

nachfolgenden Anschlussprojekts sollen die dafür notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen aufbereitet werden.

## Literatur

- Akkaya, G. (2020). Die Menschenwürde wird antastbar. (Sozialalmanach). In Caritas (Hrsg.), *Eine Sozialhilfe für die Zukunft. Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz. Trends, Analysen, Zahlen*. (Band 22, S. 159–170). Luzern: Caritas-Verlag.
- Berner Schuldenberatung, Beratungsteam. (2013). *Schulden - was tun? Der Weg aus der Schuldenfalle* (4. Aufl.). Bern: Edition Soziothek.
- Bieri, O. (2018). *Kantonale Unterschiede beim Bezug von Bedarfsleistungen. Präsentation bei der Jahrestagung der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik*. Bern. Verfügbar unter: [https://www.svsp.ch/fileadmin/user\\_upload/svsp/pdf/Veranstaltungen/2018/181031\\_WS3\\_Bieri-Oliver\\_D.pdf](https://www.svsp.ch/fileadmin/user_upload/svsp/pdf/Veranstaltungen/2018/181031_WS3_Bieri-Oliver_D.pdf)
- Borrelli, L. M., Kurt, S., Achermann, C. & Pfirter, L. (2021). (Un)Conditional Welfare? Tension Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. *Swiss Journal of Sociology*, 47(1), 73–94.
- Budowski, M., Odermatt, E. & Schief, S. (2020). Beteiligung der Migrationsbevölkerung am Schweizer System der sozialen Sicherheit: Wer hat worauf Anspruch? *Panorama Gesellschaft Schweiz 2020 - Migration - Integration - Partizipation | Publikation*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Verfügbar unter: [/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.13927579.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.13927579.html)
- Bundesamt für Statistik. (2012). *Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf Basis von SILC 2008 bis 2010*. Bern: Bundesamt für Statistik. Verfügbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.348360.html>
- Bundesamt für Statistik. (2021, Februar 28). Armut in der Schweiz hat 2019 weiter zugenommen [Medienmitteilung]. Zugriff am 18.8.2021. Verfügbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut.assetdetail.15344808.html>
- Büro BASS. (2018). *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertung*. (Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)). Bern. Verfügbar unter: <http://www.sem.admin.ch>
- Dörre, K. (2017). Prekarität. *Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845276021-258>
- Ecoplan. (2018). *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone. Teilprojekt 2. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)*. (Schlussbericht). Bern. Verfügbar unter: <http://www.sem.admin.ch>
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Verfügbar unter: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up>
- Fluder, R., Hümbelin, O., Luchsinger, L. & Richard, T. (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Eine Studie der Caritas Schweiz und der FH Bern*. (Schlussbericht). Bern. Verfügbar unter: [https://www.knoten-maschen.ch/wp-content/uploads/2020/09/Armutsanalysen-mit-Steuerdaten\\_Schlussbericht.pdf](https://www.knoten-maschen.ch/wp-content/uploads/2020/09/Armutsanalysen-mit-Steuerdaten_Schlussbericht.pdf)
- Götzö, M., Herzig, M., Mey, E., Adili, K., Brüesch, N. & Hausherr, M. (2021). *Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich. Schlussbericht zuhanden Sozialdepartement Stadt Zürich (SD)*. Zürich. (Schlussbericht). Zürich. Verfügbar unter: [https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/22446/3/2021\\_ZHAW\\_Schlussbericht-Datenerhebung-pandemiebedingte-Lebensmittelabgabe.pdf](https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/22446/3/2021_ZHAW_Schlussbericht-Datenerhebung-pandemiebedingte-Lebensmittelabgabe.pdf)
- Hernanz, V., Malherbet, F. & Pellizzari, M. (2004). Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. *OECD Sozial, Employment and Migration Working Papers*, 17. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/525815265414>.

- Heusser, P. (2020). Immer mehr willkürliche und unfaire Einschränkungen (Sozialalmanach). In Caritas (Hrsg.), *Ein Sozialhilfe für die Zukunft. Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage in der Schweiz* (S. 143–158). Luzern: Caritas-Verlag.
- Hohl, J. (2021). *Sozialhilfebezug als Risiko. Soziale Arbeit an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsrecht*. Master-Thesis, Kooperationsstudiengang Master of Science in Sozialer Arbeit der Fachhochschulen Bern, Luzern und St. Gallen. Bern, Luzern und St. Gallen: Fachhochschulen Bern, Luzern und St. Gallen.
- Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. *Swiss Journal of Sociology / Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 45(1), 7–33.
- Koch, U. (2020). *Migrationsrechtliche Fragestellungen in der Sozialhilfe*. (Unveröffentlichtes Skript). Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften Departement Soziale Arbeit.
- Lucas, B. (2020). Nichtbezug. (J.-M. Bonvin, P. Maeder, C. Knöpfel, V. Hugentobler & U. Tecklenburg, Hrsg.) *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo.
- Lucas, B. (2020a). Verdeckte Armut: Warum auf Sozialhilfe verzichtet wird. *Sozialalmanach: Eine Sozialhilfe für die Zukunft. Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz*. (Caritas., S. 113–125). Luzern: Caritas.
- Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J. & Crettaz, E. (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situations de précarité?*. (Forschungsbericht). Genève: Haute école de travail social HES-SO.
- Motakef, M. (2015). *Prekarisierung*. [PDF], Bielefeld: transcript. Verfügbar unter: <https://content-select.com/de/portal/media/view/55117fb1-f6c8-4cb3-b47d-359bb0dd2d03?forceauth=1>
- Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbermatter, M. & Ruder, R. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst: Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben*. Zürich: Seismo.
- OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES. (2012). *L'envers de la «fraude sociale». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. Paris: La découverte.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (1999). *Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz* (Beiträge zur Sozialen Sicherheit) (Band 3). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Paret, M. & Gleeson, S. (2016). Precarity and agency through a migration lens. *Citizenship Studies*, 20(3–4), 277–294. <https://doi.org/10.1080/13621025.2016.1158356>
- Pelizzari, A. (2020). Prekarität. (J.-M. Bonvin, P. Maeder, C. Knöpfel, V. Hugentobler & U. Tecklenburg, Hrsg.) *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo.
- Scherschel, K. (2016). Citizenship by work? Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion. *PROKLA*, 46(2), 245–265.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2021). SKOS-Richtlinien. SKOS. Verfügbar unter: [https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL\\_A\\_1](https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1)
- Sozialdepartement der Stadt Zürich. (2021). *Neue „wirtschaftliche Basishilfe“ hilft Armut in Zürich zu verhindern*. Medienmitteilung. Verfügbar unter: [https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen\\_aktuell/2021/mai/210510a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2021/mai/210510a.html)
- Sozialkonferenz Kanton Zürich. (2021). *Anpassung Meldeverfahren der Sozialhilfeorgane ans Migrationsamt*. (Newsletter) Nr. 5. Zürich. Verfügbar unter: [https://www.zh-sozialkonferenz.ch/wp-content/uploads/2021/07/Newsletter\\_5-21-1.pdf](https://www.zh-sozialkonferenz.ch/wp-content/uploads/2021/07/Newsletter_5-21-1.pdf)
- Spescha, M. (2021). Ausländische Sozialhilfebeziehende im Fokus der Migrationsbehörde. *Jusletter*. Staatssekretariat für Migration. (2021). Rundschreiben. Erläuterungen mit allgemeinen Ausführungen zur Sozialhilfe und zur Zustimmungspflicht beim Bezug von Sozialhilfe nach der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren. Verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/suche.html#Rundschreiben%20sozialhilfe>
- Steiner, I. (2017). *Prekarität trotz Bleiberecht? Lebens- und Erwerbslagen nach dem Erhalt einer Härtefallbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AuG*. Master-Thesis, Kooperationsstudiengang Master of Science in Sozialer Arbeit der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich. Verfügbar unter: <https://files.www.soziothek.ch/source/Kooperationsmaster/Prekaritaet%20trotz%20Bleiberecht.pdf>

- Strohmeier Navarro Smith, R. (2019). Nichtbezug von Sozialleistungen. Freiwilliger Verzicht? (Im Brennpunkt). *Social*, (11), 8–9.
- Tabin, J.-P. & Leresche, F. (2019). Une critique furtive de l'État social. Une perspective théorique pour comprendre le non-recours raisonné aux prestations sociales. *émulations - Revue de science sociales*, (35). <https://doi.org/10.14428/emulations.varia.026>
- Tecklenburg, U. (2020). Sozialhilfe. (J.-M. Bovin, P. Mäder, C. Knöpfel, V. Hugentobler & U. Tecklenburg, Hrsg.) *Wörterbuch für Sozialpolitik*. Zürich: Seismo.
- Warin, P. (2018). The analysis of non-take-up: beyond the service relation model. *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit*, 23(18), 60–75.

# Departement Soziale Arbeit

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

Pfingstweidstrasse 96  
Postfach  
CH-8037 Zürich

[www.zhaw.ch/sozialarbeit](http://www.zhaw.ch/sozialarbeit)