



Kanton Zürich
Sicherheitsdirektion
Weisung
Migrationsamt
25. Januar 2019

Massnahmenpraxis bei Sozialhilfe- abhängigkeit

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	3
1.1. Allgemeines.....	3
1.2. Meldungen der Sozialhilfebehörden	3
1.3. Meldungen der Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung.....	3
1.4. Meldungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.....	4
2. FZA-Bereich.....	4
2.1. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (unselbständig Erwerbstätige)	4
2.1.1. Definition.....	4
2.1.2. Verlust der Arbeitnehmereigenschaft.....	4
2.2. Selbständig Erwerbstätige und Nichterwerbstätige (Stellensuchende, Rentner/innen, andere Nichterwerbstätige, Dienstleistungsempfänger/innen).....	5
2.3. Verbleiberecht (Art. 4 Anhang I FZA i.V.m. Art. 22 VEP)	6
3. AIG-Bereich	6
3.1. Allgemeines.....	6
3.2. Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung.....	6
3.3. Personen mit Aufenthaltsbewilligung.....	6
3.4. Personen mit Niederlassungsbewilligung.....	7
4. Widerruf	7
4.1. Erheblichkeit und Dauerhaftigkeit	7
4.2. Verhältnismässigkeit	8
5. Inkrafttreten.....	8

1. Einführung

1.1. Allgemeines

Gemäss Art. 12 der Bundesverfassung besteht ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Wohnkosten, medizinische Grundversorgung, Grundbedarf für den Lebensunterhalt). Die Gewährleistung des Rechts auf Existenzsicherung bildet die Grundlage der Sozialhilfe.

Leistungen der Sozialversicherungen, Prämienverbilligungen und Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung werden nicht zur Sozialhilfe gezählt, da diese über längere Zeit fließendes Ergänzungs- oder Mindesteinkommen darstellen, während die Sozialhilfe ausschliesslich zur Überbrückung von Notlagen dient (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C.448/2007 vom 20.02.2008, E. 3.4 und 2C_716/2007 vom 12.03.2008, E. 2.1).

Bei Personen, die in der Schweiz zur erwerbslosen Wohnsitznahme zugelassen sind und Ergänzungsleistungen beanspruchen, besteht das Aufenthaltsrecht nicht mehr fort und es können aufenthaltsbeendende Massnahmen eingeleitet werden. Mit diesem Ergebnis steht nicht in Widerspruch, dass nach gefestigter Rechtsprechung Ergänzungsleistungen nicht zur Sozialhilfe gehören (vgl. BGE 135 II 265).

1.2. Meldungen der Sozialhilfebehörden

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 AIG). Die Sozialbehörden haben dem Migrationsamt unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer zu melden (Art. 82 b VZAE). Seit dem 1. Januar 2019 können sie auch Personen mit Niederlassungsbewilligung melden, die sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhalten (Aufhebung von Art. 63 Abs. 2 AuG).

Die Sozialhilfebehörden erstatten bei Aufenthaltern ab einem Bezug von Fr. 25'000.- und bei Niedergelassenen ab einem Bezug von Fr. 40'000.- eine einmalige Meldung an das Migrationsamt. Bei Kurzaufenthaltern erfolgt mit Bezugsbeginn eine Meldung.

1.3. Meldungen der Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung

Die Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung melden den kantonalen Ausländerbehörden zur Prüfung des Anspruchs auf Aufenthalt unaufgefordert den Namen, die Vornamen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit und die Adresse der Staatsangehörigen aus Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA (Art. 82c Abs. 1 VZAE):

- a. die sich im ersten Aufenthaltsjahr in der Schweiz bei einem Arbeitsamt zur Arbeitsvermittlung anmelden;
- b. deren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung verneint wird;

- c. denen die Vermittlungsfähigkeit aberkannt wird;
- d. für welche die Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung endet.

Ausgenommen von dieser Regelung sind Ausländer, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen (Art. 82c Abs. 2 VZAE).

1.4. Meldungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Nach Art. 97 Abs. 3 AIG i.V.m. Art. 82f Abs. 1 VZAE haben die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden dem Migrationsamt unaufgefordert Kindesschutzmassnahmen nach Art. 308 ZGB (Beistandschaft), soweit sie den persönlichen Verkehr betreffen, Kindesschutzmassnahmen nach den Art. 310-312 (Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts, Entziehung der elterlichen Sorge) und 327a ZGB (Ernennung eines Vormundes) sowie Erwachsenenschutzmassnahmen nach den Art. 394 Abs. 2 (Vertretungsbeistandschaft) und 398 ZGB (umfassende Beistandschaft) zu melden. Zudem haben die Gerichtsbehörden unaufgefordert die in einem familienrechtlichen Verfahren angeordneten oben aufgeführten Kindesschutzmassnahmen zu melden.

2. FZA-Bereich

2.1. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (unselbständig Erwerbstätige)

2.1.1. Definition

Arbeitnehmer sind unselbständig Erwerbstätige. Das Beschäftigungsverhältnis muss drei Kriterien gerecht werden. Arbeitnehmer stehen in einem weisungsgebundenen Abhängigkeitsverhältnis (Kriterium 1), wobei sie eine tatsächliche und echte Tätigkeit (Kriterium 2) für einen anderen für eine bestimmte Zeit verrichten und dafür ein Entgelt (Kriterium 3) beziehen (Urteil BGer 2C_772/2013 vom 4. September 2014). Tätigkeiten, die einen so geringen Umfang haben, dass sie völlig untergeordnet und unwesentlich erscheinen, sind ausgeschlossen. Damit von einer Arbeitnehmereigenschaft ausgegangen werden kann, muss in der Regel ein Arbeitsverhältnis mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens zwölf Arbeitsstunden eingegangen werden, wobei mit dem daraus zu erzielenden Einkommen zumindest ein substantieller Teil des Lebensunterhaltes gedeckt sein muss. Der Begriff des Arbeitnehmers ist ein unionsrechtlicher. Für dessen Auslegung ist die einschlägige Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen.

2.1.2. Verlust der Arbeitnehmereigenschaft

Bei Arbeitnehmern und deren Familienangehörigen, die sich auf das Freizügigkeitsabkommen (FZA) berufen können, stellt die Abhängigkeit von der Sozialhilfe einen Grund für die Nichtverlängerung resp. für den Widerruf der Bewilligung dar, sobald sie ihre Arbeitnehmereigenschaft verloren haben (Art. 23 VEP). Vorbehalten bleibt

das Verbleiberecht i.S.v. Art. 4 Anhang I FZA i.V.m. Art. 22 VEP. In folgenden Fällen führt der Verlust der Arbeitnehmereigenschaft zum Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU/EFTA-Staatsangehörigen mit Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen gemäss Art. 61a AIG resp. zum Widerruf bzw. der Nichtverlängerung:

2.1.2.1. Stellenverlust im ersten Jahr der Erwerbstätigkeit

Das Aufenthaltsrecht von EU- und EFTA-Staatsangehörigen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung erlischt 6 Monate nach der unfreiwilligen Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Das Aufenthaltsrecht von EU- und EFTA-Staatsangehörigen mit einer Aufenthaltsbewilligung erlischt sechs Monate nach unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses, wenn dieses vor Ablauf der ersten zwölf Monate des Aufenthalts endet (Art. 2 Abs. 1 Abschnitt 2 Anhang I FZA, Art. 61a Abs. 1 AIG). Wird nach Ablauf der sechs Monate weiterhin Arbeitslosenentschädigung bezahlt, so erlischt das Aufenthaltsrecht mit dem Ende der Entschädigung (Art. 24 Abs. 3 Anhang I FZA, Art. 61a Abs. 2 AIG). Im Zeitraum von der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bis zum Erlöschen des Aufenthaltsrechts besteht kein Anspruch auf Sozialhilfe (Art. 61a Abs. 3 AIG). Der Bezug von Sozialhilfe in diesem Zeitraum führt zum sofortigen Widerruf der Bewilligung, da die Betroffenen als nicht erwerbstätig im Sinne von Art. 24 Anhang I FZA gelten, wofür ausreichend finanzielle Mittel erforderlich sind.

2.1.2.2. Stellenverlust nach überjähriger Erwerbstätigkeit

Bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses nach den ersten zwölf Monaten des Aufenthaltes erlischt das Aufenthaltsrecht sechs Monate nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Wird nach Ablauf der sechs Monate weiterhin Arbeitslosenentschädigung ausbezahlt, so erlischt das Aufenthaltsrecht sechs Monate nach dem Ende der Entschädigung (Art. 61a Abs. 4 AIG). Nach diesem Zeitraum kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Arbeitnehmereigenschaft und damit das Aufenthaltsrecht verloren gegangen ist, so dass auch kein Anspruch auf Gewährung von Sozialhilfe besteht und die Bewilligung widerrufen werden kann.

2.1.2.3. Freiwillige Arbeitslosigkeit

Gemäss Art. 61a AIG geht die Arbeitnehmereigenschaft in der Regel spätestens mit dem Ende der Arbeitslosenentschädigung unter. In folgenden Konstellationen kann die Arbeitnehmereigenschaft bereits früher verloren gehen, da die Arbeitslosigkeit als freiwillig anzusehen ist:

- Keine Vermittlungsfähigkeit (vgl. Art. 15 AVIG)
- Kein Nachweis der Stellensuche (regelmässige ordentliche Bewerbungen)
- Keine Anmeldung beim zuständigen Arbeitsamt (RAV) als Stellensuchender

2.2. Selbständig Erwerbstätige und Nichterwerbstätige (Stellensuchende, Rentner/innen, andere Nichterwerbstätige, Dienstleistungsempfänger/innen)

Bei Personen, die zur selbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen wurden und bei Nichterwerbstätigen, stellen ausreichende eigene finanzielle Mittel während des gesamten Aufenthalts eine Bewilligungsvoraussetzung nach den Bestimmungen des

FZA dar. Beanspruchen diese Personen Sozialhilfe, so erlischt ihr Anwesenheitsrecht. Eine Ausnahme bildet die vorübergehende Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall von selbständig Erwerbstätigen. Können diese aufgrund von Krankheit oder Unfall keine Erwerbstätigkeit mehr ausüben, darf eine gültige Aufenthaltsbewilligung nicht entzogen werden (Art. 12 Abs. 6 Anhang I FZA).

2.3. Verbleiberecht (Art. 4 Anhang I FZA i.V.m. Art. 22 VEP)

Das Verbleiberecht dient dazu, den weiteren Aufenthalt im Aufenthaltsstaat nach der Aufgabe der Erwerbstätigkeit zu gewährleisten. Personen, die sich auf das Verbleiberecht berufen können, behalten ihre erworbenen Rechte als Arbeitnehmer, obwohl sie den Arbeitnehmerstatus nicht mehr für sich in Anspruch nehmen können. Das Verbleiberecht erlischt, wenn es die oder der EU/EFTA-Staatsangehörige innerhalb von zwei Jahren nach dem Entstehen nicht ausübt. Es muss demnach innert dieser Zeitspanne aktiv geltend gemacht werden.

3. AIG-Bereich

3.1. Allgemeines

Ausländerrechtliche Massnahmen werden nur dann ergriffen, wenn die Sozialhilfeabhängigkeit (zumindest teilweise) vorwerfbar ist (vgl. BGE 2C_79/2011, E.3.3).

3.2. Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung

Eine Kurzaufenthaltsbewilligung kann gestützt auf Art. 62 lit. e AIG widerrufen werden, wenn der Ausländer oder eine Person, für die er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist und der Widerruf resp. die Nichtverlängerung der Bewilligung verhältnismässig ist (Art. 96 Abs. 2 AIG).

3.3. Personen mit Aufenthaltsbewilligung

Eine Aufenthaltsbewilligung kann gestützt auf Art. 62 lit. e AIG widerrufen werden, wenn der Ausländer oder eine Person, für die er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist und der Widerruf resp. die Nichtverlängerung der Bewilligung verhältnismässig ist (vgl. Art. 96 Abs. 2 AIG). Anders als im Fall des Widerrufs einer Niederlassungsbewilligung setzt Art. 62 lit. e AIG nicht voraus, dass die Sozialhilfeabhängigkeit dauerhaft und in erheblichem Masse besteht (vgl. Ziffer 4.1.). Diese Differenzierung ist vom Gesetzgeber beabsichtigt. Allerdings ist auch im Rahmen von Art. 62 lit. e AIG der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und damit die Frage der Erheblichkeit und Dauerhaftigkeit zu beachten.

3.4. Personen mit Niederlassungsbewilligung

Eine Niederlassungsbewilligung kann gestützt auf Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG widerrufen werden, wenn der Ausländer oder eine Person, für die er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist und der Widerruf verhältnismässig ist (vgl. Art. 96 Abs. 2 AIG). Erweist sich ein Widerruf hingegen als unverhältnismässig, so kann eine Rückstufung gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG angezeigt sein. Auch diese muss der Verhältnismässigkeitsprüfung nach Art. 96 Abs. 2 AIG standhalten.

4. Widerruf

Die Voraussetzungen für den Widerruf einer Bewilligung bei Sozialhilfeabhängigkeit sind:

- Sozialhilfebezug;
- Erheblichkeit der Sozialhilfe;
- Dauerhaftigkeit resp. Prognose;
- Verhältnismässigkeit der Wegweisung.

4.1. Erheblichkeit und Dauerhaftigkeit

Auch wenn der Wortlaut von Art. 62 lit. e AIG im Gegensatz zu Art. 63 Abs. 2 lit. c AIG nicht von einem erheblichen und dauerhaften Sozialhilfebezug spricht, sind diese beiden Kriterien auch bei Aufenthalt zu prüfen. In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung werden bei Personen mit einer Niederlassungsbewilligung als Faustregel Sozialhilfeleistungen von Fr. 80'000.- während zwei bis drei Jahren vorausgesetzt. Die Anforderungen bei Aufenthalt liegen entsprechend tiefer. Bei der Frage der Erheblichkeit ist immer eine auf die ganze Familie bezogene Gesamtbeurteilung vorzunehmen und den fraglichen Betrag nicht auf die betroffenen Einzelpersonen aufzuteilen. Umgekehrt sind dafür die Einkommensmöglichkeiten aller Familienmitglieder mit zu berücksichtigen (BGE 2C_761/2009, E. 7.2). Ob die Sozialhilfeabhängigkeit als dauerhaft qualifiziert werden kann, ergibt sich nicht allein daraus, dass sie in der Vergangenheit schon einige Zeit angedauert hat oder im Zeitpunkt der Wegweisung Unterstützungsleistungen bezogen werden. Es muss vielmehr auf eine Prognose abgestellt werden, geht es doch beim Widerruf wegen Sozialhilfeabhängigkeit vorab darum, einen zusätzlichen und somit künftigen Bezug zu vermeiden. Gemäss Bundesgericht ist daher von den aktuellen Verhältnissen auszugehen und die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht abzuwägen. Bejaht wird die Dauerhaftigkeit dann, wenn im Zeitpunkt des Entscheids nicht mit einer Verbesserung der Situation gerechnet werden kann und das Sozialhilferisiko aller Voraussicht nach - auch unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Familienmitglieder - bestehen bleibt (vgl. auch Weisung SEM, I. Ausländerbereich, Ziffer 8.3.2 lit. d, Stand vom 01.07.2018).

4.2. Verhältnismässigkeit

Gemäss Art. 96 AIG sind beim Entscheid über den Widerruf die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie der Grad der Integration des Ausländers zu berücksichtigen (Abs. 1). Ist der Widerruf begründet, aber den Umständen nicht angemessen, so kann die betroffene Person, die im Besitz einer Aufenthaltbewilligung ist, unter Androhung dieser Massnahme verwarnet und bei der betroffenen Person, die im Besitz eine Niederlassungsbewilligung ist, eine Rückstufung verfügt werden (Art. 96 Abs. 2, Art. 63 Abs. 2 AIG).

Die wesentlichen Kriterien bei der Verhältnismässigkeitsprüfung sind:

- Verschulden/Gründe für Sozialhilfeabhängigkeit (vgl. auch Urteil BGer 2C_74/2010, E. 3.2);
 - Gesundheitszustand der Betroffenen
 - Steuerungsmöglichkeit, um sich von der Sozialhilfe zu lösen oder zumindest zu reduzieren (tatsächlich möglich und zumutbar)
 - Verwertung der Restarbeitsfähigkeit
 - Sozialtherapeutische Betreuung, stationäre Therapien;
- Familiäre Verhältnisse (Ehepartner, Anzahl/Alter der unterstützten Kinder) und Nachteile für die Familie im Falle einer Wegweisung (Art. 8 EMRK, Kindeswohl);
- Die den Betroffenen drohenden Nachteile im Heimatland (namentlich familiäre, wirtschaftliche, medizinische Gesichtspunkte);
- Beziehung zum Heimatstaat;
- Verhalten in strafrechtlicher Hinsicht;
- Betreibungen und Verlustscheine;
- Gesellschaftliche und berufliche Integration gemäss Art. 58a AIG (Deutschkenntnisse, persönliches Umfeld, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung).

5. Inkrafttreten

Die vorliegende Weisung tritt per 1. Januar 2019 in Kraft.