

Sitzung vom 8. Februar 2012

123. Anfrage (Umgang des Migrationsamts mit ausländischen Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger)

Die Kantonsrätinnen Mattea Meyer, Winterthur, Rosmarie Joss, Dietikon, und Ursina Egli, Stäfa, haben am 21. November 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer im Jahr 2008 hat sich die Praxis gegenüber ausländischen Sozialhilfebezügerinnen verschärft: Gemäss einem Bericht des Tagesanzeigers (1. November 2011) entziehen kantonale Migrationsbehörden diesen vermehrt die Aufenthaltsbewilligung, wenn sie zu lange und/oder zu viel Sozialhilfegelder bezogen haben.

Diese restriktive Gangart hat insbesondere für alleinerziehende Frauen und deren Kinder schwerwiegende Folgen. Weil bei einer Scheidung dem überwiegend erwerbstätigen Elternteil (i. d. R. dem Vater) das Existenzminimum zugeschrieben wird, ist der alleinerziehende Elternteil (i. d. R. die Mutter) besonders oft auf Sozialhilfe angewiesen, sollte das gemeinsam erzielte Einkommen nicht für zwei Haushalte ausreichen.

Bei einem allfälligen Entzug der Aufenthaltsbewilligung sind die Behörden verpflichtet, die persönlichen Verhältnisse und das Selbstverschulden der Sozialhilfeabhängigkeit zu berücksichtigen. Obwohl eine Ausweisung bei zu langem oder zu hohem Sozialhilfebezug nicht automatisch erfolgt, droht aufgrund der Ermessenswillkür des Migrationsamtes eine Wegweisung wie ein Damoklesschwert über den Köpfen der Betroffenen.

Dies kann zur Folge haben, dass vor allem Migrantinnen aus finanziellen Gründen resp. aus Angst vor einer drohenden Wegweisung nicht frei entscheiden können, sich von ihrem Ehepartner scheiden zu lassen. Bei einer Ausweisung werden sie aus ihrem sozialen Umfeld gerissen und in eine ungewisse Zukunft geschickt, in der insbesondere alleinerziehende Frauen eine schwierige Stellung einnehmen und die Kinder in einer völlig fremden Umgebung aufwachsen müssen.

In diesem Zusammenhang bitten wir deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie ist die Praxis des Migrationsamts gegenüber ausländischen Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger?
2. Inwiefern berücksichtigt das Migrationsamt die schwierige Situation insbesondere von alleinerziehenden Frauen und deren Kinder, die auf Sozialhilfe angewiesen sind?
3. Sind dem Migrationsamt des Kantons Zürich Fälle bekannt, in denen alleinerziehende Frauen mit ihren Kindern ausgewiesen wurden, weil sie lediglich zu lange und/oder zu viel Sozialhilfe bezogen haben?
4. Gab es eine Praxisänderung bezüglich Behandlung von ausländischen Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger?
5. Wie gestaltet sich der Datenaustausch zwischen Sozialamt und Migrationsamt?
6. Sieht der Regierungsrat Massnahmen, um speziell ausländische alleinerziehende Frauen zu unterstützen, damit sie ein ausreichendes Erwerbseinkommen erzielen?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Mattea Meyer, Winterthur, Rosmarie Joss, Dietikon, und Ursina Egli, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Das Aufenthaltsrecht in der Schweiz ist grundsätzlich an die Bedingung geknüpft, dass die für den Aufenthalt notwendigen finanziellen Mittel vorhanden sind. Dies gilt bereits für die Einreise (Art. 5 Abs. 1 lit. b des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005; AuG; SR 142.20), aber auch im Zusammenhang mit der Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung bzw. der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 33 Abs. 3, Art. 34 Abs. 2 lit. b AuG in Verbindung mit Art. 62 lit. e AuG). Dass jemand auf Sozialhilfe angewiesen ist, kann daher ein Grund dafür sein, die nachgesuchte Aufenthaltsbewilligung nicht zu verlängern, die Niederlassungsbewilligung nicht zu erteilen oder eine bestehende Bewilligung zu widerrufen. Bei Aufenthalterinnen und Aufenthaltern genügt nach dem Gesetzeswortlaut der Bezug von Sozialhilfe an sich (Art. 62 Bst. e AuG), bei Niedergelassenen bedarf es für einen Widerruf der Bewilligung einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG).

Bei jedem Entscheid müssen die Behörden die öffentlichen und die privaten Interessen gegeneinander abwägen (Art. 96 AuG). Das öffentliche Interesse besteht darin, dass möglichst alle Einwohnerinnen und Einwohner finanziell auf eigenen Füßen stehen. Dem steht das private Interesse gegenüber, auch bei Sozialhilfeabhängigkeit in der Schweiz bleiben zu können. Für die Beurteilung des privaten Interesses massgebend sind die persönlichen Verhältnisse und der Grad der Integration. Wesentliche Elemente sind dabei die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, die Beachtung der Rechtsordnung, die Familienverhältnisse, der mit konkreten Bemühungen und Ergebnissen ausgedrückte Wille, den Lebensunterhalt selber finanzieren zu können, sowie die Zumutbarkeit einer allfälligen Rückkehr ins Heimatland.

Diese Regelungen gelten uneingeschränkt für all diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die nicht gestützt auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anderseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erhalten haben (Art. 2 AuG).

Anders gestaltet sich die Rechtslage bei Bewilligungen, die gemäss FZA erteilt wurden. Im Falle von Staatsangehörigen der EU/EFTA kann der Bezug von Sozialhilfe grundsätzlich nur bei selbstständig Erwerbstätigen und bei Personen, die zu einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit zugelassen worden sind, zu einem Verlust der Aufenthaltsbewilligung führen (vgl. Weisungen und Erläuterungen des Bundesamts für Migration über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs vom 1. Juni 2009, Ziff. 12.2.3).

Damit die Ausländerbehörden über die für die Beurteilung wesentlichen Informationen verfügen, hat der Bundesgesetzgeber eine Meldepflicht für die Sozialbehörden festgelegt (Art. 97 Abs. 3 lit. d AuG). Die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden haben der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer zu melden, ausser die Person besitze die Niederlassungsbewilligung und halte sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz auf (Art. 82 Abs. 5 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; VZAE; SR 142.201). Die praktische Umsetzung dieser Meldepflicht ist Sache der Kantone. Mit der am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Änderung des Sozialhilfegesetzes (§ 47a; SHG; LS 851.1) erhält die Meldepflicht der Sozialbehörden zusätzlich eine kantonale, die bundesrechtlichen Vorgaben verdeutlichende Rechtsgrundlage.

Zu Fragen 1 und 5:

Die Sicherheitsdirektion hat zur Umsetzung der Meldepflicht zusammen mit dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) sowie der Sozialkonferenz des Kantons Zürich ein für den ganzen Kanton einheitliches, einfaches Verfahren erarbeitet. Dieses konzentriert sich auf Fälle, bei denen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit eine ausländerrechtliche Massnahme zur Diskussion stehen könnte. Eine Meldung erfolgt grundsätzlich nicht, wenn die betroffene Person eine Niederlassungsbewilligung besitzt und sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhält (Art. 63 Abs. 2 AuG). Wenn die Sozialbehörden anlässlich der periodischen Fallkontrolle feststellen, dass bestimmte Betragshöhen an Unterstützungsleistung erreicht sind (Niedergelassene Fr. 40 000, Aufenthalterinnen und Aufenthalter Fr. 25 000), erfolgt eine Meldung mit einem vom Migrationsamt elektronisch bereitgestellten Formular. Die Meldung umfasst Umfang sowie Beginn und Beendigung des Sozialhilfebezugs. Bei der Meldung ist auf Sonderfaktoren hinzuweisen, welche die Höhe der Unterstützungsleistung beeinflussen. Dieses Meldeverfahren wurde am 1. Mai 2010 vorerst auf freiwilliger Basis eingeführt. Seit 1. Oktober 2010 besteht für alle Meldestellen die Meldepflicht im Sinne von Art. 82 Abs. 5 VZAE.

Geht beim Migrationsamt eine Meldung betreffend Sozialhilfebezug ein, wird die betroffene ausländische Person brieflich darauf hingewiesen, dass die Nichtverlängerung bzw. der Widerruf geprüft werde, falls sie nach Ablauf rund eines Jahres nach wie vor auf Sozialhilfe angewiesen sein sollte (Ermahnung).

Bezieht die ausländische Person rund ein Jahr nach erfolgter Ermahnung immer noch Sozialhilfe, wird der Widerruf bzw. die Nichtverlängerung der Bewilligung geprüft. Ist ein Widerrufsgrund gegeben, der Entzug bzw. die Nichtverlängerung der Bewilligung jedoch unverhältnismässig, wird die betroffene Person unter Androhung dieser Massnahme verwarnt. Ist der Widerruf oder die Nichtverlängerung unter Würdigung der Gesamtumstände verhältnismässig, wird die Bewilligung widerrufen bzw. nicht verlängert.

Wie einleitend ausgeführt, werden beim Entscheid über den Widerruf die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie der Grad der Integration der ausländischen Person berücksichtigt. Dabei werden insbesondere auch die Zahl und das Alter der unterstützten Personen (Kinder) und die Gründe der Sozialhilfeabhängigkeit beachtet. Wesentlich ist immer auch die Prognose über die weitere Dauer und den Umfang der Sozialhilfe.

Alle Verfügungen betreffend Verwarnung oder Widerruf einer Anwesenheitsbewilligung sind auf dem Rechtsmittelweg anfechtbar. Im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens kann auch geprüft werden, ob das Migrationsamt sein Ermessen pflichtgemäss ausgeübt hat.

Zu Frage 2:

Die Situation alleinerziehender Mütter wird nach den erwähnten Kriterien im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt. Wesentlich ist dabei namentlich, wie sehr Kinder auf die mütterliche Betreuung angewiesen sind, d. h., ob es der Mutter zumutbar wäre, mindestens teilweise einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder nicht. Dabei wird die Praxis der Sozialhilfebehörden berücksichtigt (SKOS-Richtlinien 12/10, C.1.3): Gemäss dieser soll die berufliche Integration auch bei Alleinerziehenden möglichst früh thematisiert werden. Konkrete Massnahmen sollen spätestens für den Zeitpunkt vorgesehen werden, wenn das jüngste Kind das dritte Lebensjahr vollendet hat. Die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienpflichten ist abzuwägen, wobei eine gute Kinderbetreuung gewährleistet sein muss.

Zu Frage 3:

Im Kanton Zürich sind bisher keine alleinerziehenden Frauen mit ihren Kindern weggewiesen worden einzig aufgrund der Tatsache, dass sie wegen der Betreuung ihrer minderjährigen Kinder zu viel und/oder zu lange Sozialhilfe bezogen haben.

Zu Frage 4:

Mit dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen AuG wurde neu die Meldepflicht der Sozialbehörden eingeführt. Erst seit der Einführung des Meldeverfahrens erhalten die Migrationsbehörden systematisch Kenntnis über eine Sozialhilfeabhängigkeit der Ausländerinnen und Ausländer. Eine Praxisänderung hat jedoch nicht stattgefunden. Wenn der Sozialhilfebezug bekannt war, wurde schon früher wie heute vorgegangen.

Zu Frage 6:

Es ist Aufgabe der Sozialhilfe, die soziale und berufliche Integration der sozialhilfeabhängigen Personen zu fördern. Die Gemeinden ermöglichen ihnen die Teilnahme an geeigneten Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahmen (§3a Abs. 2 SHG). Es besteht eine Vielzahl von Angeboten und Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration. Die Sozialhilfebehörden suchen jeweils zusammen mit der betroffenen Person nach einer auf den Einzelfall abgestimmten Lösung. Dies gilt selbstverständlich auch für ausländische alleinerziehende Frauen. Etliche der vorhandenen Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahmen sind für diese geeignet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi