

Drohende Prekarisierung statt umfassender Schutz

Eva Mey und Gisela Meier

Sozialhilfe zielt nicht nur auf die Existenzsicherung bedürftiger Personen, sondern auch auf deren berufliche und soziale Partizipation ab. Das Recht auf Unterstützung wird von Ausländerinnen und Ausländern jedoch zunehmend nicht wahrgenommen, denn die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen ist gross. Sozialarbeitende in den verschiedensten Feldern sorgen sich über zunehmende Schwierigkeiten, den Kontakt zur Zielgruppe zu halten.

Der Nichtbezug von Sozialhilfe ist kein neues Phänomen. Er rückte jedoch aufgrund der Covid-19-Pandemie und gesetzlicher Änderungen verstärkt in den Fokus von Fachpersonen, Wissenschaft und Medien. Die Einführung des neuen Ausländerintegrationsgesetzes, AIG, per 2021 führte zu einer noch engeren Kopplung zwischen ausländerrechtlichem Status und Sozialhilfe. Der Bezug von Sozialhilfe gehört entsprechend Art. 58a AIG bzw. VZAE zu jenen Integrationskriterien, die in die Beurteilung der Migrationsbehörden eingehen, wenn diese über die Erteilung, die Verlängerung oder den Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen entscheiden (Borrelli et al. 2021). Damit ist die Inanspruchnahme eines grundlegenden sozialen Rechtes für die Migrationsbevölkerung potenziell risikobehaftet. Gleichzeitig bleibt die Datenlage über das Phänomen hochgradig bruchstückhaft, da entsprechende Kennzahlen seitens Migrationsbehörden nicht erhoben oder nicht öffentlich gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund interessierten wir uns im Rahmen einer explorativen, auf den Kanton Zürich fokussierten Studie dafür, wie Fachpersonen der Sozialen Arbeit die Situation wahrnehmen und damit umgehen. Die folgenden Ausführungen basieren auf Interviews mit Leitungs- und Fachpersonen aus verschiedenen Sozialdiensten und NGOs, die im Zeitraum von Februar 2021 bis März 2021 durchgeführt wurden.

Die Meldepflicht der Sozialämter – aus fachlicher Sicht ein Paradox

«Bei uns auf dem Sozialdienst wird schon bei der Anmeldung oftmals gefragt, ob eine Meldung an das Migrationsamt gemacht werden muss oder nicht.»

Städtische und kommunale Sozialdienste gehören zu jenen Behörden, die gemäss Artikel 97 verpflichtet sind, den Migrationsbehörden Auskünfte zu den im AIG definierten Integrationskriterien zu erteilen. Der Bezug von Sozialhilfe gilt als meldepflichtig. In unseren Gesprächen kam zum Ausdruck, dass sowohl Leitungspersonen als auch Mitarbeitende in sozialen Diensten die entsprechende Meldepflicht ernst nehmen und ihr gemäss Legalitätsprinzip nachkommen, auch wenn diese nahezu durchgehend als problematisch wahrgenommen wird.

Das oben genannte Zitat einer Sozialarbeiterin eines öffentlichen Sozialdienstes verdeutlicht einen wichtigen Aspekt der Problematik: Für die ausländischen Sozialhilfebeziehenden sind bereits die ersten Kontakte bei der Sozialhilfe von Unsicherheit und Sorge geprägt, da nicht klar ist, ob und ab wann das Sozialamt eine Meldung macht. Tatsächlich zeigte sich in den Interviews, dass die Meldepflicht unterschiedlich umgesetzt wird und insbesondere keine Klarheit bzw. Einheitlichkeit darüber besteht, welche Leistungen zu welchem Zeitpunkt gemeldet werden. Während vereinzelte Dienste bereits ein ordentlich durchlaufenes Aufnahmeverfahren melden, geben andere Informationen erst nach erreichter Bezugssumme heraus.

Unabhängig von der konkreten Umsetzung wird deutlich, wie die Meldepflicht zu einem Paradox in der täglichen Arbeit der Fachpersonen führt, und zwar in mehrfacher Hinsicht. Es beginnt damit, dass der Aufbau eines stabilen Vertrauensverhältnisses, das Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der Unterstützung wäre, durch das Weiterleiten von Informationen an die Migrationsbehörden höchst gefährdet ist (Gachet, Praz Dessimoz und Richter, 2022). Auf den Sozialdiensten gilt in der Regel die Praxis, dass die Meldung durch das administrative Personal erfolgt, wodurch man sich auch erhofft, fallführende Sozialarbeitende vor der Verstrickung in ausländerrechtliche Entscheide zu schützen. Erfolgen jedoch Rückfragen seitens Migrationsamt, z. B. in Bezug auf die Einschätzung des Integrationsgrades einer Person, sind diese durch die Sozialarbeitenden vorzunehmen. Hinzu kommen der Informationsmangel und die Intransparenz bezüglich Praxis der Migrationsbehörden, die die fachlich adäquate Begleitung in einer unter Umständen existenziell bedrohlichen Phase zusätzlich erschweren: Sozialarbeitende wissen selten, ob und wann die durch sie gemeldeten Informationen beim Migrationsamt verarbeitet werden, und sie werden auch nicht über daraus abgeleitete Massnahmen informiert.

Noch paradoxer zeigt sich die Situation dort, wo ausländerrechtliche Bestimmungen einen Einfluss darauf haben können, welche Integrationsmassnahmen für die betreute Person überhaupt in Erwägung gezogen werden: Berufliche und soziale Unterstützung kostet und führt dadurch zu einem schnelleren Erreichen der meldepflichtigen Unterstützungssumme. Sozialarbeitende sehen sich damit vor die Frage gestellt, welches Risiko höher wiegt: unterlassene Integrationsförderung – um Kosten zu sparen und eine Meldung hinauszuzögern – oder eine höhere Sozialhilfebezugsmenge aufgrund der ermöglichten Integrationsförderung, wobei schon fast skurril anmutet, dass beide Varianten zu ausländerrechtlichen Konsequenzen für die Migrantinnen und Migranten führen können.

Halb- und nichtstaatliche Fachstellen: Triagieren oder nicht?

«Wenn ich nur schon das Wort <Sozialhilfe> nenne – man müsste eine Kamera haben, man sieht, wie sich das Gesicht verändert... Ich habe auch schon Leute aufs Sozialamt begleitet, um die Hemmschwelle abzubauen und Sicherheit zu geben, aber nein. Es ist wahnsinnig schwierig, dass die Leute dorthin gehen.»

Nicht nur Fachpersonen der wirtschaftlichen Sozialhilfe, sondern auch und insbesondere Sozialarbeitende aus halb- und nichtstaatlichen Fachstellen erleben die Beratung von ausländischen armutsbetroffenen Personen unter den gegebenen ausländerrechtlichen Bedingungen als grosse Herausforderung. NGOs haben seit Einführung des neuen AIG einen starken Zuwachs an Nachfragen um Auskunft und finanzielle Unterstützung durch Migrantinnen und Migranten erfahren, die rechtlich einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diesen aber nicht wahrnehmen wollen. Auch den Fachpersonen in den NGOs fehlt aufgrund nicht zugänglicher Daten zur Praxis der Migrationsbehörden die Grundlage für klare Aussagen zum Risiko eines Sozialhilfebezugs. Sie stellen fest, dass in den migrantischen Netzwerken viele Erzählungen, Vermutungen und Ängste zum Thema kursieren, denen sie selbst keine Sicherheiten entgegenhalten können. Dass sich entsprechende Ängste inzwischen auch bei Personen mit einer Niederlassungsbewilligung verbreitet haben, die schon über viele Jahre hier leben, bereitet den interviewten Fachpersonen besondere Sorgen.

Für die Fachpersonen in den NGOs stellt sich insbesondere die Frage, ob sie rat- und hilfesusuchende Menschen, die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, ans Sozialamt weiterverweisen sollen oder ob sie das besser nicht tun – im Wissen um mögliche ausländerrechtliche Konsequenzen oder, ebenso relevant, im Wissen um das Risiko, dass sich diese Menschen trotz dringend benötigter Unterstützung fortan ganz zurückziehen könnten. «Ich habe sie von diesem Tag an nie mehr gesehen», erzählt eine Fachperson einer NGO über eine alleinerziehende Mutter, mit der sie über längere Zeit eine Beziehung aufgebaut hatte: Nach dem Versuch,

die Frau zur Anmeldung beim Sozialamt zu motivieren, brach der Kontakt sofort ab.

Manche interviewte Fachpersonen aus NGOs berichten, dass sie bei vorhandenem Sozialhilfeanspruch grundsätzlich auf eine Anmeldung beim Sozialamt verweisen, dies aus der Haltung heraus, dass NGOs staatliche Verantwortung für Existenzsicherung nicht kompensieren sollen. Ob die Rat- und Hilfesuchenden dieser Weiterweisung Folge leisten, ist allerdings in den seltensten Fällen klar. Es wird vermutet, dass stattdessen auf weitere nichtstaatliche Stellen ausgewichen oder im privaten Umfeld um finanzielle Hilfe nachgefragt wird. Allerdings ist man sich auch bewusst, dass der Rückgriff auf das Netzwerk während der Pandemie oft nicht mehr gelang, da auch Bekannte und Verwandte ihre Reserven aufgebraucht hatten (Götzö et al. 2021). Wiederholt berichteten Fachpersonen denn auch über ihr ungutes Gefühl bei der Triage ans Sozialamt. Andere Interviewte setzen deshalb statt der Motivation für eine Anmeldung beim Sozialamt lieber auf punktuelle finanzielle Unterstützung, so gut und so lange dies eben möglich ist, stossen damit aber ebenfalls an Grenzen, wie das folgende Zitat einer Sozialarbeiterin bei einer NGO verdeutlicht:

«Auch die NGO kann nur für den Moment helfen. Das ist ein Tropfen auf den heissen Stein. Das macht mich hilflos in den Beratungsgesprächen. Über den Kopf streicheln reicht dann nicht, das wäre gelogen, hier habe ich Ohnmachtsgefühle.»

Prekarisierungsprozesse statt sozialer Schutz

Die befragten Fachleute aus NGOs und staatlichen Stellen berichteten über massiv prekäre Lebenslagen bei nichtbeziehenden Armutsbetroffenen, verstärkt durch die Entwicklungen im Kontext von Covid-19. Sie beobachteten Ver- und Überschuldung, höchst kritische Wohnverhältnisse, zunehmende soziale Isolation und gesundheitliche Probleme, und sie betonten die Verschlechterung der Situation mit zunehmender Dauer des Nichtbezugs. Besonders im Fall von betroffenen Familien drohen nachhaltige Prekarisierungsprozesse, die auch die nächstfolgende Generation umfassen. Die kürzlich erschienene Studie des Büros Bass (Guggisberg & Gerber 2022) bestätigt diese Befunde in Bezug auf die prekäre Situation von Betroffenen und ihren Direktangehörigen, auch hier werden Unsicherheit und Sorgen als Hauptgrund für den Nichtbezug genannt. Als besonders betroffene Gruppen oder Profile nennen Fachpersonen aus unserer und weiteren Studien Familien mit Kindern, Working Poor, Erwerbslose und Nichterwerbspersonen mit Status B sowie auch Selbstständige.

Es sind oftmals Personen in ohnehin schwierigen, mehrfach belasteten Lebenslagen, die durch die staatlichen «Drohgebärden» im Kontext der Kopplung von Sozialhilfebezug und Ausländerstatus in eine Situation geraten, in der sie die ihnen zustehende soziale Unterstützung nicht mehr in Anspruch nehmen. Um die Sicherheit ihres Aufenthaltes und den ihrer Familie in der Schweiz nicht zu gefährden, verzichten sie auf ihr Recht auf Existenzsicherung. Die ohnehin schon ausgeprägte «civic stratification» in der Schweiz – die nach Ausländerstatus ausgeprägte Abstufung bzw. Ungleichheit im Zugang zu sozialen Rechten – erfährt damit eine zusätzliche Akzentuierung. In unseren Interviews wird deutlich, dass der Problematik auch deshalb höchste Relevanz zukommt, weil mit einem schwindenden Vertrauen in staatliche Institutionen auch der wichtige Zugang zu weiteren, über die Existenzsicherung hinausgehenden staatlichen Unterstützungs- und Beratungsleistungen auf dem Spiel steht. Dazu gehört auch, dass das für die Erreichbarkeit der armutsbetroffenen Migrationsbevölkerung wichtige, über die Jahre entwickelte Zusammenspiel zwischen NGOs und staatlichen Institutionen ausgehebelt wird, wenn Triagierungen aus Unsicherheit bezüglich ausländerrechtlicher Konsequenzen nicht mehr vorgenommen werden.

Auch wenn politische Bestrebungen derzeit in eine andere Richtung laufen: Aus fachlicher Sicht steht ausser Frage, dass einzig die konsequente Entkopplung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltssicherheit ermöglicht, dass Sozialhilfe und Soziale Arbeit ihrem Ziel und Auftrag gerecht werden können, dass der soziale Schutz umfassend sichergestellt ist und dass sich staatlich mitverantwortete Prekarisierungsprozesse verhindern lassen.

Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann, Luca Pfirter, 2021, (Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. In: Swiss Journal of Sociology, 47 (1), 93–114.

Gachet, Nicolas, Yasmine Praz Dessimoz, Frédéric Richter, 2022, Die Sozialhilfe wird instrumentalisiert und das System der sozialen Sicherheit geschwächt. In: ZESO Zeitschrift für Sozialhilfe. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 16–19.

Götzö, Monika, Michael Herzig, Eva Mey, Kushtrim Adili, Nina Brüesch, Mirjam Hausherr, 2021, Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich. Zürich: ZHAW, <https://doi.org/10.21256/zhaw-22446>

Guggisberg, Jürg, Céline Gerber, 2022, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG.

Meier, Gisela, Eva Mey, Rahel Strohmeier Navarro Smith, 2021, Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Zürich: ZHAW, <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23044>

Menace de précarité au lieu de protection complète

L'aide sociale ne vise pas seulement à assurer les conditions d'existence des personnes démunies, mais aussi à faciliter leur participation à la vie professionnelle et sociale. Le droit de bénéficier d'un soutien est cependant de plus en plus délaissé par les étrangers, car la crainte des conséquences en matière de droit des étrangers domine. Les travailleurs sociaux des différents domaines s'inquiètent des difficultés croissantes à maintenir le contact avec le groupe cible. L'obligation d'informer l'office de la migration en cas de recours à l'aide sociale engendre un paradoxe dans le travail quotidien des professionnels des services sociaux. La transmission de données aux services de migration nuit à la relation de confiance, si importante pour la personne prise en charge, et vient s'immiscer dans les processus d'exclusion associés au droit des étrangers. La réglementation selon laquelle les coûts des offres d'inté-

gration sont déduits de l'aide sociale oblige à effectuer un arbitrage absurde entre encouragement de l'intégration et sécurité du droit de séjour. Les spécialistes des ONG doivent choisir entre apporter un soutien ponctuel, non durable, aux personnes indigentes ou les renvoyer à l'aide sociale avec ses aléas. Ceci en courant le risque d'être confrontés aux conséquences découlant du droit des étrangers ou de perdre tout contact avec les personnes en quête de conseils et d'aide. D'un point de vue technique, il apparaît que seul le découplage systématique entre perception de l'aide sociale et sécurité du séjour permettra à l'aide sociale et au travail social d'atteindre leur objectif et de remplir leur mission, afin de garantir une protection sociale complète et de juguler les processus de précarisation pour lesquels l'État porte une part de responsabilité.

GISELA MEIER

ist Sozialarbeiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Departement Soziale Arbeit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW. Ihre Schwerpunkte sind Existenzsicherung und Alter.

EVA MEY

ist Soziologin, sie lehrt und forscht am Departement Soziale Arbeit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW zu den Schwerpunkten Migrations- und Integrationspolitik, Armut und soziale Ungleichheit.