

Einfache Anfrage Böhi-Wil vom 7. August 2018

Entzug von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfeabhängigkeit

Schriftliche Antwort der Regierung vom 4. Dezember 2018

Erwin Böhi-Wil stellt in seiner Einfachen Anfrage vom 7. August 2018 mit Blick auf die Revision des eidgenössischen Ausländergesetzes Fragen zum Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen bei Sozialhilfeabhängigkeit.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Ausländerinnen und Ausländer, die mit oder ohne Erwerbstätigkeit längerfristig in der Schweiz bleiben wollen, erhalten in den ersten Jahren eine Aufenthaltsbewilligung. Diese ist befristet und kann verlängert werden. Die Niederlassungsbewilligung wird in der Regel nach fünf oder zehn Jahren Aufenthalt erteilt (je nach Staatsangehörigkeit oder Zulassungsgrund). Sie ist unbefristet und darf nicht mit Bedingungen verbunden werden.

In Bezug auf den Anspruch auf Sozialhilfe sind EU/EFTA-Staatsangehörige mit rechtmässigem Aufenthalt in der Schweiz grundsätzlich gleich zu behandeln wie Schweizerinnen und Schweizer. Sozialhilfeleistungen an Staatsangehörige der EU/EFTA-Staaten können jedoch nur ausgerichtet werden, wenn sie eine gültige Aufenthaltsbewilligung besitzen. Das Freizügigkeitsabkommen (SR 0.142.112.681; abgekürzt FZA) regelt die Bedingungen für den Aufenthalt und damit auch für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für verschiedene Personenkategorien.

Staatsangehörigen, die sich nicht auf das FZA berufen können, kann die Aufenthaltsbewilligung bzw. die Niederlassungsbewilligung nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt AuG) widerrufen werden. Nach Art. 62 Bst. e AuG kann eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen bzw. eine Verlängerung verweigert werden, wenn die ausländische Person oder eine Person, für die sie zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist. Verfügt die ausländische Person aber über die Niederlassungsbewilligung, verlangt Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG für einen Widerruf, dass die ausländische Person oder eine Person, für die sie zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist.

Am 1. Januar 2019 tritt das revidierte Ausländergesetz in Kraft. Mit der Revision wird der Erlass in Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz; abgekürzt AIG) umbenannt. Heute hält Art. 63 Abs. 2 AuG fest, dass die Niederlassungsbewilligung von ausländischen Personen, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, wegen Sozialhilfeabhängigkeit nicht widerrufen werden kann. Mit der Revision wird diese Abstimmung geändert. Ab 1. Januar 2019 kann nach Art. 63 Abs. 2 AIG die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Bei Widerruf oder Nichtverlängerung der Bewilligung nach Art. 62 und Art. 63 AuG geht es in erster Linie darum, eine künftige Belastung der öffentlichen Wohlfahrt zu vermeiden. Ob dies

der Fall sein wird, ist nicht mit Sicherheit feststellbar, weshalb auf die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung bei der betroffenen Person abgestellt werden muss. Nach der Rechtsprechung ist für die Bejahung dieses Widerrufsgrunds eine konkrete Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit erforderlich. Ein Widerruf kommt daher nur in Betracht, wenn eine Person bereits hohe finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten hat und nicht damit gerechnet werden kann, dass sie in Zukunft für ihren Lebensunterhalt sorgen wird. Allerdings ist auch im Rahmen dieses Widerrufsgrunds der allgemeine Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten, wobei vor allem das Verschulden an der Situation, die bisherige Verweildauer im Land sowie die der Person und ihrer Familie drohenden Nachteile zu berücksichtigen sind. Bei ausländischen Personen mit Familie und Kindern muss zudem bei der Interessenabwägung auch der völkerrechtliche Anspruch auf den Schutz des Familienlebens nach Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101) berücksichtigt werden.

Die Nichtverlängerung oder der Widerruf einer Bewilligung haben in der Praxis in der Regel verschiedene Ursachen. Häufig sind es Ursachenkombinationen von Straffälligkeit mit Arbeitslosigkeit, Schulden und/oder Sozialhilfeabhängigkeit. Das Verhalten wird im Sinn einer Gesamtwürdigung gewichtet. Diese erfordert eine eingehende Prüfung des Einzelfalls. Aufgrund der vielen verschiedenen Möglichkeiten ist es nicht einfach, Regeln oder Richtlinien zu bezeichnen, die Allgemeingültigkeit haben. Die Praxisharmonisierung der Vereinigung der Migrationsämter Ostschweiz und Fürstentum Liechtenstein (VOF), an der sich auch das Migrationsamt St.Gallen orientiert, umschreibt die Prüfung des Bewilligungsentzugs infolge Sozialhilfeabhängigkeit folgendermassen: Ausländische Personen, die von der Sozialhilfe abhängig sind, setzen von Gesetzes wegen einen Widerrufsgrund. Erreichen Sozialhilfebezüge eine Höhe von Fr. 25'000.– oder dauern die Bezüge länger als zwölf Monate, ist in der Regel eine Überprüfung des Falls angezeigt (Aufenthaltsbewilligung). Gemäss bundesgerichtlicher Praxis ist von einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit auszugehen (Niederlassungsbewilligung), wenn die Unterstützung durch das Sozialamt einen Betrag von Fr. 80'000.– übersteigt. Zudem muss die Unterstützung mindestens zwei Jahre gedauert haben.

Bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen stellt der alleinige Bezug von Sozialhilfe nur dann einen Widerrufsgrund dar, wenn damit ein freiwilliger Verzicht auf die Arbeitnehmereigenschaft begründet wird. Am 16. Dezember 2016 haben die eidgenössischen Räte das Ausführungsgesetz zu Art. 121a der Bundesverfassung (SR 101) verabschiedet (AS 2018, 733). Darin enthalten sind unter anderem Massnahmen zu den Vollzugsverbesserungen beim FZA. Dabei wird auch der Bezug von Sozialhilfe von EU-/EFTA-Staatsangehörigen näher geregelt. Stellessuchende werden neu explizit vom Sozialhilfebezug ausgeschlossen (Art. 29a AuG). Ebenfalls wird darin das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU-/EFTA-Staatsangehörigen als Arbeitnehmenden präzisiert (Art. 61a Abs. 3 AuG).

2. Heute regelt Art. 82 Abs. 5 der eidgenössischen Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Niederlassung (SR 142.201; abgekürzt VZAE) die Meldepflicht der Sozialämter. Der Bundesrat hat am 15. August 2018 Änderungen der VZAE erlassen und die Inkraftsetzung per 1. Januar 2019 beschlossen. Nach Art. 82b nVZAE melden die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer. Gemäss der Übergangsbestimmung nach Art. 91c Abs. 3 nVZAE unterstehen ebenfalls der Meldepflicht nach Art. 82b nVZAE Sozialhilfeleistungen, die vor dem 1. Januar 2019 gewährt wurden und bis dahin keiner Meldepflicht unterstanden, aber weiterhin ausgerichtet werden. Die Meldung muss spätestens bis zum 1. Juli 2019 erfolgen.

3. In den letzten fünf Jahren wurde insgesamt 243 Personen die Bewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit entzogen oder nicht verlängert (vgl. Ziff. 7 der Antwort der Regierung vom 13. März 2018 zur Interpellation 51.17.86 «Langzeit-Sozialhilfebezüger»).
4. Das Migrationsamt geht davon aus, dass die Anzahl der Bewilligungsentzüge infolge Sozialhilfeabhängigkeit und ungenügender Integration ansteigen wird, wenn die «15-Jahres-Regel» aufgehoben wird. Genaue Zahlen bezüglich der betroffenen Personen sind beim Migrationsamt nicht vorhanden, da diese Personen bis anhin von der Meldepflicht der Sozialämter ausgenommen waren.

Im September 2017 informierte das Migrationsamt die Einwohner- und Sozialämter des Kantons St.Gallen über die sich ändernde Rechtslage. Mit dieser Orientierung war auch die Aufforderung verbunden, die ausländischen Personen, die neu unter die erwähnte Kategorie fallen (Niedergelassene über 15 Jahre Aufenthalt bei dauerhaftem und erheblichem Sozialhilfebezug), auf die Gesetzesänderung und die daraus möglichen Folgen hinzuweisen.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass nach einer erstmaligen Meldung durch die Sozialämter an das Migrationsamt ab Januar 2019 eine sofortige Widerrufsverfügung in den meisten Fällen unverhältnismässig erscheinen dürfte. Vielmehr wird eine Sozialhilfe beziehende und seit über 15 Jahren in der Schweiz ansässige Person in einem ersten Schritt mit einer ausländerrechtlichen Verwarnung unmissverständlich auf die geänderte Gesetzeslage und die rechtlichen Pflichten betreffend Integration aufmerksam zu machen sein. Denn wer Sozialhilfe bezieht, nimmt in der Regel nicht am Wirtschaftsleben teil, wie dies in Art. 77e nVZAE umschrieben wird. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben zeigt sich unter anderem daran, dass jemand seinen Lebensunterhalt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht, bestreiten kann.

Ebenfalls müssen die Hintergründe einer Beanspruchung von Sozialhilfe abgeklärt und in der Beurteilung mitberücksichtigt werden (unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit beispielsweise bei Frauen, die während der Ehe den Haushalt besorgt und Betreuungsaufgaben übernommen haben und bei Scheidung oder Tod des Ehegatten von der Sozialhilfe abhängig werden; Urteil des Bundesgerichtes 2C_958/2011 vom 18. Februar 2013 Erw. 3.1). Gleichzeitig wird das neue Instrument der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung (vgl. Art. 63 Abs. 2 AIG) möglicherweise dazu führen, dass dieses als mildere Massnahme noch vor dem Widerruf wegen dauerhafter Sozialhilfeabhängigkeit zum Zuge kommen wird.

Die quantitativen Auswirkungen der Streichung des bis anhin geltenden Art. 63 Abs. 2 AuG werden sich daher erst in einiger Zeit tatsächlich messen lassen.