

Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung der Stadt Basel

Untersuchung der Häufigkeit, Gründe und Folgen von Nichtbezug anhand
administrativer Daten und Experteninterviews

Masterarbeit

Master of Arts in Sociology, Institut für Soziologie, Universität Bern

Verfasserin: Nadine Elsener

Betreuer: Dr. Rudolf Farys

Ort, Datum: Bern, den 04.08.2023

Abstract

In den letzten Jahren gibt es vermehrt Hinweise und Bedenken, dass Migrant:innen trotz bestehendem Anspruch auf eine Unterstützung durch die Sozialhilfe verzichten, weil sie ausländerrechtliche Konsequenzen fürchten. Die vorliegende Masterarbeit nimmt sich dieser Thematik an und beleuchtet näher, wie sich der Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung der Stadt Basel ausgestaltet. Die Untersuchung basiert auf einer Kombination von quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden. In einem ersten Schritt werden verknüpfte Administrativdaten der Stadt Basel ausgewertet, um einen Überblick über das Ausmass, die Dauer und die Risikofaktoren des Nichtbezuges für Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft zu erhalten. Zudem wird untersucht, ob sich die Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) im Jahr 2019 verstärkend auf den Nichtbezug in der Migrationsbevölkerung auswirkt. Anschliessend werden qualitative Experteninterviews mit Fachpersonen von Nichtregierungsorganisationen in Basel geführt, welche in ihrer Tätigkeit direkt mit nichtbeziehenden Migrant:innen in Kontakt sind. Damit werden wichtige Einblicke in die Beweggründe und Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Nichtbezug von Sozialhilfe gewonnen.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Nichtbezug bei Migrant:innen ein relevantes Problem darstellt. Die Nichtbezugsquote bei Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft bewegt sich in den Jahren 2016 bis 2020 zwischen rund 31% und 36%, diejenige der Schweizer:innen liegt derweil rund 5 Prozentpunkte tiefer. Dabei weisen Personen aus EU/EFTA-Staaten und Personen mit Niederlassungsbewilligung eine erhöhte Nichtbezugswahrscheinlichkeit auf. Zudem kann ein kausaler Effekt der Revision des AIG festgestellt werden: Für die betroffenen Drittstaatenangehörigen erhöht sich die Nichtbezugswahrscheinlichkeit nach der Revision signifikant. Auch in den Experteninterviews wird deutlich, dass die ausländerrechtlichen Konsequenzen ein relevanter Hinderungsgrund sind, weshalb die Migrationsbevölkerung trotz Anspruch auf einen Sozialhilfebezug verzichtet. Weitere Gründe sind mangelndes Wissen über Ansprüche, Rechte und Pflichten, hohe administrative Anforderungen sowie das Gefühl von Autonomieverlust und Stigmatisierung. Um dem Sozialhilfebezug zu umgehen, verschulden sich die Betroffenen in ihrem Umfeld, nehmen Kredite auf, stellen Stiftungsgesuche oder erhöhen ihr Arbeitspensum. Zudem versuchen sie, ihre Ausgaben zu senken, indem sie beispielsweise beim Grundbedarf und der Freizeitgestaltung sparen oder auf Arztbesuche verzichten. In der Folge geraten die Betroffenen häufig in eine Schuldenspirale. Zudem hat der Nichtbezug negative Auswirkungen auf die körperliche sowie psychische Gesundheit und belastet die Sozialbeziehungen. Die Erkenntnisse dieser Arbeit sollen dazu beitragen, die bestehenden Lücken im System der sozialen Sicherheit zu identifizieren und die Existenzsicherung der Migrationsbevölkerung zu verbessern.

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	II
Inhaltsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis.....	VI
Tabellenverzeichnis.....	VI
Abkürzungsverzeichnis.....	VII
1. Einleitung.....	1
1.1. Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2. Fragestellung.....	2
1.1. Aufbau der Arbeit.....	3
2. Soziale Sicherheit in der Schweiz.....	4
2.1. Sozialhilfe in der Schweiz.....	5
2.2. Gesetzliche Regelung der Sozialhilfe.....	6
2.3. Ausländerrechtliche Regelung bei Sozialhilfebezug.....	7
3. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG).....	8
3.1. Weitere Anpassungen des AIG betreffend Drittstaatenangehörigen.....	10
3.2. Prüfung der Verhältnismässigkeit.....	10
3.3. Handhabung der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug im Kanton Basel-Stadt.....	11
3.3.1. Meldungen und Anzahl Rückstufungen im Kanton Basel-Stadt.....	12
4. Forschungsstand und theoretischer Hintergrund.....	14
4.1. Formen und Gründe des Nichtbezuges.....	14
4.2. Nichtbezug in der Schweiz.....	16
4.3. Nichtbezug in der Schweizer Migrationsbevölkerung.....	18
4.4. Civic Stratification.....	20
4.5. Nichtbezug in der Prekaritätsforschung.....	22
Teil I: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft.....	24
5. Methodisches Vorgehen.....	24
5.1. Erläuterungen zum Datensatz.....	24
6. Darstellung der Ergebnisse.....	26
6.1. Häufigkeit des Nichtbezugs im Zeitverlauf und nach verschiedenen Merkmalen.....	26

6.2.	Einflussfaktoren auf den Nichtbezug von Sozialhilfe.....	32
6.2.1.	Random-Effects-Modell	33
6.2.2.	Fixed-Effects-Modell.....	36
6.3.	Dauer des Nichtbezugs.....	38
6.4.	Einfluss des AIG auf die Nichtbezugsquote	40
7.	Zusammenfassung und Einordnung der Ergebnisse	43
Teil II: Gründe und Folgen des Nichtbezugs.....		46
8.	Methodisches Vorgehen.....	46
8.1.	Leitfadengestützte Experteninterviews	46
8.2.	Fallauswahl und Fallbeschreibung	46
8.3.	Vorbereitung und Durchführung der Interviews	48
8.3.1.	Vorbereitung	48
8.3.2.	Durchführung.....	49
8.4.	Datenauswertung	50
8.4.1.	Transkription.....	50
8.4.2.	Inhaltsanalyse.....	50
9.	Darstellung der Ergebnisse	51
9.1.	Häufigkeit von Nichtbezug.....	51
9.2.	Charakteristiken der Nichtbeziehenden	52
9.3.	Gründe für Nichtbezug	54
9.4.	Alternative Handlungsstrategien	60
9.5.	Folgen des Nichtbezugs.....	62
9.6.	Massnahmen gegen Nichtbezug.....	65
10.	Zusammenfassung und Einordnung der Ergebnisse.....	67
11.	Schlussdiskussion – Erkenntnisse aus Teil I und Teil II.....	70
11.1.	Häufigkeit und Entwicklung des Nichtbezugs von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung	70
11.2.	Beweggründe für Nichtbezug.....	71
11.3.	Alternative Handlungsstrategien	72
11.4.	Folgen von Nichtbezug.....	72
11.5.	Massnahmen.....	73
11.6.	Limitationen.....	73

11.7.	Schlussfolgerung und Ausblick	74
12.	Literaturverzeichnis	76
13.	Anhang.....	83
13.1.	Regressionsmodelle Einflussfaktoren von Nichtbezug	84
13.1.1.	Voraussetzungsprüfung.....	87
13.2.	Regressionsmodell Nichtbezugsdauer	90
13.2.1.	Voraussetzungsprüfungen	91
13.3.	Difference in Difference.....	92

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der sozialen Sicherheit in der Schweiz.....	5
Abbildung 2: Prekarisierungsspirale.....	23
Abbildung 3: Nichtbezugsquote, Anteil der Anspruchsberechtigten und Sozialhilfebeziehenden	26
Abbildung 4: Nichtbezugsquote der ausländischen Bevölkerung	27
Abbildung 5: Nichtbezugsquote nach Aufenthaltsstatus	28
Abbildung 6: Nichtbezugsquote nach Herkunft (EU/EFTA / Drittstaaten)	29
Abbildung 7: Nichtbezugsquote nach Herkunft und Aufenthaltsstatus	30
Abbildung 8: Nichtbezugsquote nach Aufenthaltsdauer.....	31
Abbildung 9: Nichtbezugsquote nach Möglichkeit zur Einbürgerung.....	32
Abbildung 10: Nichtbezugswahrscheinlichkeit nach verschiedenen Merkmalen	34
Abbildung 11: Nichtbezugsdauer	38
Abbildung 12: Nichtbezugsdauer nach Aufenthaltsstatus	39
Abbildung 13: Nichtbezugsdauer nach Herkunftsregion	40
Abbildung 14: Einfluss des AIG auf den Nichtbezug	42
Abbildung 15: Nichtbezugsquote nach Möglichkeit zur Einbürgerung (nur C-Bewilligung).....	83
Abbildung 16: Average Marginal Effects für Kontrollvariablen (RE-Modell).....	84
Abbildung 17: Lroc-Klassifikation.....	89
Abbildung 18: Grafische Darstellung der DiD-Modelle.....	93

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl Meldungen aufgrund Sozialhilfebezugs an Migrationsbehörde.....	12
Tabelle 2 Anzahl Nichtverlängerungen respektive Widerrufen der Bewilligung	13
Tabelle 3: Regressionstabelle Nichtbezug von Sozialhilfe	37
Tabelle 4: DiD-Analyse.....	42
Tabelle 5: Regressionsmodelle mit Kontrollvariablen	84
Tabelle 6: RE-Modell Ausländische Personen vs. Schweizer Personen	85
Tabelle 7: Hausman-Test.....	87
Tabelle 8: Klassifizierungstabelle	88
Tabelle 9: Linearitätsprüfung.....	88
Tabelle 10: Multikollinearität.....	89
Tabelle 11: Difference-in-Difference für RE- und FE-Modelle	92

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration)
AuG	Ausländergesetz (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer)
BFS	Bundesamt für Statistik
BFH	Berner Fachhochschule
BüV	Bürgerrechtsverordnung (Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht)
EU	Europäische Union
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
FZA	Freizügigkeitsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz
IV	Invalidenversicherung
NGO	Nichtregierungsorganisation (engl. Non-Governmental Organisations)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Problemstellung

Der Nichtbezug von Sozialhilfe gewinnt in der Schweiz vermehrt an Aufmerksamkeit. Trotz Anspruch wendet sich ein signifikanter Anteil armutsbetroffener Personen nicht an die Sozialhilfe, wenn sie in finanzieller Not sind. Sie verzichten – aus den unterschiedlichsten Gründen – auf eine finanzielle Unterstützung, die ihnen eigentlich zustehen würde. Um die grundlegende Versorgung der armutsbetroffenen Bevölkerung zu gewährleisten, ist das System der sozialen Sicherheit darauf angewiesen, dass sich die Menschen in einer finanziellen Notlage an einen Sozialdienst wenden. Geschieht das nicht, wirft das wichtige Fragen hinsichtlich der Effektivität und der Ausgestaltung der sozialen Sicherheit in der Schweiz auf. Studien aus den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Land oder Bern zeigen, dass die Nichtbezugsquote von Sozialhilfe rund 30% beträgt (Fluder et al., 2020; Hümbelin et al., 2021, 2023). Gerade im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie erhält diese Problematik zusätzliche Dringlichkeit, weil sich die Armutslage vieler Menschen in der Schweiz während und nach der Pandemie verschlechtert hat (Beyeler et al., 2021). Es ist deshalb vorstellbar, dass in der Folge nicht nur die Quote der Anspruchsberechtigten, sondern auch jene der Nichtbeziehenden weiter ansteigen wird.

Aufgrund methodischer Schwierigkeiten wird die ausländische Bevölkerung bei quantitativen Untersuchungen zu Nichtbezug oftmals ausgeschlossen. Die Gründe dafür sind, weil ihr Zugang zur sozialen Sicherheit meist anders ausgestaltet ist und aufgrund der Quellenbesteuerung weniger Daten zur Verfügung stehen als in der Schweizer Bevölkerung. Über die Situation dieser Bevölkerungsgruppe ist deshalb in der Nichtbezugsforschung vergleichsweise wenig bekannt. In den letzten Jahren wurden vermehrt Bemühungen angestellt, die Migrant:innen besser mit einzubeziehen (z.B. Fluder et al. (2020) oder Hümbelin et al. (2023) für quantitative Untersuchungen und Meier et al. (2021) und Hohl (2021) für qualitative Ansätze). Der verstärkte Fokus auf diese Gruppe ist erstens deshalb relevant, weil rund ein Viertel der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz keinen Schweizer Pass hat (BFS, 2022a), in der armutsbetroffenen Bevölkerung sind es gar rund 38 % (Stand 2021) (BFS, 2023a). Das bedeutet, dass ein grosses Segment der Betroffenen zu wenig Aufmerksamkeit erhält. Zweitens ist die Situation von Personen ohne Schweizer Pass in vielerlei Hinsicht zusätzlich prekär. Ihr Zugang zum Arbeitsmarkt ist je nach Aufenthaltsstatus beschränkt, weshalb finanzielle Eigenständigkeit schwieriger zu erreichen und ihr Armutsrisiko erhöht ist. Drittens ist auch ihr Zugang zur sozialen Sicherheit eingeschränkt und der Bezug von Unterstützungsleistungen kann ausländerrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Das bedeutet, dass der Bezug von Sozialhilfe unter anderem Auswirkungen auf den Erhalt oder die Verlängerung einer Bewilligung haben kann. Neben den Faktoren, welche auch bei Schweizer:innen zu Nichtbezug führen können – wie beispielsweise fehlendes Wissen, administrative Anforderungen oder Schamgefühle – ist die Sorge um die Nichtverlängerung oder den Entzug der Bewilligung potenziell eine weiteren Hürde, welche die Migrant:innen am Sozialhilfebezug hindern kann. Mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) anfangs 2019 wurde die Kopplung von Migrations- und Sozialpolitik noch einmal verstärkt. Es hat beispielsweise höhere Hürden für die Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen geschaffen, vereinfacht deren Entzug und ermöglicht eine Rückstufung von der C-Bewilligung auf eine B-Bewilligung, wenn die Voraussetzung der finanziellen Eigenständigkeit nicht ausreichend erfüllt ist.

Vor diesem Hintergrund interessiert, inwiefern sich die ausländerrechtlichen Konsequenzen auf den Nichtbezug in der Migrationsbevölkerung auswirken, und ob die Revision des AIG in dieser Hinsicht spürbar ist. Um diese Frage zu beantworten, wird der Nichtbezug in der Migrationsbevölkerung in der Stadt Basel genauer betrachtet. Dazu stehen verknüpfte Administrativdaten der Stadt Basel der Jahre 2016 bis 2020 zur Verfügung, welche im Rahmen eines Forschungsprojektes der Berner Fachhochschule aufbereitet wurden (Hümbelin et al., 2023). Damit kann die Nichtbezugshäufigkeit in der Migrationsbevölkerung nach verschiedenen Merkmalen beziffert und Risikofaktoren bestimmt werden, welche mit einem erhöhten Nichtbezug einhergehen. Darüber hinaus werden Fachpersonen aus Basler Nichtregierungsorganisationen (fortan NGO) befragt, welche in ihrer Arbeit mit nichtbeziehenden Migrant:innen in Kontakt sind. Damit sollen die Gründe und Folgen von Nichtbezug besser beleuchtet werden.

1.2. Fragestellung

In dieser Untersuchung werden vier Forschungsfragen behandelt, die den Rahmen des Forschungsfeldes abstecken. Zusätzlich wurden weiterführende Fragen formuliert, welche einen vertiefenden Charakter haben. Die erste Forschungsfrage soll anhand von quantitativer Datenanalyse und qualitativer Interviews beantwortet werden, während die nachfolgenden drei Fragen mittels qualitativer Interviews untersucht werden. Der Fokus auf die Stadt Basel wurde gewählt, weil mit den verfügbaren Administrativdaten eine detaillierte und belastbare Datengrundlage besteht. Mit dem Einbezug der Interviews ist es zudem möglich, einen umfassenden Eindruck über die Situation der nichtbeziehenden Migrant:innen zu erlangen. Damit beiden Vorgehen eine ähnliche Untersuchungspopulation zugrunde liegt, werden auch nur NGOs befragt, welche in der Stadt Basel tätig sind. Hiermit können mögliche Verzerrungen durch unterschiedliche kantonale Bestimmungen verringert werden.

Die Forschungsfragen lauten:

- 1. Wie entwickelt sich die Nichtbezugsquote von Sozialhilfe bei Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft in der Stadt Basel im Zeitraum von 2016-2020?**
 - a. Inwiefern unterscheiden sich die Nichtbezugsverläufe nach Aufenthaltsstatus, Herkunftsregion (EU/EFTA und Drittstaaten) und nach Aufenthaltsdauer?
 - b. Inwiefern ist ein Einfluss des AIG feststellbar?
 - c. Unterscheidet sich die Nichtbezugsdauer nach den Merkmalen Aufenthaltsstatus und Herkunftsregion?

- 2. Was sind die Beweggründe für einen Nichtbezug?**
 - a. Sind die ausländerrechtlichen Konsequenzen als Grund für einen Nichtbezug sichtbar?
 - b. Welche Massnahmen ergeben sich daraus?

- 3. Welche alternativen Möglichkeiten werden gewählt, um trotz finanzieller Notlage auf einen Sozialhilfebezug verzichten zu können?**

- 4. Was sind die Folgen von Nichtbezug?**

1.1. Aufbau der Arbeit

Als erstes soll ein Überblick über das System der sozialen Sicherheit gegeben werden, sowie die wichtigsten Änderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz vorgestellt werden. Anschliessend wird der internationale und nationale Forschungsstand zum Thema Nichtbezug von Sozialhilfe aufbereitet und das Phänomen so in einen theoretischen Hintergrund eingebettet.

Im Teil I der Arbeit wird der Nichtbezug der ausländischen Wohnbevölkerung in der Stadt Basel quantitativ untersucht. Dafür wird die Nichtbezugsquote nach verschiedenen Merkmalen (Aufenthaltsstatus, Aufenthaltsdauer, Herkunft und Möglichkeit zur Einbürgerung) im Zeitverlauf beschrieben. Anschliessend wird die Nichtbezugswahrscheinlichkeit sowie die Dauer des Nichtbezugs für verschiedene Merkmale betrachtet. Danach wird anhand einer Difference-in-Difference-Schätzung der Einfluss der AIG-Revision auf die Nichtbezugswahrscheinlichkeit analysiert. Zum Abschluss von Teil I werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und diskutiert.

Teil II der Arbeit legt den Fokus verstärkt auf die Nichtbeziehenden selbst. In qualitativen Experteninterviews mit Beratungspersonen von NGOs soll unter anderem untersucht werden, aus welchen Gründen trotz Anspruch keine Sozialhilfe bezogen wird, welche Alternativen zum Sozialhilfebezug gewählt werden und welche Folgen der Nichtbezug für die Betroffenen haben kann. Auch hier werden die wichtigsten Erkenntnisse aus Teil II zusammengetragen und anhand des Forschungsstandes beleuchtet.

Zum Schluss werden die Ergebnisse aus Teil I und Teil II gegenübergestellt, diskutiert und in den bestehenden Forschungsstand eingeordnet. Es folgt eine Schlussfolgerung sowie ein Ausblick auf weitere Fragen, welche in der vorliegenden Arbeit aufgrund des begrenzten Rahmens nicht beantwortet werden können.

2. Soziale Sicherheit in der Schweiz

Die soziale Sicherheit beruht in der Schweiz auf einem mehrstufigen System (siehe Abbildung 1, S. 5) (BFS, 2019). Die erste Stufe umfasst die Grundversorgung, welche der gesamten Bevölkerung zur Verfügung steht. Dazu gehören beispielsweise das Bildungs- oder Rechtssystem. Auf der zweiten Stufe befinden sich die Sozialversicherungen, welche die wirtschaftliche Sicherheit gewährleisten. Die Finanzierung erfolgt grösstenteils über Sozialbeiträge im Rahmen der Arbeitstätigkeit und steht unter der Zuständigkeit des Bundes. Dazu gehören Versicherungen wie die Invaliden-, Arbeitslosen-, oder Krankenversicherung. Auf der nächsten Stufe folgen die bedarfsabhängigen Leistungen. Die Kantone sind verpflichtet, diese Leistungen für jene Bürger:innen zur Verfügung zu stellen, welche nicht für ihren eigenen Unterhalt aufkommen können und keinen oder keinen ausreichenden Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen haben. Dazu gehören zunächst jene Leistungen, die den Zugang zu der Grundversorgung sicherstellen (z.B. Sozialversicherungsbeiträge für die AHV). Diese Leistungen werden präventiv eingesetzt, um mögliche Armut zu verhindern. Anschliessend folgen die bedarfsabhängigen Leistungen, welche zur Bekämpfung von Armut dienen. Diese werden in den kantonalen Gesetzen geregelt und sind daher von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Sie setzen sich aus der Sozialhilfe im weiteren Sinn (vorgelagerte Bedarfsleistung) und der Sozialhilfe im engeren Sinn (wirtschaftliche Sozialhilfe) zusammen. Die vorgelagerten Bedarfsleistungen werden für besondere Risiken eingesetzt und dienen der Entlastung der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Dazu gehören die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Alters- und Invaliditätsbeihilfen, Arbeitslosenhilfe, die Familienbeihilfe, die Alimentenbevorschussung sowie Wohnbeihilfen. Die Sozialhilfe in der Schweiz dient der Existenzsicherung von bedürftigen Personen und stellt Angebote bereit, um die berufliche und soziale Integration zu fördern. Sie ist damit das unterste Netz der sozialen Sicherheit in der Schweiz. (SKOS, 2022). Wenn in der vorliegenden Masterarbeit von Sozialhilfe gesprochen wird, ist jeweils die Sozialhilfe im engeren Sinne gemeint.

Abbildung 1: Aufbau der sozialen Sicherheit in der Schweiz



(BFS 2019, S. 43)

2.1. Sozialhilfe in der Schweiz

Im Jahr 2021 betrug die Sozialhilfequote 3.1%, was einem Rückgang von 0.1 Prozentpunkten zum Vorjahr entspricht (BFS, 2022b). Im Jahr 2020 wurden pro Person und Monat CHF 856.50 an Sozialhilfe ausbezahlt (BFS, 2022c), das entspricht den Gesamtkosten von knapp CHF 2.8 Milliarden pro Jahr. Kantone in der Westschweiz sowie Stadtkantone haben eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote, namentlich die Kantone Neuenburg, Genf, Basel-Stadt, Waadt und Bern. Zudem ist feststellbar, dass grössere Gemeinden eine höhere Sozialhilfequote aufweisen. Zu den Risikogruppen gehören zunehmend Personen ohne nachobligatorische Schulbildung. Viele beruflich gering qualifizierte Personen verdienen auch mit einer Vollzeitstelle zu wenig, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Der Anteil der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden liegt bei 31.6%, der Anteil der Erwerbslosen liegt bei 32.7% und

der Anteil der Nicht-Erwerbstätigen bei 35.7%. Ein erhöhtes Risiko weisen ledige und geschiedene Personen auf. Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern machen gut 20% aller sozialhilfebeziehenden Haushalte aus, obwohl ihr Anteil in der Gesamtbevölkerung lediglich 2.7% der Haushalte beträgt (BFS, 2022d). Kinder und Jugendliche machen rund einen Drittel aller unterstützten Personen aus. Ebenso haben Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft eine erhöhte Sozialhilfequote. Die Quote liegt bei dieser Personengruppe bei 6.1%, bei den Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft liegt sie bei 2% (BFS, 2022b).¹ Betrachtet man die abgeschlossenen Dossiers im Jahr 2020, benötigten knapp die Hälfte der Personen weniger als ein Jahr Unterstützung. (Charta Sozialhilfe Schweiz, 2022).

Im Kanton Basel-Stadt bezogen 5.3% der Bevölkerung Sozialhilfe, wobei die Sozialhilfequote seit 2017 sinkend ist. Im Gegensatz dazu stieg die Unterstützungsdauer in den letzten Jahren kontinuierlich an: Ende 2022 wird ein Fall durchschnittlich für rund 5.5 Jahre geführt, wobei gut die Hälfte aller Fälle mehr als 3 Jahre unterstützt werden. Gleichzeitig beträgt die Nettounterstützung CHF 109 Mio. und ist somit so tief wie noch nie in den vergangenen 10 Jahren. (Statistisches Amt Basel-Stadt, 2023). In der ausländischen Bevölkerung beträgt die Sozialhilfequote im Jahr 2019 8.3%, dabei ist sie bei den in der Schweiz geborenen Ausländer:innen mit 4.7% deutlich tiefer als bei den im Ausland geborenen (10.4%) (BFS, 2021).

2.2. Gesetzliche Regelung der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist nicht durch den Bund, sondern durch die Kantone und Gemeinden geregelt. Allerdings sind die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in den Kantonen wegleitend für die Ausgestaltung der Sozialhilfe. Diese gemeinsame Regelung soll eine sachgerechte und möglichst einheitliche Unterstützung sicherstellen (Charta Sozialhilfe Schweiz, 2022). Die Sozialhilfe übernimmt die Kosten für Ernährung, Wohnen, Bekleidung und Gesundheit². Zusätzlich wird auch das sogenannte soziale Existenzminimum gesichert. Das bedeutet, dass den betroffenen Personen ein Minimum an Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben ermöglicht wird. Damit wird eine Voraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein geschaffen und dafür gesorgt, dass die Betroffenen in der Gesellschaft integriert sind (SKOS, 2022). Die Leistungen der Sozialhilfe dürfen nicht von den Ursachen der Notlage abhängig gemacht werden (im Gegensatz zu Sozialversicherungen). Ein Anspruch besteht, wenn die betroffene Person sich nicht selbst helfen kann und auch von Dritten keine rechtzeitige Hilfe erhält (Charta Sozialhilfe Schweiz, 2022). Die Sozialhilfe funktioniert nach zwei Prinzipien: «Hilfe zur Selbsthilfe» sowie «Fördern und Fordern». Wer Sozialhilfe bezieht, muss alles Mögliche unternehmen, um die finanzielle Notlage zu beheben. Die beziehenden Personen werden dabei professionell beraten und begleitet. Als beziehende Person ist man verpflichtet, eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. Die Erwerbstätigkeit wird mit einem

¹ In der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist der Anteil der Flüchtlinge, deren Asylgesuch vor mehr als fünf Jahren eingereicht wurden und der Anteil der vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 2021 um knapp 20% angestiegen. Das ist u.a. auf die zugewanderten Asylsuchenden zwischen 2014 und 2016 zurückzuführen. Da für diese Personengruppe die Globalpauschen des Bundes allmählich auslaufen (bei ersteren nach fünf Jahren und bei letzteren nach sieben Jahren), gehen sie vollständig in die Zuständigkeit der wirtschaftlichen Sozialhilfe über. Das hat auch Auswirkungen auf die Zunahme der Sozialhilfequote der ausländischen Bevölkerung insgesamt (BFS, 2022b).

² Nicht im Geltungsbereich der Richtlinien sind die Unterstützung von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Personen ohne Fluchteigenschaften sowie Auslandschweizerinnen und -schweizer (SKOS, 2022).

Einkommensfreibetrag vergütet, Integrationsbemühungen (z.B. Sprachkurse) mit Integrationszulagen. Die beziehende Person muss umfassend und wahrheitsgetreu über die persönliche und finanzielle Situation Auskunft geben, damit die Sozialhilfe gemeinsam mit der betroffenen Person einen realistischen Handlungsplan erstellen kann. Falls die beziehende Person nicht kooperiert oder die Pflichten verletzt, können Leistungen gekürzt werden. Die Sozialhilfeleistungen müssen zurückbezahlt werden, wenn es die finanzielle Situation erlaubt.

Der Grundbedarf in der Sozialhilfe (grundversorgende Sozialhilfe) beträgt gemäss Empfehlung der SKOS für eine Einzelperson rund CHF 1000 pro Person und pro Monat. Bei Paaren und Familien wird pro weitere Person im Haushalt ein reduzierter Grundbedarf gezahlt, weil das Zusammenleben in einem gemeinsamen Haushalt kostengünstiger ist. Die Höhe des Grundbedarfes wird vom Bundesamt für Statistik (BFS) berechnet und basiert auf den Ausgaben, welche die 10% der einkommensschwächsten Haushalten für die notwendigen Dienstleistungen und Güter ausgeben (Charta Sozialhilfe Schweiz, 2022). Dazu kommen Leistungen für Krankenkasse³ und Wohnkosten. Um die individuelle Situation der Unterstützten zu berücksichtigen, werden sogenannte situationsbedingte Leistungen gesprochen. Dazu gehören Kosten wie Kinderbetreuung, Zahnarztkosten, Sprachkurse oder Fahrspesen zum Arbeitsort. Im Kanton Basel-Stadt gelten grundsätzlich und unter Vorbehalt die Richtlinien der SKOS in ihrer aktuellen Version (Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt, 2022).

2.3. Ausländerrechtliche Regelung bei Sozialhilfebezug

Gemäss der Bundesverfassung haben alle Personen, die sich in der Schweiz aufhalten, ein Anrecht auf Hilfe in einer Notlage (SEM, 2021b). Allerdings hängt vom Aufenthaltsstatus, dem Einreisegrund und dem Herkunftsland ab, wie der Umfang und die Art der Unterstützung ausgestaltet ist. Grundsätzlich können alle Personen Sozialhilfe erhalten, die sich rechtmässig und längerfristig in der Schweiz aufhalten. Das gilt auch für Personen in einem laufenden Asylverfahren (Ausweis N) oder für vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F), welche eine Sonderform der Sozialhilfe – die Asylsozialhilfe⁴ – erhalten. Die von der Sozialhilfe ausgeschlossenen Personen (wie z.B. Durchreisende oder Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid) haben ihrerseits Anrecht auf die Nothilfe (Meier et al., 2021; SEM, 2021b). Diese differenzierte Abstufung des Zugangs zu Rechten in Abhängigkeit des ausländerrechtlichen Status und der Herkunft wird unter dem Begriff der «civic stratification» kritisch diskutiert (z.B. Borrelli et al., 2021; Meier et al., 2021; Morris, 2003). Auch in der Schweiz herrscht ein juristischer Grundsatzstreit, ob die Ungleichbehandlung beim Zugang zur Sozialhilfe aufgrund der Herkunft bzw. des Aufenthaltsstatus verfassungswidrig ist oder nicht. Dazu gibt es aber bisher keine abschliessende Antwort (Belser, 2023). Das Konzept der «civic stratification» wird in Kapitel 4.4 noch genauer ausgeführt.

Für Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft kann der Sozialhilfebezug ausländerrechtliche Konsequenzen haben (SEM, 2021b). Dazu gehören der Widerruf von Aufenthalts- und

³ Übernahme von 90% der kantonalen Durchschnittsprämie (Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt, 2022)

⁴ Diese richten sich in vielen Kantonen nach der Asylfürsorgeverordnung und die Ansätze liegen damit rund 30% tiefer als die SKOS-Richtlinien (Meier et al., 2021).

Niederlassungsbewilligungen, Rückstufungen, Wegweisungen, erschwerte Bedingungen bei der Einbürgerung sowie die Ablehnung des Antrags auf Familiennachzug. Davon sind Personen aus EU/EFTA sowie Drittstaatenangehörige ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus betroffen. Allerdings gelten für Personen aus dem EU/EFTA-Staaten noch besondere Bestimmungen, die im Freizügigkeitsabkommen (FZA) geregelt sind. Beispielsweise haben Personen aus EU/EFTA-Staaten nur Anspruch auf Sozialhilfe, wenn sie über Arbeitnehmereigenschaften verfügen. Bei Stellenverlust verlieren sie die Aufenthaltsbewilligung und damit auch den Anspruch auf Sozialhilfe. Eine ausführliche Darstellung der unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich Sozialhilfebezugs für Drittstaatenangehörige und EU/EFTA-Bürger kann auf der Webseite der SKOS nachgelesen werden⁵. Im Kapitel 3.3 werden für ein besseres Verständnis lediglich die relevanten Aspekte der ausländerrechtlichen Praxis im Kanton Basel-Stadt erläutert.

3. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)

In den letzten Jahren wurden verschiedene Gesetzesänderungen verabschiedet, aus welchen eine stärkere Kopplung von Sozial- und Migrationspolitik resultiert. Das 2019 revidierte AIG (davor AuG) hat höhere Hürden für die Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen geschaffen, vereinfacht deren Entzug und ermöglicht eine Rückstufung, falls die Integrationsbedingungen nicht erfüllt sind⁶. Im Folgenden soll ein Überblick über die wichtigsten Änderungen des AIG im Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug gegeben werden. Für Personen aus EU/EFTA-Staaten gilt das AIG nur, wenn keine abweichende Regelungen im FZA festgehalten sind. Dementsprechend kann verallgemeinert gesagt werden, dass von den folgenden Änderungen im AIG insbesondere Drittstaatenangehörige betroffen sind.

Integrationskriterien (Art. 58a AIG): Die Integrationskriterien von Asylgesetz, Ausländergesetz und Bürgergesetz wurden vereinheitlicht. Für die Beurteilung der Integration sind folgende Kriterien ausschlaggebend: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Sprachkompetenzen und die Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. am Erwerb von Bildung. Im Zusammenhang mit Sozialhilfebezug ist das letzte Kriterium von Interesse.

Meldepflicht (Art. 97 AIG): Seit dem 1. Januar 2019 besteht eine gesetzliche Meldepflicht, dass die Sozialhilfebehörden unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe von Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft an die kantonalen Migrationsbehörden melden müssen. Diese Informationen fliessen in die Entscheidung über Verlängerung, Rückstufung oder Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung ein.

Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Art. 33 und 50 AIG): Für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung sind die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG entscheidend. Wenn ein besonderer Integrationsbedarf besteht (also die Integrationskriterien nicht ausreichend erfüllt sind), kann

⁵SKOS-Richtlinien: Unterstützung ausländische Personen aus Drittstaaten (2019a); Unterstützung von Personen aus dem EU/EFTA-Raum (2019b)

⁶ Bezüglich der Einbürgerung wurde bereits im Jahr 2017/18 eine Gesetzesänderung beschlossen, womit ein Sozialhilfebezug eine Einbürgerung erschwert (Art. 7 Abs. 3 BüV). Wer in den drei Jahren unmittelbar vor Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht die Bedingung der Teilnahme am Wirtschaftsleben, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig rückerstattet.

die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit einer Integrationsvereinbarung⁷ verbunden werden. Das bedeutet auch, dass das Aufenthaltsrecht von EU/EFTA-Angehörigen nach freiwilliger und unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses erlischt, und somit auch der damit verbundene Anspruch auf Sozialhilfe (Art. 61a AIG).

Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34, 42 und 43 AIG): Für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung müssen ebenfalls die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG erfüllt sein. Zudem muss nachgewiesen werden, dass die schriftliche Sprachkompetenz mindestens das Niveau A1 und die mündliche Kompetenz mindestens das Niveau A2 erreichen. Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung wird nicht an andere Bedingungen (Integrationsvereinbarung) gebunden (SEM, 2021b).

Widerruf von Bewilligungen (Art. 62 und 63 AIG): Für Personen, welche die Integrationsvereinbarungen ohne entschuldbaren Grund nicht einhalten, kann die Bewilligung widerrufen oder nicht verlängert werden. Bisher konnte die Niederlassungsbewilligung von Ausländer:innen, die sich schon mehr als 15 Jahren ohne Unterbruch und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhielten, nicht wegen fortgesetztem und erheblichen Sozialhilfebezug entzogen werden⁸. Als Richtwert für den Widerruf der Bewilligung gilt, wenn der Sozialhilfebezug CHF 80'000 übersteigt und mindestens zwei bis drei Jahre gedauert hat (SEM, 2021b). Seit dem 1. Januar 2019 ist das Widerrufsrecht neuerdings unabhängig von der Aufenthaltsdauer.

Rückstufungen bei Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 63 Abs. 2 i. V. m. Art. 58a AIG): Ab dem 1. Januar 2019 können neu Rückstufungen durchgeführt werden. Die Niederlassungsbewilligung kann durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die betroffene Person nicht für ihren eigenen Lebensunterhalt aufkommen kann. Diese Massnahme kann angeordnet werden, wenn das Ausmass des Sozialhilfebezugs den Widerruf der Niederlassungsbewilligung und die Wegweisung nicht rechtfertigt. Mit der Anordnung einer Rückstufung werden Integrationsvereinbarungen getroffen. Werden diese nicht erreicht, kann auch die Aufenthaltsbewilligung widerrufen oder nicht verlängert werden. Die Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung kann erst nach einer Wartefrist von 5 Jahren erfolgen, sofern keine Widerrufsgründe vorliegen.

Familiennachzug (Art. 42 Abs. 1 und 44 Abs.1 AIG): Seit dem 1. Januar 2019 gelten für Personen mit Niederlassungsbewilligung und Aufenthaltsbewilligung die gleichen Voraussetzungen für den Familiennachzug. Neu ist ausdrücklich geregelt, dass man keine Sozialhilfe beziehen darf und für den Unterhalt der Familie sorgen können muss. Ein Bezug von Ergänzungsleistungen wird neu ebenfalls ausgeschlossen.

⁷ Die Integrationsvereinbarung zeigt verbindlich auf, welchen Beitrag die Person im Rahmen ihrer Integration zu erbringen hat. Sie kann Zielsetzungen wie Erwerb von Sprachkompetenzen, der schulischen, beruflichen oder wirtschaftlichen Integration oder Kenntnisse über die Lebensbedingungen und Regeln in der Schweiz beinhalten. Wird eine Integrationsvereinbarung als notwendig empfunden, wird die Aufenthaltsbewilligung erst nach Abschluss der Vereinbarung erteilt bzw. verlängert (SEM, 2020).

⁸ Dies war zuvor nur bei längerfristigen Freiheitsstrafen, schwerwiegenden Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz möglich (SEM 2022a)

3.1. Weitere Anpassungen des AIG betreffend Drittstaatenangehörigen

Im März 2017 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerats ein Postulat gestellt, in dem der Bundesrat aufgefordert wurde, die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, welche eine Beschränkung oder einen Ausschluss von Drittstaatenangehörigen aus der Sozialhilfe ermöglichen (SEM 2022a; Staatspolitische Kommission des Ständerats, 2017). In diesem Rahmen wurde eine Auftragsstudie durchgeführt, welche zum Schluss kam, dass die Sozialhilfequote bei Drittstaatenangehörigen für das Jahr 2016 mit 8.8% erheblich höher ist als bei EU/EFTA-Angehörigen (2.8%) oder Schweizerinnen und Schweizer (2.8%) (Guggisberg et al., 2018). Ebenso wurde festgestellt, dass sich die ausländerrechtliche Praxis stark von Kanton zu Kanton unterscheidet (Ecoplan, 2018). Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket verabschiedet, um die Sozialhilfeleistung für Drittstaatenangehörige einzuschränken und die Praxis zu vereinheitlichen. Dies mit dem Ziel, die Kosten für Kantone und Gemeinde zu reduzieren, die Motivation zur Erwerbstätigkeit zu fördern und die Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland zu senken (SEM 2022a).

Eine der Massnahmen umfasst die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen an Drittstaatsangehörige: Neu braucht es eine Zustimmung des SEM, wenn während der letzten drei Jahre vor Ablauf der Bewilligung Sozialhilfe in der Höhe von mindestens CHF 50'000 (Einpersonenhaushalt) bzw. CHF 80'000 (Mehrpersonenhaushalt) bezogen wurden (SEM, 2021a). Ebenso braucht es die Zustimmung vom SEM für eine Rückstufung von einer Niederlassungs- zu einer Aufenthaltsbewilligung.

Zudem gilt für Drittstaatenangehörige während der ersten drei Jahre nach der Erteilung der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung ein tieferer Unterstützungsansatz. Weiter werden die Integrationskriterien angepasst: Es soll zusätzlich geklärt werden, ob und wie die Ausländer:innen die Integration der (Ehe-)Partner sowie allfälliger minderjähriger Kinder unterstützen (SEM, 2022b). Schliesslich wurden auch Massnahmen beschlossen, welche den Melde- und Informationsfluss zwischen Sozialhilfe und Migrationsbehörde verbessern und zu einer einheitlicheren Praxis in den Kantonen in der Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen beitragen sollen (SEM, 2022a).

Weitere Massnahmen, welche geprüft und wieder verworfen wurden, umfassen unter anderem: Die Verhinderung von Familiennachzug bei Schweizer:innen bei Sozialhilfebezug, eine obligatorische Prüfung der Rückstufung bei Sozialhilfebezug, eine obligatorischer Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ab einem bestimmten Schwellenwert, oder die Berücksichtigung eines Sozialhilfebezugs der Eltern bei der Einbürgerung ihrer Kinder.

3.2. Prüfung der Verhältnismässigkeit

Damit eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt oder verlängert wird, müssen alle Integrationskriterien⁹ erfüllt sein. Eines der Kriterien ist, dass die Person grundsätzlich für ihren Lebensunterhalt und der ihrer Familie aufkommen kann, sprich, keine Sozialhilfe bezieht. Ein Sozialhilfebezug führt aber nicht automatisch zu ausländerrechtlichen Konsequenzen. Die Migrationsbehörden prüfen die persönlichen Umstände im Einzelfall und wägen die Verhältnismässigkeit ab. Dabei werden auf der

⁹ Die Kriterien sind der Vollständigkeit halber hier nochmals aufgeführt und lauten: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Sprachkompetenzen und die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (SEM 2021b).

einen Seite die persönlichen Umstände und das Interesse der Person, in der Schweiz bleiben zu können, gegen die öffentlichen Interessen aufgrund der verursachten finanziellen Belastung abgewogen. Sie stützen sich dabei auf die bestehende Gerichtspraxis. Ausschlaggebend ist dabei der Bezug von grundversorgender Sozialhilfe, welche der Existenzsicherung dient. Im Entscheid wird beachtet, ob eine Person bemüht war, eine Arbeit aufzunehmen und ob die Arbeitsaufnahme wegen einer Wirtschaftskrise, Pandemie oder der gesundheitlichen Situation nicht möglich war. Wenn eine Person während des Sozialhilfebezugs durch die Teilnahme an Integrationsmassnahmen (z.B. ein Sprachkurs) oder einer Aus- oder Weiterbildung versucht, sich in Zukunft von der Sozialhilfe zu lösen oder die Abhängigkeit zu vermindern, wird das im Entscheid berücksichtigt. Weiter werden die persönlichen und finanziellen Verhältnisse geprüft. Zudem wird geprüft, ob der Sozialhilfebezug dauerhaft ist, wobei bei der Beurteilung auch eine Zukunftsprognose gemacht wird, d.h., wie sich die finanzielle Situation wahrscheinlich entwickeln wird (Ecoplan, 2018). Allerdings hat sich gezeigt, dass die Überprüfung des Sozialhilfebezugs von den Migrationsbehörden sehr unterschiedlich gehandhabt wird, da ein grosser Ermessensspielraum herrscht und die Zuständigkeitsbereiche verschieden organisiert sind (Organisation auf kantonaler oder kommunaler Ebene) (Ecoplan, 2018).

3.3. Handhabung der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt ist das Migrationsamt für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben im Ausländerrecht verantwortlich, damit auch für die Prüfung von Konsequenzen bei Sozialhilfebezug. Die Praxis im Kanton Basel-Stadt soll an dieser Stelle genauer betrachtet werden, wobei sich die Erläuterungen auf Angaben von Frau Carine Dessemontet, Leiterin der Abteilung Aufenthalte des Migrationsamts Basel-Stadt¹⁰, beziehen.

Dem Migrationsamt werden zeitnah nach einer Neuanmeldung bei der Sozialhilfe die Personalien der betreffenden Person gemeldet. Das Migrationsamt prüft anhand dieser Meldungen die relevanten Fälle und leitet wenn nötig die nächsten Schritte ein. Diese starten mittels Informationsschreiben mit reinem Informationszweck. Falls keine Bemühungen ersichtlich sind, kann eine Verwarnung bis hin zum Einleiten eines Wegweisungsverfahrens folgen.

Wie vorgängig erwähnt wird beim Sozialhilfebezug als Widerrufgrund zwischen Drittstaatenangehörigen und Personen aus dem EU/EFTA-Raum unterschieden. Bei Drittstaatenangehörigen gilt der Grundsatz, dass ab dem ersten Franken ein Widerrufgrund besteht, allerdings wird in der Praxis der Bezug erst ab CHF 40'000 relevant und ab CHF 80'000 besteht ein Widerrufgrund. Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung wird ein (fehlendes) Selbstverschulden berücksichtigt. Für Personen aus dem EU/EFTA-Raum gilt der Grundsatz, dass der Sozialhilfebezug kein Widerrufgrund ist, solange die Person eine Arbeitnehmereigenschaft hat. Fehlt diese, gelten im Grundsatz keine Mindestbeträge. Dabei sind die Gründe für den Sozialhilfebezug nicht relevant, es findet also in diesem Zusammenhang keine Verhältnismässigkeitsprüfung statt.

¹⁰ Die Angaben stammen aus einer Präsentation im Rahmen der «Koordination Existenzsicherung» am 06.06.2023 sowie aus einem Telefonat am 23.06.2023.

Neben Sozialhilfebezug ist auch eine Verschuldung ein Widerrufgrund. Im Grundsatz gilt das aber nur für Drittstaatenangehörige und es muss Mutwilligkeit vorliegen, das heisst, es sind keine Bemühungen erkennbar, dass die betreffende Person proaktiv etwas gegen ihre Verschuldung unternimmt. Die Höhe der Schulden sind ebenfalls eine Frage des Ermessens, sie werden aber ab einem Betrag von CHF 40'000 als relevant angesehen. Als Schulden zählen Verlustscheine, Zahlungsbefehle, Betreibungen mit Rechtsvorschlag und Fortsetzungsbegehren. Schulden waren bereits unter dem alten Ausländergesetz (AuG) ein Widerrufgrund. Dabei ist die Bewilligungsart nicht relevant. Für Personen aus EU/EFTA-Staaten sind Schulden kein Widerrufgrund.

Grundsätzlich wird bei der Verhältnismässigkeitsprüfung die Höhe und Dauer der Schulden / des Sozialhilfebezugs, die Abzahlungs- und Ablösebemühungen, vorhandene Krankheit, Betreuungsaufgaben, das Vorhandensein von Kindern über 12 Jahren und die Kooperationsbereitschaft mit Behörden und Organisationen berücksichtigt. Dazu kommt die Zumutbarkeit der Rückkehr ins Herkunftsland, wobei das Alter, die Beziehungen im Herkunftsland und die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz mit einbezogen werden. Ab einer Aufenthaltsdauer von 30 Jahren wird in der Regel keine Wegweisung vorgenommen. Eine Wegweisung wäre nach einer solch langen Aufenthaltsdauer nicht mehr verhältnismässig, wobei Ausnahmen möglich sind.

3.3.1. Meldungen und Anzahl Rückstufungen im Kanton Basel-Stadt

Vor diesem Hintergrund interessiert, wie viele Personen seit der Revision des AIG aufgrund von Sozialhilfebezug gemeldet und tatsächlich von ausländerrechtlichen Konsequenzen betroffen waren. Auf eine Interpellation von Nicole Amacher folgten diese Ausführungen vom Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2022), wie nachfolgend zusammengefasst:

Die Sozialhilfe hat dem Migrationsamt jeweils alle Personen gemeldet, welche einmalig oder mehrmals Unterstützung der Sozialhilfe erhalten haben. Aus der Tabelle wird ersichtlich, wie viele ausländische Personen pro Jahr gemeldet wurden:

Tabelle 1: Anzahl Meldungen aufgrund Sozialhilfebezugs an Migrationsbehörde

	Aufenthaltsbewilligung (B)	Niederlassungsbewilligung (C)	Total
2019	297	430	727
2020	333	400	733
2021	232	288	520
2022 (bis März)	47	58	105
Total	909	1176	2058

Quelle: Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2022), eigene Darstellung

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass in den Jahren 2019 und 2020 jeweils rund 730 Personen gemeldet wurden und deren Zahl in den folgenden Jahren abnimmt. Allerdings bleibt festzuhalten, dass im April 2022 die Praxis angepasst wurde, da ein geringer bzw. kurzer Sozialhilfebezug nicht von Bedeutung für

die Bewilligung ist. Fortan werden Personen aus Drittstaaten erst nach einem Bezug von über 12 Monaten gemeldet (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2022).

Tabelle 2 Anzahl Nichtverlängerungen respektive Widerrufen der Bewilligung

	Aufenthaltsbewilligung B	Niederlassungsbewilligung C	Total
2019	1	0	1
2020	7	0	7
2021	2	1	3
Total	10	1	11

Quelle: Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2022), eigene Darstellung

Seit dem Jahr 2019 wurde eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung infolge Sozialhilfebezug verzeichnet. Zudem wurde insgesamt bei zehn Personen eine Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung veranlasst und bei einer Person wurde die Niederlassungsbewilligung entzogen. Bei all jenen wurde eine Wegweisung aus der Schweiz ausgesprochen. Als Hauptgrund wurden ein erheblicher und dauerhafter Sozialhilfebezug mit gleichzeitigem Schuldenaufbau genannt, zudem lagen diverse Verurteilungen vor.

Damit kann festgehalten werden, dass in der Praxis die Rückstufungen bzw. Nichtverlängerung der Bewilligung umgesetzt werden, wenn auch nicht häufig. Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass keine ausländerrechtliche Konsequenzen vorgenommen werden, sollte der Sozialhilfebezug auf die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie (z.B. Stellenverlust) zurückgeführt werden können (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2022).

4. Forschungsstand und theoretischer Hintergrund

In diesem Kapitel wird in einem ersten Schritt ein Überblick über den Forschungsstand und den theoretischen Hintergrund des Nichtbezuges vorgenommen. Dazu wird zuerst allgemein auf die Formen und Gründe des Nichtbezuges von Sozialhilfe, bzw. sozialen Leistungen, eingegangen, sowie das Ausmass des Nichtbezuges erstens in der Schweiz und zweitens in der Schweizer Migrationsbevölkerung diskutiert. In einem zweiten Schritt wird der Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung in das grössere Theoriekonstrukt der Prekarität und der «civic stratification» eingeordnet.

4.1. Formen und Gründe des Nichtbezuges

Grundsätzlich wird von Nichtbezug gesprochen, wenn Personen eine Leistung nicht beziehen, obwohl sie einen Anspruch darauf hätten (Lucas et al., 2021; van Oorschoot, 1991). Mittlerweile ist es üblich, zwischen verschiedenen Formen von Nichtbezug zu unterscheiden. Dabei kann nach van Oorschoot (1995) zwischen primärem und sekundärem Nichtbezug unterschieden werden. Der primäre Nichtbezug beschreibt die Situation, wenn eine anspruchsberechtigte Person die Leistung nicht in Anspruch nimmt, unabhängig davon, ob beabsichtigt oder nicht. Der sekundäre Nichtbezug beschreibt die Situation, in welcher eine anspruchsberechtigte Person einen Antrag stellt, diesen aber trotz Anspruchsberechtigung nicht erhält. Van Mechelen et al. (2017) schlagen zusätzlich die Kategorie des tertiären Nichtbezuges vor: Diese beschreibt die Situation, dass vulnerable Personen aufgrund der formalen Voraussetzungen keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben. Darauf aufbauend hat Warin (2016) vier Kategorien¹¹ erstellt, anhand welcher die Formen des Nichtbezuges unterschieden werden können:

- a. **Nicht-Wissen:** Der Anspruch auf die Sozialleistung ist nicht bekannt
- b. **Nicht-Beantragen:** Der Anspruch ist bekannt, wird aber nicht beantragt
- c. **Nicht-Erhalten:** Der Anspruch ist bekannt und beantragt, wurde aber nicht erhalten
- d. **Nicht-Ausbezahlen:** Der Anspruch ist bekannt, beantragt, bewilligt, aber trotz Erfüllung der formalen Voraussetzungen nicht ausbezahlt

Die Gründe, weshalb es zu einem Nichtbezug kommt, sind vielfältig und individuell. In vielen Studien wird der Nichtbezug von Sozialhilfe ins Rational-Choice-Modell eingebettet und damit als Resultat einer Kosten-Nutzen-Analyse betrachtet (Janssen & van Mechelen, 2022). Diese Betrachtungsweise versteht das Individuum als einen rational handelnden und nutzenmaximierenden Akteur, welcher ausreichend informiert und in der Lage ist, die Kosten und Nutzen gegeneinander abzuwägen und darauf basierend die für sich bestmögliche Entscheidung zu treffen (siehe z.B. Diekmann und Voss (2004) für einen Überblick). Im Rahmen des Nichtbezuges von Sozialhilfe werden die Kosten häufig in die drei Kategorien Informationskosten, Prozesskosten sowie soziale und psychologische Kosten eingeteilt (Eurofound, 2015; Janssens et al., 2021). Unter Informationskosten versteht man sämtliche Zeit und Energie, die investiert werden muss, um die nötigen Informationen über die Leistungen, deren formale Voraussetzungen, das Antragsverfahren und den Folgen in Erfahrung zu bringen. Die Informationskosten entstehen auch aus unvollständigen, fehlenden, oder gar falschen Informationen (Janssens et al., 2021). Die

¹¹ Die deutsche Übersetzung wurde von Meier et al. (2021) übernommen.

Prozesskosten setzen sich aus sämtlicher Zeit, Geld und Energie zusammen, welche in den Prozess selbst investiert werden. Darunter fallen beispielsweise das Zusammentragen von Dokumenten, das Ausfüllen von Formularen oder das Bezahlen von Bearbeitungsgebühren. Die sozialen und psychologischen Kosten umfassen die Angst vor sozialer Ausgrenzung, der negative Einfluss auf die Beziehung zu Familien und Freunde oder die Angst vor Stigmatisierung und der Verlust des Selbstwertgefühls. Erkenntnisse aus der (Sozial-)Psychologie weisen allerdings darauf hin, dass viele Urteile und Entscheidungen nicht im klassischen Sinne rational ausfallen, sondern von psychologischen Fallstricken geprägt sein können. In diesem Sinne sind kognitive Verzerrungen oder Verhaltensbarrieren zu nennen, welche die Entscheidung beeinflussen. Dazu gehören unter anderem die Aversion zu Veränderung (bzw. Präferenz des Status Quo) oder eine schlechte Risikoeinschätzung (Janssen & van Mechelen, 2022).

Die genannten Gründe für einen Nichtbezug lassen sich nach Hernanz et al. (2004) grob in vier Kategorien zusammenfassen:

1. **Fehlende Informationen:** Die potentiellen Beziehenden sind zu wenig informiert, verstehen ihre Rechte nicht oder wissen nicht, wie sie die Leistungen beantragen müssen.
2. **Soziale und psychologische Faktoren:** Soziale Normen oder eine negative Konnotation der Leistung können eine Angst vor Stigmatisierung auslösen, welche den Bezug verhindert.
3. **Administrative Anforderungen:** Die Komplexität des Verfahrens, der administrative Aufwand sowie der Bruch der Privatsphäre wirken abschreckend
4. **Finanzielle Einflussfaktoren:** Der Grad der Bedürftigkeit sowie die erwartete Höhe der Leistung werden als zu tief wahrgenommen, um den Aufwand einer Anmeldung zu rechtfertigen

Die Gründe lassen sich analytisch auf der Mikro-, Meso- und Makroebene anordnen, die sich auch gegenseitig beeinflussen (Lucas et al., 2021). Die Makroebene beinhaltet gesellschaftliche Bedingungen wie soziale Normen (und daraus folgende Stigmatisierung) oder die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit. Die Mesoebene beinhaltet die Organisationen, insbesondere jene der öffentlichen Verwaltung, und ihre formellen und informellen Praktiken. Die Mikroebene umfasst schliesslich die Individuen, sowohl die Anspruchsberechtigten als auch die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung.

Zudem ist wichtig, die zeitliche Dimension des Nichtbezuges zu beachten, denn der Nichtbezug ist nicht unbedingt eine definitive bzw. permanente Entscheidung oder Situation (Lucas et al., 2021). Daher ist es sinnvoll, zwischen einem permanenten Nichtbezug und einem temporären (oder verzögerten) Nichtbezug zu unterscheiden. Der Faktor Zeit hat einen Einfluss darauf, wie die Kosten und der Nutzen des Bezuges, bzw. Nichtbezuges, gegeneinander abgewogen werden. Sogenannte Trigger-Events (wie beispielsweise unerwartete Arbeitslosigkeit oder eine schwere Erkrankung) können dazu führen, dass plötzlich doch Hilfe beantragt wird (Janssen & van Mechelen, 2022). Ob die betroffenen Personen ihre prekäre Situation als vorübergehend oder dauerhaft einstufen, hat einen Einfluss auf ihre Entscheidung, ob sie Sozialhilfe beziehen. Schätzen sie die Situation als vorübergehend ein, sehen sie sich viel eher in der Lage, die Situation ohne staatliche Hilfe überbrücken zu können (Lucas et al., 2021). Ebenso spielt es eine Rolle, ob man den eigenen sozialen Status als Teil einer Aufwärts- oder Abwärtsspirale wahrnimmt (Lucas et al., 2021). Für das Verständnis des Phänomens ist es daher wichtig, den Nichtbezug, bzw. Bezug, von Sozialhilfe über einen gewissen Zeitraum zu betrachten. Erst so kann

festgestellt werden, ob eine Person längerfristig anspruchsberechtigt und nichtbeziehend ist, oder ob sie sich beispielsweise «nur» vorübergehend in einer prekären Situation befindet und voraussichtlich bald selbständig aus der Situation herauskommt, oder ob sie bereits einmal Sozialhilfe bezogen hat und sich trotz prekären Verhältnissen gegen einen erneuten Bezug entscheidet.

Aus politischer Sicht kann der Nichtbezug aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden. Auf der einen Seite wird der Nichtbezug als ein Zeichen eines ineffizienten Systems angesehen. Die Ineffizienz besteht erstens darin, dass vom System nicht alle Personen erreicht werden, die erreicht werden müssten. Zweitens besteht sie darin, dass der verhinderte Zugang zum System potenziell langfristig negative Auswirkungen für die Betroffenen erzeugt. (Eurofound, 2015; Janssen & van Mechelen, 2022).

Auf der anderen Seite wird der Nichtbezug teilweise als Stärke des Systems aufgefasst (siehe z.B. Kleven & Kopczuk (2011)): Dieser Ansicht nach trägt es zu einer effizienteren Ausrichtung der Leistungen bei, wenn nur die Bedürftigsten die Leistung erhalten. Mit der Antragsstellung verbundene Kosten können demnach dazu führen, dass nur diejenigen selektiert werden, welche die Kosten auf sich nehmen und bei denen der Nutzen am grössten eingeschätzt wird. Diejenigen, welche nur einen geringen Nutzen erwarten, werden bereits vorab ausgesondert, ohne Kosten für das System zu verursachen. Nach dieser Logik ist ein gewisser Anteil von Typ I-Fehlern (Nichtbezug trotz Anspruch) zulässig und sogar wünschenswert, um im Gegenzug die Typ II-Fehler (Bezug ohne Anspruch) zu minimieren (Janssen & van Mechelen, 2022). Dem kann entgegengehalten werden, dass die Verringerung des Nichtbezuges längerfristig mehr Kosten einspart, als kurzfristig durch den Nichtbezug in Form von nicht ausgezahlten Geldern gespart wird (Eurofound, 2015). Die rechtzeitige Erbringung von Leistungen kann verhindern, dass Personen aufgrund eines Lebensereignis in prekäre Situationen geraten, die längerfristig mehr Kosten generieren würden (wie z.B. Gesundheitskosten). Schliesslich kann häufiger Nichtbezug auch ein Hinweis auf ein chaotisches Leistungssystem sein, in dem neben Nichtbezug auch ein Überbezug häufiger vorkommt, wenn auch nicht im gleichen Ausmass.

4.2. Nichtbezug in der Schweiz

Der Nichtbezug von Sozialleistungen im Allgemeinen (und der Sozialhilfe im Spezifischen) ist ein vergleichsweise junges Forschungsgebiet (Lucas et al., 2021). In Europa wurden anfangs der Neunzigerjahre erst wenige Studien zu diesem Thema durchgeführt, in der Schweiz gewann das Thema erst gegen Ende des gleichen Jahrzehnts an Aufmerksamkeit (siehe z.B. Fluder & StremLOW, 1999; Leu et al., 1997). Mittlerweile hat sich gezeigt, dass der Nichtbezug von Sozialleistungen in allen OECD-Ländern ein relevantes Ausmass hat. Die Quoten reichen – je nach Land und untersuchter Leistung – von 20% bis 80% (Lucas et al., 2021). Trotzdem gibt es in der Schweiz nur erste Bemühungen, den Nichtbezug auf nationaler Ebene regelmässig zu erheben. In der Schweiz wurde im Jahr 2018 eine Interpellation eingereicht, welche den Bundesrat aufforderte, Stellung zum Thema zu nehmen sowie Möglichkeiten vorzuschlagen, wie die Datenlage verbessert, und wie Ursachen und den Folgen des Nichtbezuges begegnet werden kann. Der Bundesrat argumentierte daraufhin, dass die Sozialhilfe nicht auf Bundesebene organisiert ist und eine vertiefte Analyse nicht in seinen Aufgabenbereich fällt (Das Schweizer Parlament, 2018; Lucas et al., 2021). Dementsprechend gibt es nach wie vor keine regelmässig erhobenen, nationalen Zahlen zum Nichtbezug. Allerdings könnte mit dem nationalen Armutsmonitoring ein

Instrument geschaffen werden, mit welchem der Nichtbezug von Sozialhilfe in Zukunft auf schweizweiter Ebene untersucht werden kann. Das Monitoring befindet sich noch in der Aufbauphase, ein erster Bericht ist für das Jahr 2025 geplant (BSV, 2021). Allerdings ist Stand heute unklar, inwieweit der Nichtbezug von Sozialhilfe als Messgrösse einbezogen werden wird. Neben dem nationalen Armutsmonitoring hat die Caritas in der Zusammenarbeit mit der Berner Fachhochschule ein Armutsmonitoring entwickelt, um den Kantonen eine vergleichbare Grundlage für die Beobachtung der Armutssituation bieten zu können (CARITAS Schweiz, 2020).

Aufgrund ebendieser föderalistisch organisierten Struktur der Sozialhilfe liegen neuere Zahlen zum Nichtbezug von Sozialhilfe nur auf kantonaler Ebene vor. Zusätzlich muss gesagt werden, dass Berechnungen der Nichtbezugsquoten vielen statistischen Herausforderungen unterworfen sind. Eines der Grundprobleme besteht darin, systematisch jene Personen zu identifizieren, welche einen Anspruch haben, diesen aber nicht wahrnehmen (Eurofound, 2015). Die neueren Methoden, welche Administrativdaten als Berechnungsgrundlagen verwenden, sind zwar aussagekräftiger als z.B. Umfragen. Allerdings müssen auch hier viele Annahmen getroffen werden und mit fehlenden oder ungenauen Angaben gerechnet werden. Daher sind auch diese Zahlen lediglich eine Annäherung an die Realität.

Eine Analyse von Administrativdaten aus dem Jahr 2012 hat für den Kanton Bern eine Nichtbezugsquote von Sozialhilfe von 26% festgestellt (Hümbelin, 2019). Dabei konnten Unterschiede in der Nichtbezugsquote in der deutschsprachigen Schweiz (Median: 45.6%) und der französischsprachigen Schweiz (Median: 16.2%) gefunden werden. Zudem wurde festgestellt, dass die Quote in den Städten im Schnitt tiefer ist (Median: 12.2%) als in der Agglomeration (Median: 28.2%) sowie auf dem Land (Median 50%). Im Rahmen des Armutsmonitorings wird die Nichtbezugsquote im Kanton Bern auf 36.8% geschätzt (Fluder et al., 2020). Hier wurden Unterschiede nach soziodemografischen Merkmalen und Gruppen festgestellt. Vergleicht man die Haushaltstypen, weisen Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten und verheiratete Paare ohne Kinder die höchste Nichtbezugsquote auf. Unterschiede sind auch nach Erwerbstätigkeit feststellbar: Nicht erwerbstätige Personen haben mit 22.7% eine deutlich unterdurchschnittliche Quote, während bei den selbständig Erwerbstätigen die Quote bei hohen 85.4% liegt. Eine grosse Erklärungsstärke fällt der Bedarfslücke zu. Diese misst, wie viel Geld einer anspruchsberechtigten Person fehlt, um ihren Bedarf decken zu können. Eine kleine Bedarfslücke geht mit einer hohen Nichtbezugsquote einher, weil es in dieser Situation eher möglich ist, sich auf anderen Wegen zu finanzieren oder die Lücke mit Einsparungen zu überbrücken. (Fluder et al., 2020; Hümbelin et al., 2023) Für den Kanton Basel-Stadt wurden bisher zwei Studien zum Nichtbezug von Sozialleistungen durchgeführt. Die erste Studie untersucht die Leistungen Familienmietzinsbeiträge, Prämienverbilligung der Krankenkasse und Ergänzungsleistungen der AHV (Hümbelin et al., 2021). Für die Prämienverbilligung kann eine Nichtbezugsquote von 19% ausgemacht werden, bei den Familienmietzinsbeiträgen beträgt sie 23% und bei den Ergänzungsleistungen ist sie mit 29% am höchsten. Auch hier konnten Unterschiede nach soziodemografischen Merkmalen festgestellt werden. Zusätzlich konnte anhand von Gesprächen mit 21 Betroffenen eine Typisierung vorgenommen werden: Die «Überforderten», «Verunsicherten», «Distanzierten» und «Autarken», welche sich bezüglich der Selbsteinschätzung ihrer finanziellen Lage und ihrer Handlungsfähigkeit unterscheiden. Die zweite Studie untersucht den Nichtbezug von Sozialhilfe in den Jahren 2016-2020 in der Stadt Basel (Hümbelin et al., 2023). Für diese Jahre beträgt die Nichtbezugsquote rund 30%, wobei die Quote im Jahr 2020 auf gut 34% anstieg. Die Studie

hat, ebenso wie Fluder et al. (2020), einen erhöhten Nichtbezug für Personen mit kleiner Bedarfslücke und für Selbständigerwerbende festgestellt, zudem für Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft sowie für Personen in Mehrpersonenhaushalten.

Lucas et al. (2019) haben im Kanton Genf qualitative Interviews mit Nichtbeziehenden und mit Expert:innen durchgeführt. Als einer der Hauptgründe für den Nichtbezug wird die Orientierungsschwierigkeit innerhalb des Systems genannt, dass die Betroffenen Probleme mit der Komplexität haben, dass sie Mühe haben, an Informationen zu gelangen, um ihre Anspruchsberechtigung zu prüfen. Demnach nennen die Hälfte der Befragten Informationsmangel als Hauptgrund, danach folgt die Scham und die belastete Beziehung zu Verwaltungen. Die Angst vor einem wahrgenommenen sozialen Abstieg und Stigmatisierung werden ebenfalls genannt, häufig von Männern. Zudem fehle eine Ansprechperson, welche im Prozess unterstützt und die öffentlichen Dienste werden allgemein als «ungastlich» beschrieben. Von ausländischen Personen wird auch häufig die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen als Nichtbezugsgrund genannt. Die Studie befasst sich darüber hinaus mit den gesundheitlichen Auswirkungen von Nichtbezug. Die Ergebnisse bestätigen, dass die Nichtbeziehenden eine schlechte psychische und physische Gesundheit haben. Der schlechte Gesundheitszustand wirkt sich nicht nur negativ auf die Arbeitsmarktpartizipation aus, sondern hindert auch den Zugang zu den sozialen Rechten. Zudem werden wegen der finanziellen Schwierigkeiten notwendige Gesundheitsleistungen aufgeschoben oder nicht wahrgenommen.

Götzö et al. (2021) befassen sich mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf armutsbetroffene Bevölkerungsgruppen, insbesondere mit den Herausforderungen in der Nahrungsmittelabgabe. Sie konnten verschiedene Problemkonstellationen herausarbeiten, eine davon sind die Armutsbetroffenen ohne Sozialhilfebezug. In dieser Problemkonstellation finden sich häufig kinderreiche Familien, deutlich seltener sind Einzelpersonen. Ein Grossteil dieser Familien hat einen Migrationshintergrund. Sie sind häufig im Niedriglohnsektor tätig oder haben eine prekäre Anstellungsbedingung (beispielsweise in der Gastronomie, in der Reinigungsbranche, im Detailhandel oder in der Logistik) oder sind selbständig (beispielsweise als Taxifahrer). Sie sind auch vor der Covid-19-Pandemie mit ihrem Erwerbseinkommen kaum über das sozialhilferechtliche Existenzminimum hinausgekommen und die Pandemie hat ihre Situation noch weiter verschärft. Sie unterstützen sich in der Familie oder dem erweiterten Netzwerk gegenseitig finanziell. Als Grund für den Nichtbezug von Sozialhilfe wird die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen genannt, weitere Gründe sind Scham, Angst vor Schikane, eine mögliche Rückerstattungspflicht oder der Druck, Güter (z.B. das Auto) verkaufen zu müssen. Die Nichtbeziehenden leben mit einer grossen psychischen Belastung, welche durch die Covid-19-Pandemie noch weiter verstärkt wurde.

4.3. Nichtbezug in der Schweizer Migrationsbevölkerung

Für Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft liegen bisher nur wenige belastbare Daten vor. Die meisten der erwähnten Studien, welche mit Administrativdaten arbeiten, schliessen entweder die

ausländische Wohnbevölkerung aus methodischen Gründen¹² aus, oder betrachten nur Personen mit Niederlassungsbewilligung C, womit ein Grossteil der ausländischen Personen nicht berücksichtigt wird. Eine der wenigen Ausnahmen dazu ist die Studie von Hümbelin et al. (2023), welche anhand von Administrativdaten die Nichtbezugsquoten in der Stadt Basel berechnet¹³. Die Studie erlaubt, den Nichtbezug von Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft nach Aufenthaltsstatus und nach Nationalität im Zeitraum von 2016–2020 zu betrachten. Allerdings können aufgrund der Methodik ebenfalls nur Personen mit C- oder B-Ausweis untersucht werden. Die Berechnungen zeigen, dass Personen ohne Schweizer Pass ein erhöhtes Armutsrisiko aufweisen, sowie ein geringfügiges, wenn auch signifikant erhöhtes Nichtbezugsrisiko. Gerade für Personen mit Aufenthaltsstatus B sind diese Unterschiede noch ausgeprägter. Ebenso bestehen Unterschiede nach Herkunftsregion: Personen, welche aus den Nachbarländern, aus EU/EFTA-Staaten oder aus der Balkanregion stammen, haben ein vergleichsweise hohes Nichtbezugsrisiko. Weiter wird untersucht inwiefern ein Einfluss der Revision des AIG festgestellt werden kann. Die Studie kommt zum Schluss, dass anhand der verwendeten Daten kein signifikanter Einfluss des AIG auf den Nichtbezug festgestellt werden kann. Allerdings sei nicht auszuschliessen, dass die untersuchte Zeitspanne zu kurz sei, um einen Effekt nachweisen zu können.

Die Studie vom Büro BASS (Guggisberg et al., 2018) arbeitet nicht direkt mit berechneten Nichtbezugsquoten, sondern baut ihre Argumentation auf die Veränderungen der Sozialhilfequote auf. Die Studie stellt fest, dass die Sozialhilfequoten bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung B oder C im Zeitraum von 2016 bis 2019 deutlich zurückgegangen sind, während die Quote bei den Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft im gleichen Zeitraum konstant geblieben ist. Bei Personen aus Drittstaaten lässt sich gut zwei Drittel des Rückgangs auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration zurückführen. Bei Personen aus EU/EFTA-Staaten lässt sich der Rückgang nicht ausreichend mit anderen Faktoren erklären, weshalb von einem erhöhten Nichtbezug ausgegangen werden kann.

Die Studie vom Büro BASS (Guggisberg & Gerber, 2022) hat anhand von Expertenbefragungen (basierend auf Online-Fragebögen) untersucht, inwieweit sich im Zeitraum von 2016–2019 die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen verändert hat, ob sich die Zusammensetzung der Klient:innen verändert hat, und wie häufig die Befragten konkret mit Situationen in Kontakt kamen, welche mit Nichtbezug im Zusammenhang stehen. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl in staatlichen als auch nichtstaatlichen Institutionen ein Anstieg in der Nachfrage bzw. Inanspruchnahme von Dienstleistungen festgestellt wird. Als Gründe dafür werden neben der Covid-19-Pandemie eine verstärkte Unsicherheit wegen ausländerrechtliche Konsequenzen angeführt. Bei den nichtstaatlichen Befragten wird ein Anstieg von Personen mit Ausweis B oder C genannt, während in den Sozialdiensten kaum eine Veränderung festgestellt wird. Das ist ein Hinweis darauf, dass Personen in prekären Situationen sich lieber an nichtstaatliche Organisationen wenden. Fast alle befragten Fachpersonen sind regelmässig mit Personen konfrontiert, welche Angst vor einem Verlust der Aufenthaltsbewilligung haben. Etwa drei Viertel der Personen aus NGOs und etwa zwei Drittel der Befragten in öffentlichen Diensten beobachten eine Zunahme der Sorge um das Bleiberecht seit dem Jahr 2019. Das Ausmass an Nichtbezug von Sozialhilfe wird dabei von

¹² Personen mit Aufenthaltsstatus B werden an der Quelle besteuert, weshalb ihre finanzielle Situation weniger detailliert abgebildet werden kann. Für Asylsuchende (N) und vorläufig Aufgenommene (F) gelten andere Tarife, weshalb diese separat modelliert werden müssten.

¹³ Die quantitative Analyse der vorliegenden Masterarbeit basiert auf den Daten dieser Studie.

nichtstaatlichen und staatlichen Institutionen unterschiedlich wahrgenommen. NGOs sind deutlich häufiger damit konfrontiert; jede sechste befragte Person berichtet, dass sie mindestens mehrmals pro Woche bis täglich mit Fällen konfrontiert ist, die keinen Antrag stellen möchten. Sie berichten auch hier eine Zunahme im Vergleich zu vor 2019. Der Nichtbezug von Sozialhilfe wird häufig bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung B aus EU/EFTA-Staaten und anderen europäischen Staaten beobachtet. Sie berichten bei ausländischen Familien mit Kindern, Erwerbslose und Nichterwerbspersonen häufiger von Sorgen um das Bleiberecht. Zudem wird bei staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen vermehrt beobachtet, dass sich die betroffenen Personen vermehrt verschulden, um einen Sozialhilfebezug zu vermeiden.

Neben den quantitativen Studien gibt es auch qualitative Studien, welche sich dem Thema Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung und dem Einfluss des AIG widmen. In der Studie von Meier et al. (2021) wird anhand von Experteninterviews im Kanton Zürich ersichtlich, dass eine besondere Betroffenheit bei Personen mit Aufenthaltsstatus B oder C festgestellt wird. Die befragten NGOs geben an, dass etwa 80% der Migrant:innen, die sich bei ihnen melden, von Nichtbezug betroffen sind. Dabei ist Nichtwissen um ihren Anspruch nur selten der Grund, sondern es handelt sich meistens um ein bewusstes Nicht-Beantragen, da aufenthaltsrechtliche Konsequenzen befürchtet werden. Die Studie stellt klar: «Die faktische (zunehmende) Verschränkung von Migrations- und Sozialpolitik stellt auf der strukturellen Ebene die Ursache für den Nichtbezug von Sozialhilfe unter der Migrationsbevölkerung dar (...)» (Meier et al., 2021 S. 22). Allerdings ist häufig unsicher, ob diese Befürchtungen faktisch berechtigt sind, da heterogene kantonale Vorgaben und grosse Ermessensspielräume der Migrationsämter eine objektive Einschätzung schwierig machen. In dieser Studie lassen sich – im Gegensatz zu z.B. Guggisberg und Gerber (2022) oder Hübelin et al. (2023) – keine besonders betroffenen Personengruppen festmachen, da die Aussagen zu divers sind. Die Folgen des Nichtbezuges betreffen verschiedene Lebensbereiche, welche in einem komplexen Zusammenhang zueinanderstehen. Die befragten Expert:innen sprechen von einer Prekarisierungsspirale. Beispielsweise hat eine Verschuldung bzw. Überschuldung negative Auswirkungen auf die Wohnsituation, den Gesundheitszustand oder belastet die sozialen Beziehungen mit sozialer Isolation in der Folge.

Hohl (2021) untersucht in ihrer Masterarbeit, wie sich das Integrationsverständnis des AIG mit dem Integrationsauftrag der Sozialdienste vereinbaren lassen. Sie zeigt anhand Experteninterviews die Widersprüche in der Anwendung der ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug auf. Diese entstehen aufgrund unterschiedlicher Integrationsanforderungen und -bemühungen von Sozialdiensten und Migrationsbehörden. Die Koppelung der Existenzsicherung mit der Aufenthaltsregelung und der ausländerrechtlichen Konsequenzen kollidieren dabei teilweise mit dem Integrationsauftrag der Sozialhilfe.

4.4. Civic Stratification

Neben den Gründen und Mechanismen für den Nichtbezug, welche auch in der Gesamtbevölkerung zu finden sind, wie beispielsweise Nichtwissen, administrative Hürden, Scham, oder eine alternative Unterstützungsquelle (z.B. finanzielle Unterstützung durch das eigene soziale Netzwerk), besteht bei Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft aufgrund ihres Aufenthaltsstatus eine weitere Prekarität,

welche sich negativ auf den Sozialhilfebezug auswirken kann. Mit der Revision des Ausländer und Integrationsgesetz AIG im Jahr 2019 hat sich ihre Situation erneut verschärft, da jetzt das Aufenthaltsrecht noch enger an das Kriterium der finanziellen Eigenständigkeit geknüpft ist (siehe Kapitel 3). Das bedeutet, dass der Bezug von Sozialhilfe Auswirkungen auf den Erhalt, die Verlängerung oder Rückstufung der Aufenthaltsbewilligung hat.

Die Koppelung von Wohlfahrt und Aufenthaltsstatus wird in der Literatur als «civic stratification» beschrieben (Borrelli et al., 2021; Morris, 2003). Damit ist grundsätzlich ein System gemeint, in dem Personen je nach ihrem (zivilen) Status unterschiedlichen Zugang zu Rechten erhalten. Der Anspruch auf soziale Rechte wird mit neoliberalistischer Logik an Bedingungen geknüpft und damit auch der Gedanke, dass bestimmte Personengruppen ihre Rechte verdienen müssen und sie bei Fehlverhalten auch wieder weggenommen werden können (Ataç & Rosenberger, 2013; Borrelli et al., 2021; Joppke, 2010). Dieses System der rechtlichen Stratifizierung ist nicht neu, es entstand in den westeuropäischen Ländern im Verlauf der Neunzigerjahre und wird in vielen Staaten so praktiziert (Ataç & Rosenberger, 2013). Auch in der Schweiz greift im System der sozialen Sicherheit die «civic stratification». Wie in Kapitel 3 ausgeführt, haben Schweizer:innen einen uneingeschränkten Zugang zur sozialen Sicherheit, während für ausländische Personen je nach Herkunftsland und Aufenthaltsstatus der Zugang eingeschränkter und weniger gut gesichert ist.

In diesem Zusammenhang ist auch die politische Auffassung des «Wohlfahrts-Chauvinismus» relevant, mit dem eine Unterscheidung zwischen Bürger:innen und Nicht-Bürger:innen vorgenommen wird. Damit ist gemeint, dass der Wohlfahrtsstaat vor Ausbeutung geschützt werden muss, namentlich von Personen, welche nicht arbeiten wollen, oder vor der Bürde, welche wegen immigrierter Personen oder Asylsuchenden anfällt (Borrelli et al., 2021). Eine Kernannahme ist, dass Eingewanderte Trittbrettfahrer sind, die Sozialleistungen erhalten, ohne dass sie selbst einen Beitrag dazu geleistet haben (Heizmann et al., 2018). Das Recht auf (soziale) Rechte (Arendt, 1949) wird damit zu einem Privileg, das Bedingungen voraussetzt und aktiv verdient werden muss (Borrelli et al., 2021).

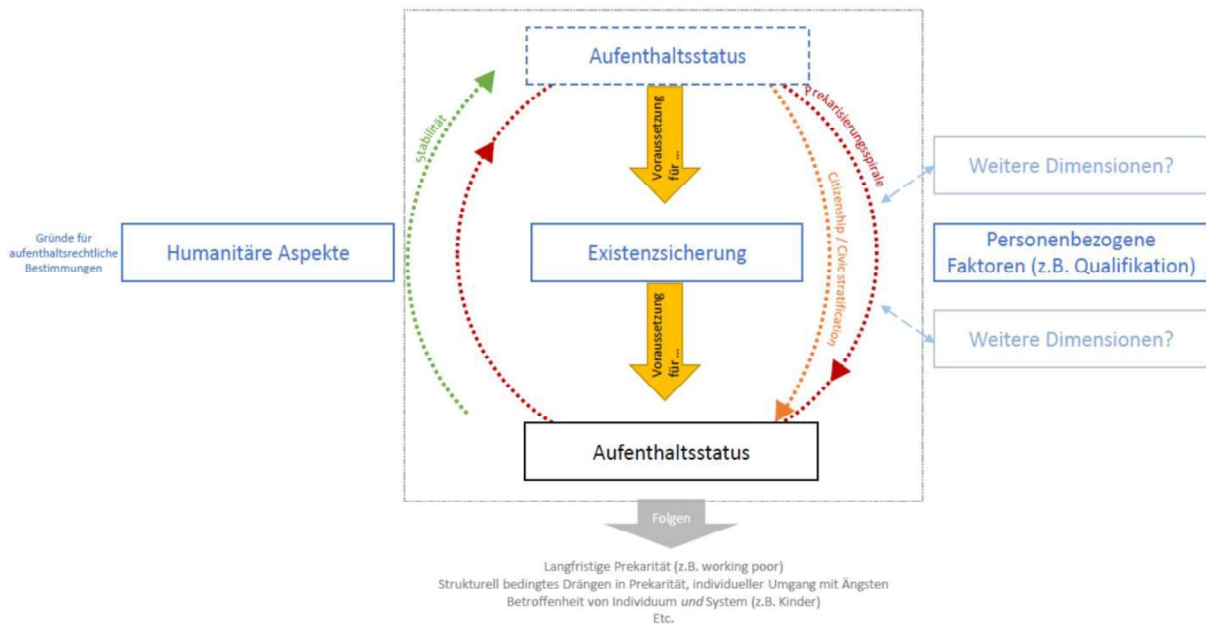
(Ataç & Rosenberger, 2013) sprechen von vier relevanten Rechtsdimensionen der gesellschaftlichen Teilhabe: ökonomische, soziale, politische Rechte sowie das Recht auf Aufenthaltssicherheit. Diese können nicht unabhängig voneinander betrachtet werden und ihr Zugang ist stratifiziert. Zudem sind sie eng mit den Zuwanderungsbestimmungen und der Einwanderungskategorien verknüpft. Das heisst, der rechtliche Status bei der Einreise determiniert die Möglichkeiten für die Teilnahme in politischen, ökonomischen und sozialen Bereichen (Ataç & Rosenberger, 2013). Bei der Ungleichbehandlung aufgrund territorialer Herkunft kann auch von einer Privilegierung der «dears and nears» gesprochen werden, also dass jene, welche kulturell und räumlich nah sind, liberalere Visa- und Aufenthaltsregeln erhalten als jene, welche als kulturell fern definiert werden (Ataç & Rosenberger, 2013). Beispielsweise genießen Personen aus dem EU/EFTA-Raum Personenfreizügigkeit und einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt als Drittstaatenangehörige. Joppke (2010) betont, dass soziale und zivile Rechte nicht an die Staatsangehörigkeit per se gebunden sind, sondern der Aufenthaltsstatus und eine reguläre Arbeitsmarktpartizipation entscheidende Kriterien für die Gewährung sozialer Rechte sind. Da der Zugang zum Arbeitsmarkt allerdings wiederum stark von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus abhängt, findet faktisch eine Verknüpfung der Bereiche der Sozial- und Migrationspolitik statt (Borrelli et

al., 2021; Joppke, 2010). Borrelli et al. (2021) haben anhand von Analysen der Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts aufgezeigt, wie die Koppelung von Sozialleistungsbezug und der Migrationskontrolle in der Schweiz ausgestaltet ist. Anhand der Urteile, bei denen das Bundesgericht für eine Ausweisung aufgrund von Sozialhilfebezug entscheidet, zeigen sie auf, dass die Situation der Bedürftigkeit als selbstverschuldet und als zu wenig gezeigte Eigeninitiative gedeutet werden. Das «Versagen» auf der ökonomischen Ebene wird als Zeichen der fehlenden sozialen Integration gewertet. Begriffe wie «Selbstverschuldung» oder «Unbelehrbarkeit» werden als Indikatoren verwendet, dass die ausländischen Staatsangehörigen ihren Pflichten nicht nachkommen, die öffentliche Hand illegitim belasten und deshalb ihrem Aufenthaltsstatus nicht länger würdig sind.

4.5. Nichtbezug in der Prekaritätsforschung

Der Prekaritätsbegriff wurde in seinen Anfängen nur im Kontext von Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit verwendet. Die Debatte der 1980er und 1990er-Jahre legte den Fokus auf die Ausbreitung von niedrig entlöhnten und zeitlich begrenzten Arbeitsstellen mit tiefer sozialer Absicherung. Heutzutage werden allerdings auch andere unsichere Lebensbereiche und Lebensbedingungen miteinbezogen (Meier et al., 2021). Dabei sind die Lebenslagen von Migrant:innen besonders häufig prekär. Das liegt laut Boeckh (2018) daran, dass die Migrationsbevölkerung in unterschiedlichen Lebensbereichen benachteiligt ist, insbesondere im Arbeits- und im Wohnungsmarkt, im Zugang zu Bildungseinrichtungen oder auch in der wahrgenommenen sozialen Integration in der Gesellschaft. Die Gründe dafür sind vor allem in den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen im Arbeitsmarkt, den Bestimmungen im Aufenthaltsrecht, sowie den individuellen Voraussetzungen der Migrant:innen bezüglich ihres Bildungsstands, der Sprachkenntnisse oder dem Zugang zu bestehenden sozialen Netzwerken zu finden (Boeckh, 2018). Neben den unsicheren Arbeitsverhältnissen und den damit einhergehenden Unsicherheiten in anderen Lebensbereichen, von denen die armutsbetroffene Schweizer Bevölkerung ebenfalls tangiert sind, haben Migrant:innen zusätzlich mit der Wechselwirkung von migrationspolitischen Rahmenbedingungen und der Benachteiligung in anderen Lebensbereichen zu kämpfen. Ihr Zugang zum Arbeitsmarkt ist durch nicht anerkannte Berufs- oder Schulausbildungen, fehlende Sprachkenntnisse und die Diskriminierung seitens der Arbeitgeber erschwert (Meier et al., 2021). Damit sind häufig nur Arbeitsstellen mit prekären Arbeitsbedingungen zugänglich. Dadurch befinden sich die Migrant:innen in einer sogenannten Prekarisierungsspirale, welche Meier et al. (2021) in ihrer Studie schlüssig darstellen: Die wirtschaftliche Unabhängigkeit ist für den Erhalt bzw. die Erneuerung einer festen Aufenthaltsbewilligung unabdingbar. Gleichzeitig ist diese Arbeitsbewilligung in den meisten Fällen die Voraussetzung, überhaupt eine feste und vor allem eine existenzsichernde Arbeitsstelle zu erhalten. Die existenzsichernde Arbeit (und damit die Unabhängigkeit von staatlicher Unterstützung) wäre also die Voraussetzung für die Sicherung des Aufenthaltsstatus und damit die einzige Möglichkeit, aus der Prekarisierungsspirale auszubrechen. Um die Sicherung des Aufenthaltsstatus zu erreichen, verzichten die Migrant:innen trotz Anspruch auf staatliche Unterstützung. Sie begeben sich in noch grössere wirtschaftliche Prekarität, um irgendwann die aufenthaltsrechtliche Sicherheit zu erhalten.

Abbildung 2: Prekarisierungsspirale



Quelle: Meier et al. (2021, S. 18)

Krenn et al. (2013) stellen in ihrer qualitativen Studie in Österreich fest, dass die beruflichen Werdegänge der Migrant:innen einen Aufstieg zulassen. Allerdings reicht die schrittweise Verbesserung der Prekarisierung durch legale Aufenthalts- und Beschäftigungsstatus in der Regel nicht aus, um einen vollständigen Ausstieg aus der Prekarität zu ermöglichen. Stattdessen führt sie oft nur dazu, dass sie in den oberen Bereichen dieser Zone verharren. Insbesondere für gering qualifizierte oder als unqualifiziert angesehene Migrant:innen sind die Chancen gering, aus den prekären Segmenten des regulären Arbeitsmarktes herauszukommen. Die Verknüpfung des Aufenthaltsstatus mit dem Beschäftigungsstatus kann ausserdem zu einer übermässigen Sicherheitsorientierung bei Migrant:innen führen, wodurch die stabile Situation in der Prekarität gegenüber dem unsicheren Risiko eines Ausstiegs aus der Prekarität vorgezogen wird. Die Gefahr, die Aufenthaltsbewilligung zu verlieren, würde das Scheitern des gesamten Migrationsprojekts bedeuten, weshalb der Verbleib in der Prekarität bevorzugt wird.

Teil I: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft

5. Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt wird anhand einer deskriptiven Analyse ein Überblick über die Häufigkeitsverteilungen des Nichtbezugs in verschiedenen Bevölkerungsgruppen geschaffen. Anschliessend soll anhand von multivariaten Regressionsanalysen untersucht werden, welche Faktoren einen Nichtbezug von Sozialhilfe begünstigen. Dafür werden einerseits Unterschiede zwischen den Gruppen (random effects) und innerhalb der Gruppe (fixed effects) untersucht. Anschliessend wird die Nichtbezugsdauer und ihre Einflussfaktoren betrachtet. Zuletzt soll der Einfluss der Revision des AIG auf die Nichtbezugsquote genauer untersucht werden. Dazu werden sogenannte Difference-in-Difference-Schätzungen vorgenommen. Die einzelnen methodischen Vorgehensweisen werden zu Beginn des jeweiligen Kapitels erläutert.

5.1. Erläuterungen zum Datensatz

Die Schätzung der Nichtbezugsquote gestaltet sich schwierig, weil es sich definitionsgemäss um ein nicht stattgefundenes Ereignis handelt. Es gibt daher nur wenige verlässliche Daten, in denen der Nichtbezug erhoben wird. Eine Möglichkeit besteht darin, Informationen aus verschiedenen Datensätzen auf Personenebene zu verknüpfen und die Nichtbezugsquote rechnerisch zu bestimmen. Als Datengrundlage für die vorliegende Analyse wurden für die Jahre 2016 bis 2020 die kantonalen Steuerdaten, die Bevölkerungs- und Wohnungsdaten, sowie Daten zu den nicht steuerbaren Bedarfszahlungen (Sozialhilfestatistik, BISS-Daten des Kanton Basel-Stadt verknüpft. So wird es möglich, die finanzielle Situation auf Personen- und Haushaltsebene abzubilden und zu bestimmen, ob ein Sozialhilfeanspruch besteht oder nicht. Die Verknüpfung der Daten wurde im Rahmen des Projekts «Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016-2020» der Berner Fachhochschule (2023) vorgenommen. Diese verknüpften Administrativdaten dienen als Grundlage für die statistischen Analysen dieser Arbeit. Das genaue Vorgehen kann im Projektbericht der BFH nachgelesen werden. An dieser Stelle werden lediglich die wichtigsten Punkte erläutert werden.

Berechnung der Nichtbezugsquote

Um die Nichtbezugsquote zu schätzen, wird zunächst die finanzielle Situation anhand der Steuerdaten im Jahresrückblick abgebildet. Die finanzielle Situation bezieht sich jedoch nicht auf einen Haushalt, sondern auf eine Unterstützungseinheit¹⁴. Dafür werden soweit möglich alle steuerbaren Einkünfte aus

¹⁴ Eine Unterstützungseinheit sind alle Personen, welche mit einer antragsstellenden Person zusammenleben und sozialhilferechtlich zu gegenseitigem Beistand verpflichtet sind. Da nicht alle Personen, die zusammenleben, auch beistandspflichtig sind, können sich die Wohnhaushalte und die Unterstützungseinheiten unterscheiden.

selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit, Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen, private Transfers, Vermögenseinkünfte aus Wertschriften und Immobilien sowie nicht besteuerte bedarfsabhängige Sozialleistungen erfasst. Dazu kommen sämtliche flüssige Vermögensmittel, wobei der sozialrechtlich definierte Freibetrag beachtet wird. In einem zweiten Schritt wird der finanzielle Bedarf der Unterstützungseinheit bestimmt. Da dieser auf individueller Ebene nicht im Detail bestimmt werden kann, wird er durch die üblicherweise von der Sozialhilfe übernommenen Kosten bestimmt. Dazu werden die geltenden Unterstützungsrichtlinien möglichst genau abgebildet. Nun kann überprüft werden, ob die finanzielle Situation ausreichend ist, um den errechneten Bedarf zu decken. Sind die vorhandenen finanziellen Ressourcen tiefer als der berechnete Bedarf, gilt man als anspruchsberechtigt. Die Differenz zwischen den vorhandenen finanziellen Ressourcen und dem Bedarf, der gedeckt werden muss, wird Bedarfslücke genannt. Je mehr Geld fehlt, um den Bedarf zu decken, desto grösser ist die Bedarfslücke. Nach der Bedarfsrechnung wird überprüft, ob ein Sozialhilfebezug vorliegt. Liegt kein Sozialhilfebezug vor, obwohl man rechnerisch gesehen anspruchsberechtigt wäre, wird von einem Nichtbezug ausgegangen. Die Nichtbezugsquote berechnet sich schliesslich aus dem Anteil der Anspruchsberechtigten, welche keine Leistung beziehen, im Verhältnis zu allen Anspruchsberechtigten (inkl. den Sozialhilfebeziehenden).

Dieses Vorgehen ist einigen methodischen Einschränkungen unterworfen. Obwohl die Anspruchsprüfung und die Berechnung des Bedarfs so realitätsnah wie möglich modelliert wurden, können nicht alle Faktoren einbezogen werden, welche in der Einzelfallabklärung mit einfließen. Beispielsweise fehlen Angaben zu situationsbedingten Leistungen, die von der Sozialhilfe übernommen werden (z.B. notwendige Zahnarztbesuche). Zudem verfügen Selbständige über Flexibilität bei der Angabe des steuerpflichtigen Einkommens, da sie beispielsweise Abzüge für Investitionen vornehmen können. Damit wird die Nichtbezugsquote bei diesen Personengruppen tendenziell zu hoch geschätzt. Ebenso können nicht deklarierte Vermögenswerte oder Schwarzarbeit zu einer Überschätzung der Nichtbezugsquote führen. Weil Steuerdaten als Datengrundlage dienen, kann lediglich die finanzielle Situation am Ende des jeweiligen Jahres abgebildet werden. Personen, welche unter dem Jahr für wenige Monate nichtbeziehend sind, können so nicht erfasst werden. In diesem Aspekt findet also eine Unterschätzung des Phänomens Nichtbezug von Sozialhilfe statt.

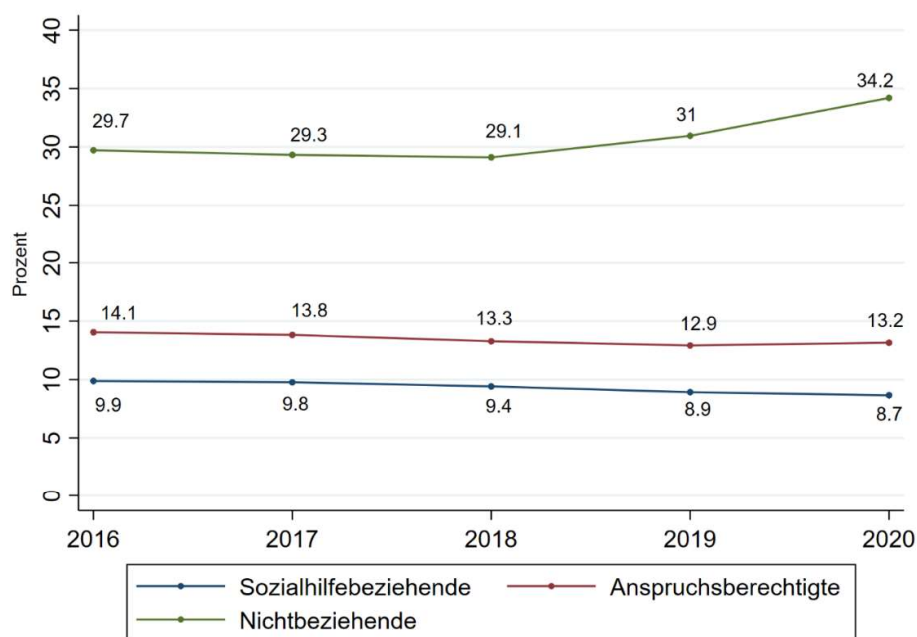
6. Darstellung der Ergebnisse

6.1. Häufigkeit des Nichtbezugs im Zeitverlauf und nach verschiedenen Merkmalen

Zunächst soll ein allgemeiner Überblick über den Nichtbezug von Sozialhilfe im Kanton Basel-Stadt gegeben werden. Die

stellt die wichtigsten Eckdaten im Zeitverlauf dar. Die Nichtbezugsquote enthält den Anteil aller anspruchsberechtigten Personen, welche keine Sozialhilfe beziehen. Die Quote der Anspruchsberechtigten stellt den Anteil der Personen dar, welche in der gesamten Untersuchungspopulation rechnerisch gesehen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Die Quote der Sozialhilfebeziehenden stellt den Anteil aller Personen aus der Untersuchungspopulation dar, welche Sozialhilfe beziehen¹⁵.

Abbildung 3: Nichtbezugsquote, Anteil der Anspruchsberechtigten und Sozialhilfebeziehenden



N: 2016: 100'890; 2017:101'588; 2018:102'839; 2019:104'177; 2020:104'964. Datenquelle: BFH (2023).

Zu Beginn des untersuchten Zeitraums bewegt sich die Nichtbezugsquote stabil zwischen 29 und 30%, mit einer leicht abnehmenden Tendenz. Ebenso sind die Quoten der Anspruchsberechtigten und jene der Sozialhilfebeziehenden leicht sinkend. Ab 2019 steigt die Nichtbezugsquote erstmals an, mit einem erneuten und verstärkten Anstieg im Folgejahr. Im gleichen Zeitraum sinkt der Anteil der Anspruchsberechtigten weiter ab und im Jahr 2020 ist erstmals ein Anstieg zu beobachten. Interessanterweise nimmt

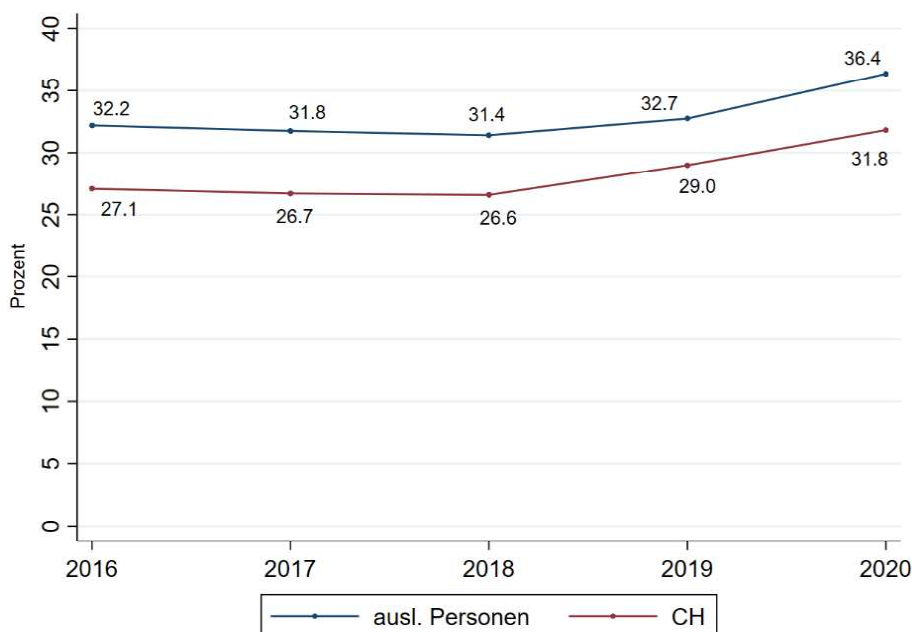
¹⁵ Diese Quote ist höher als die offizielle Sozialhilfequote der Stadt-Basel, da in der Untersuchungspopulation einige methodische Einschränkungen vorgenommen wurden.

dagegen der Anteil an Sozialhilfebeziehenden verstärkt ab. Somit kann der Anstieg der Nichtbezugsquote nicht primär mit einem steigenden Sozialhilfeanspruch erklärt werden. Dieser besteht zwar im Jahr 2020, doch für diese Erklärung müsste im Umkehrschluss auch die Zahl der Sozialhilfebeziehenden zunehmen. Trotz steigender Anspruchsberechtigung sind weniger Personen in der Sozialhilfe, was in einer steigenden Nichtbezugsquote resultiert. Es ist anzunehmen, dass der Anstieg an Anspruchsberechtigten im Jahr 2020 mit der Covid-19-Pandemie zusammenhängt. Gerade Personen, die an der Armutsgrenze leben, waren von den Auswirkungen besonders betroffen und ihre Prekarisierung hat sich weiter verschärft (Beyeler et al., 2021). Dass die Zahl der Sozialhilfebeziehenden trotzdem weiter gesunken ist, dürfte an den Massnahmen wie beispielsweise der Ausdehnung der Kurzarbeitsentschädigung oder der Verlängerung des Anspruchs auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung gelegen haben, welche die Auswirkungen der Pandemie zu einem gewissen Grad abzufedern vermochten.

Im nächsten Schritt soll näher auf die Nichtbezugsquote der ausländischen Bevölkerung eingegangen werden. Dabei werden einerseits der Aufenthaltsstatus und die Herkunft genauer betrachtet, aber auch Unterschiede nach Aufenthaltsdauer und die Möglichkeit zur Einbürgerung betrachtet.

Die Nichtbezugsquote in der ausländischen Bevölkerung bewegt sich zwischen gut 31% und 36% Abbildung 4. Damit ist die Nichtbezugsquote in der ausländischen Bevölkerung durchwegs höher als in der Schweizer Bevölkerung. Ebenfalls ist erkennbar, dass die Nichtbezugsquote zunächst leicht absinkt, um anschliessend ab 2018 wieder anzusteigen. Dabei ist der Anstieg bei der Schweizer Bevölkerung konstant, während er sich in der ausländischen Bevölkerung im Jahr 2020 noch einmal verstärkt.

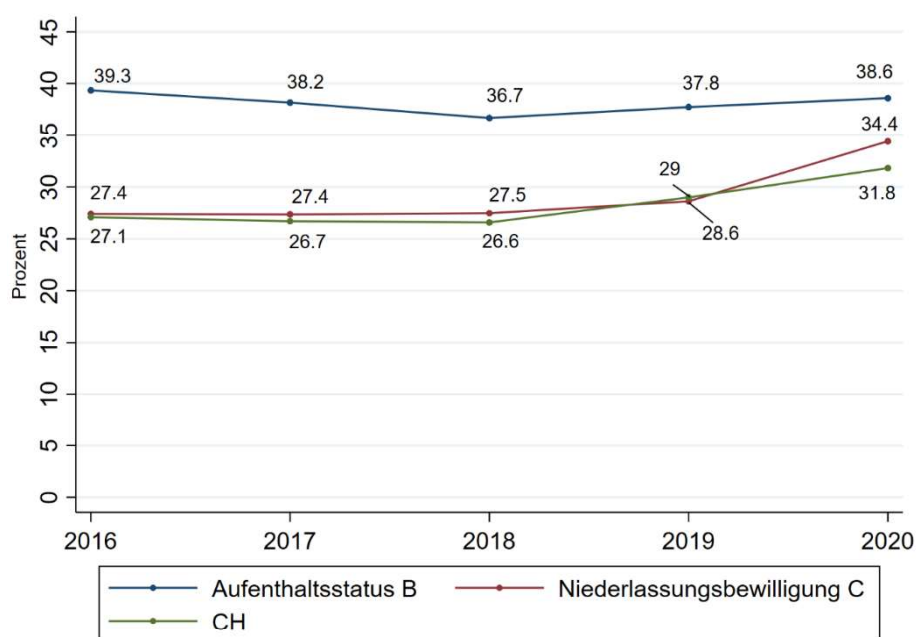
Abbildung 4: Nichtbezugsquote der ausländischen Bevölkerung



N: 2016: 100'890; 2017:101'588; 2018:102'839; 2019:104'177; 2020:104'964. Datenquelle: BFH (2023).

Eine Aufschlüsselung der Nichtbezugsquote nach Aufenthaltsstatus zeigt, dass die Gruppe der Personen mit Aufenthaltsstatus B mit rund 40% die höchste Nichtbezugsquote aufweist (Abbildung 5). Die Quoten der Schweizer:innen sowie der Personen mit Niederlassungsbewilligung C liegen deutlich tiefer. Erstere Quoten scheinen bis 2018 stabil zu verlaufen, während jene der Aufenthaltsbewilligung B deutlich abnimmt. Ab 2019 ist auch hier bei allen Gruppen ein Anstieg zu verzeichnen. Auffallend stark fällt der Anstieg mit 5.4 Prozentpunkten bei Personen mit Niederlassungsbewilligung C aus. Ebenfalls interessant ist, dass im Jahr 2019 die Quote der Schweizer:innen kurzzeitig über der Quote der Personen mit Niederlassungsbewilligung C liegt.

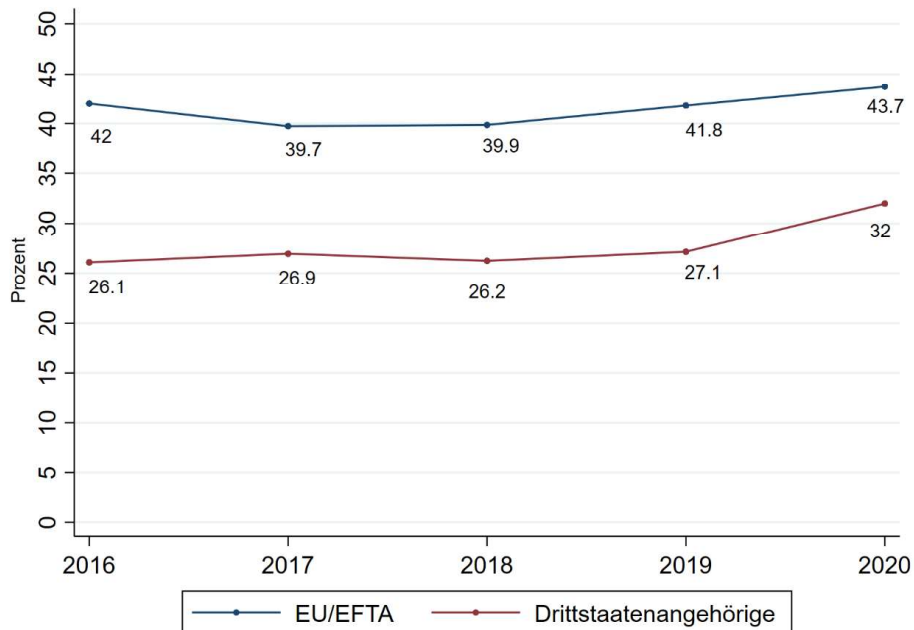
Abbildung 5: Nichtbezugsquote nach Aufenthaltsstatus



N= 2016: 2353; 2017:2316; 2018:2251; 2019: 2305; 2020:2630. Datenquelle: BFH (2023)

In Abbildung 6 wird die Nichtbezugsquote bei Personen aus EU/EFTA-Staaten und bei Personen aus Drittstaaten betrachtet. Zuerst lässt sich feststellen, dass die EU/EFTA-Angehörigen eine durchwegs höhere Nichtbezugsquote aufweisen als Personen aus Drittstaaten, die Veränderung der Quote verläuft aber unterschiedlich. Während bei der EU/EFTA-Angehörigen die Quote zunächst absinkt und dann langsam anwächst, nimmt die Quote der Drittstaatenangehörigen abwechselnd zu- und ab, um ab 2019 markant zuzunehmen.

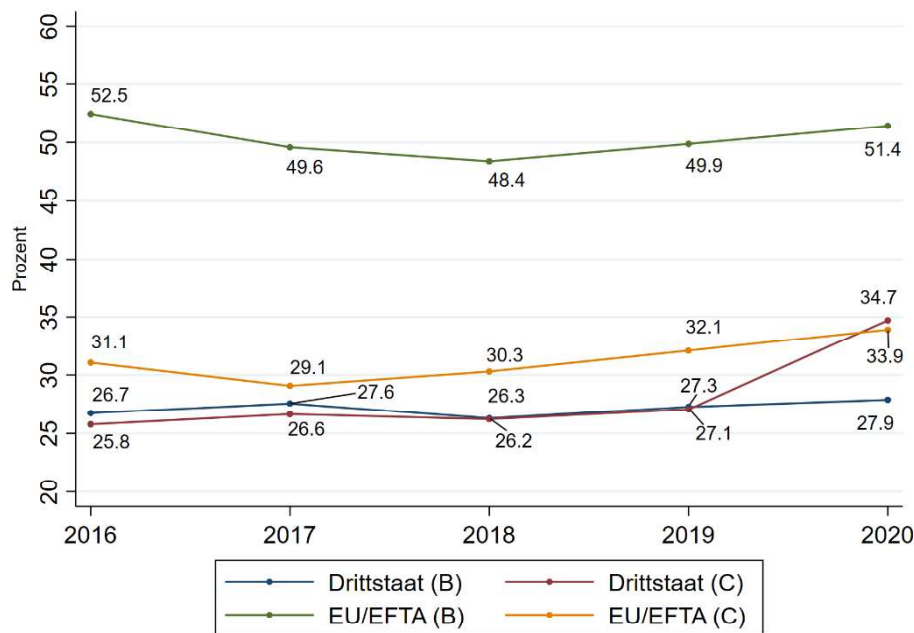
Abbildung 6: Nichtbezugsquote nach Herkunft (EU/EFTA / Drittstaaten)



N= 2016: 2353; 2017:2316; 2018:2251; 2019: 2305; 2020:2630.Datenquelle: BFH (2023)

In Abbildung 7 wird die Nichtbezugsquote nach den kombinierten Merkmalen Aufenthaltsstatus und Herkunft betrachtet. Hier zeigt sich wiederum ein paralleler Verlauf für jeweils EU/EFTA-Angehörige und Drittstaatenangehörige. Interessant ist aber der Anstieg der Quote bei den Personen aus Drittstaaten mit Niederlassungsbewilligung C. Bei den anderen Gruppen zeichnet sich ein deutlich moderaterer Anstieg ab, was darauf hindeutet, dass ab 2019 die Kombination einer Niederlassungsbewilligung C und einer Drittstaatzugehörigkeit ein besonderes Nichtbezugsrisiko bedeutet. Dieser Gruppe soll also in den tiefergehenden Analysen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

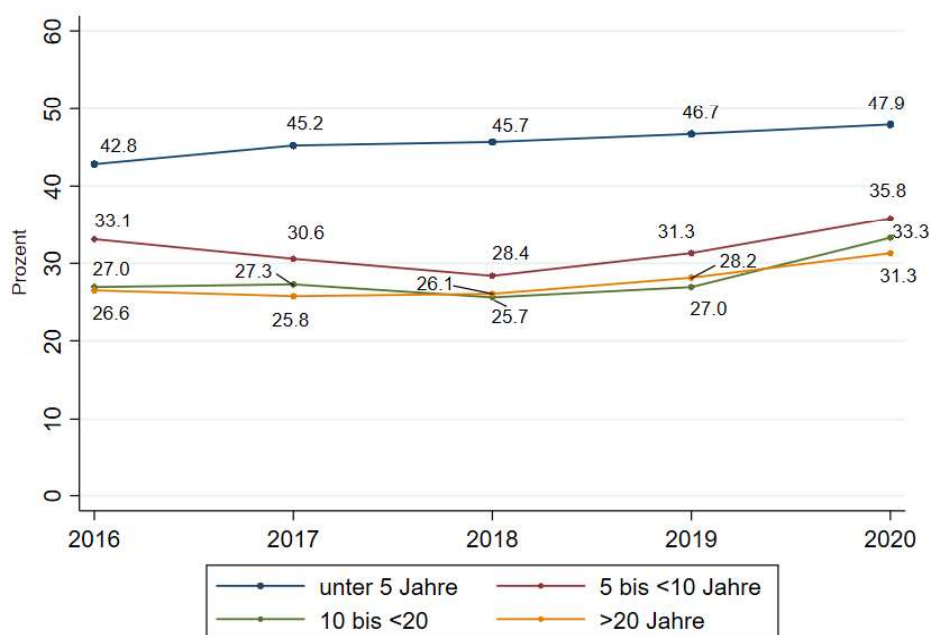
Abbildung 7: Nichtbezugsquote nach Herkunft und Aufenthaltsstatus



N= 2016: 2353; 2017:2316; 2018:2251; 2019: 2305; 2020:2630. Datenquelle: BFH (2023)

Abbildung 8 deutet darauf hin, dass bei steigender Aufenthaltsdauer die Nichtbezugsquote sinkt. Personen, die sich erst seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, haben mit Abstand die höchste Nichtbezugsquote, gefolgt von Personen, die zwischen 5 und 10 Jahre in der Schweiz sind. Für Personen, die schon über 10 Jahre in der Schweiz sind, lassen sich nur kleine Unterschiede feststellen. Insgesamt lässt sich auch bei allen Gruppen die Tendenz feststellen, dass die Nichtbezugsquote ab 2019 ansteigt. Dass Personen, welche weniger lange in der Schweiz sind sowie Personen mit Aufenthaltsstatus B eine höhere Nichtbezugsquote aufweisen (siehe Abbildung 5), ist auch inhaltlich nachvollziehbar, weil die Überschneidung dieser zwei Gruppen vermutlich sehr hoch ist. Es kann anhand dieser Auswertung allerdings keine Aussage dazu gemacht werden, ob eher der Aufenthaltsstatus oder die Aufenthaltsdauer für den Effekt verantwortlich ist.

Abbildung 8: Nichtbezugsquote nach Aufenthaltsdauer

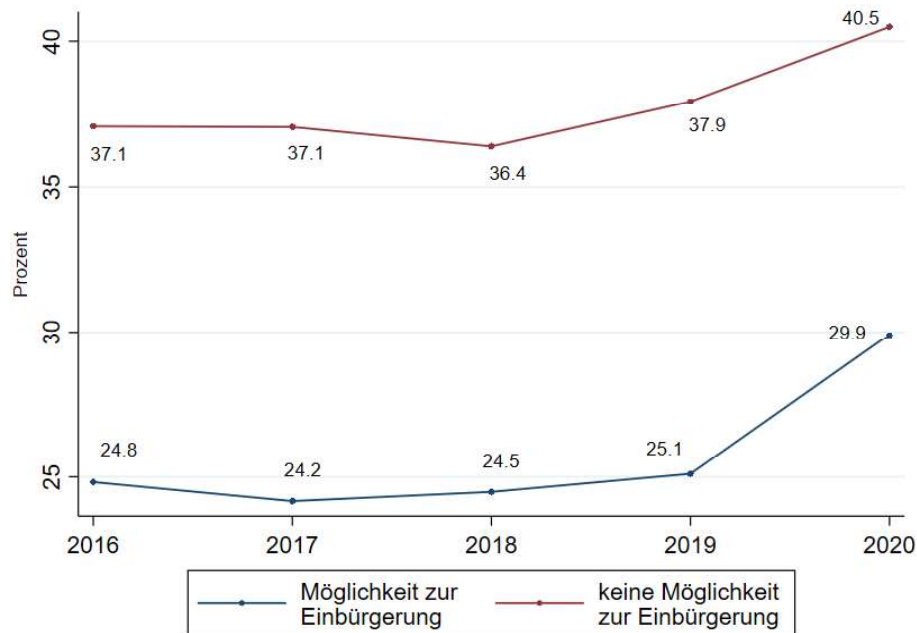


N= 2016: 2353; 2017:2316; 2018:2251; 2019: 2305; 2020:2630. Datenquelle: BFH (2023)

Zuletzt soll die Nichtbezugsquote nach Möglichkeit zur Einbürgerung betrachtet werden (Abbildung 9). Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede in der Nichtbezugsquote zwischen jenen, die sich einbürgern lassen könnten und jenen, welche die Voraussetzung¹⁶ für eine Einbürgerung nicht erfüllen. Für Personen, welche sich nicht einbürgern lassen könnten, liegt die Nichtbezugsquote mit 36.4% (2018) bis rund 41% (2020) deutlich höher als bei denjenigen, die sich einbürgern lassen können (zwischen 24% (2018) und 29.1% (2020)). Die Erklärung liegt vermutlich darin, dass in der Gruppe derjenigen, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen, häufiger Personen zu finden sind, welche erstens weniger lange in der Schweiz sind und zweitens einen Aufenthaltsstatus B haben. Für beide Gruppen konnte eine hohe Nichtbezugsquote festgestellt werden. Deshalb wurden in einem zweiten Schritt die Personen mit B-Status aus der Berechnung ausgeschlossen (siehe Anhang Abbildung 15). Nun werden nur Personen mit C-Status verglichen, welche die Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen oder nicht. Auch hier erhält man das gleiche Ergebnis, dass Personen, welche sich nicht einbürgern lassen können, eine höhere Nichtbezugsquote aufweisen als jene, die sich einbürgern lassen können. Allerdings muss beachtet werden, dass die Möglichkeit zur Einbürgerung nur annäherungsweise dargestellt werden kann. Was hier der treibende Faktor ist, kann an dieser Stelle nicht abschliessend geklärt werden. Es lässt sich aber vermuten, dass die Aufenthaltsdauer ein wichtiger Einflussfaktor ist. Die multivariate Analyse im nächsten Kapitel wird mehr Aufschluss geben können.

¹⁶ Die Möglichkeit zur Einbürgerung wurde möglichst nahe an den realen Bedingungen zur regulären Einbürgerung im Kanton Basel-Stadt modelliert: 10 Jahre tatsächlicher Wohnsitz in der Schweiz, 2 Jahre Wohnsitz in der jeweiligen Gemeinde im Kanton Basel-Stadt sowie eine Niederlassungsbewilligung C. Die Integrationskriterien konnten aufgrund der verfügbaren Daten und methodischen Einschränkungen nicht überprüft werden.

Abbildung 9: Nichtbezugsquote nach Möglichkeit zur Einbürgerung



N= 2016: 2353; 2017:2316; 2018:2251; 2019: 2305; 2020:2630. Datenquelle: BFH (2023)

6.2. Einflussfaktoren auf den Nichtbezug von Sozialhilfe

In diesem Kapitel soll untersucht werden, welche Faktoren beeinflussen, ob eine Person keine Sozialhilfe bezieht, obwohl sie darauf Anspruch hätte. In den vorhergehenden Darstellungen konnten bereits einige Muster in dieser Hinsicht gefunden werden. Es hat sich beispielsweise gezeigt, dass sich die Nichtbezugsquote nach Aufenthaltsstatus oder -dauer stark unterscheiden kann. Allerdings können diese untersuchten Faktoren zusammenhängen oder von anderen Faktoren beeinflusst werden, weshalb sie keine kausalen Schlüsse zulassen und mit Vorsicht zu interpretieren sind. Um diesem Effekt der gegenseitigen Beeinflussung Rechnung zu tragen, werden multivariate Regressionsmodelle gerechnet. Diese erlauben, den Effekt einzelner Merkmale auf die abhängige Variable unter Konstanzhaltung der anderen Variablen zu betrachten (Kohler & Kreuter, 2017). Für die Analyse wurde ein logistisches Regressionsmodell für Paneldaten gewählt, da die abhängige Variable des Nichtbezuges dichotom ausgeprägt ist. Die Analyse von Paneldaten hat drei gewichtige Vorteile: Erstens erlauben sie, Veränderungen innerhalb einer Person abzubilden, zweitens können diese Veränderungen in eine zeitliche Abfolge gestellt werden (kausale Reihenfolge) und drittens kann mit Paneldaten das Problem der unbeobachteten Heterogenität abgeschwächt werden¹⁷. Das bedeutet, dass es unbekannte (also nicht im Modell erfasste) Merkmale gibt, welche einen Einfluss auf die abhängige Variable ausüben und damit das Modell verzerren (Brüderl, 2010). Im vorliegenden Modell handelt es sich beispielsweise um den Bildungsstand, zu dem keine Angaben vorliegen. Allerdings muss beachtet werden, dass Paneldaten

¹⁷ Das allerdings auch nur, wenn eine sogenannte Within-Transformation vorgenommen wird, wie es beim Fixed-Effects-Modell geschieht (Brüderl, 2010).

kaum Vorteile bringen, wenn es um die Identifikation von Effekten bei zeitkonstanten Variablen geht (Brüderl, 2010).

Zwei der wichtigsten Modelle in der Panelanalyse sind das sogenannten Fixed-Effects-Modell und das Random-Effects Modell. Im Fixed-Effects-Modell wird die individuelle, unbeobachtete Heterogenität als fix und über die Zeit stabil betrachtet. Die Veränderung wird innerhalb der Individuen über die Zeit betrachtet (auch Within-Schätzer genannt) (Mentorium, 2023). Im Gegensatz dazu geht das Random-Effects-Modell davon aus, dass die unbeobachtete individuelle Heterogenität nicht mit den anderen erklärenden Variablen korreliert, also zufällig ist. Mit dem Random-Effects-Modell können Unterschiede innerhalb und zwischen Individuen betrachtet werden (Between-Schätzer), das Problem der unbeobachteten Heterogenität ist aber in den meisten Fällen nicht abgeschwächt (Brüderl, 2010).

Es stellt sich die Frage, welches Modell für die vorliegenden Daten am sinnvollsten ist. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass das FE-Modell dem RE-Modell vorzuziehen ist, weil es die Möglichkeit des within-Vergleichs voll ausschöpft und nicht hinsichtlich der individuellen Heterogenität verzerrt ist. Allerdings birgt das FE-Modell auch Nachteile. Man kann die Koeffizienten von zeitkonstanten Variablen nicht schätzen. Laut Brüderl (2010) ist das allerdings nur bedingt als Nachteil zu werten. Denn das FE-Modell enthält zwar weniger Variablen, es kontrolliert aber implizit auf alle zeitkonsistenten Variablen. Für die verwendeten Daten kann es allerdings als Problem betrachtet werden, weil nicht nur die Kontrollvariablen, sondern auch die abhängige Variable und interessierenden unabhängigen Variablen für die meisten Personen invariant sind. Im FE-Modell werden mit den verwendeten Daten rund 80% aller Fälle ausgeschlossen, weil sie keine Varianz in der abhängigen Variable aufweisen. Zudem bedeutet es, dass ausschliesslich für diejenigen Personen ein Effekt geschätzt wird, bei denen auch tatsächlich eine Veränderung in der jeweiligen unabhängigen Variable vorliegt. Das heisst, der Effekt des Aufenthaltsstatus kann nur bei denjenigen Personen geschätzt werden, die auch im untersuchten Zeitraum einen Statuswechsel vollzogen haben (also von B nach C oder von C nach CH). Damit ist die Generalisierbarkeit des FE-Schätzers eingeschränkt, wenn die Personen mit dem Ereignis nicht zufällig gewählt sind. Dann repräsentiert der FE-Schätzer nur den Effekt in der Gruppe mit dem Ereignis, er wird dann «Average Treatment Effect» genannt. An sich ist das kein Problem, weil nur diejenigen Personen zur Within-Schätzung beitragen, die auch ein «Ereignis» erfahren haben. Man muss allerdings beachten, dass diese Ergebnisse nur eingeschränkt auf die Gesamtpopulation generalisierbar sind. Beim RE-Modell ist diese Generalisierbarkeit gegeben (Brüderl, 2010). Aus dem RE-Modell und dem FE-Modell ergeben sich daher zwei unterschiedliche inhaltliche Betrachtungen, weshalb nun die Resultate beider Modelle vorgestellt werden. Die Voraussetzungsprüfungen des logistischen Regressionsmodells sind im Anhang ab Seite 87 zu finden.

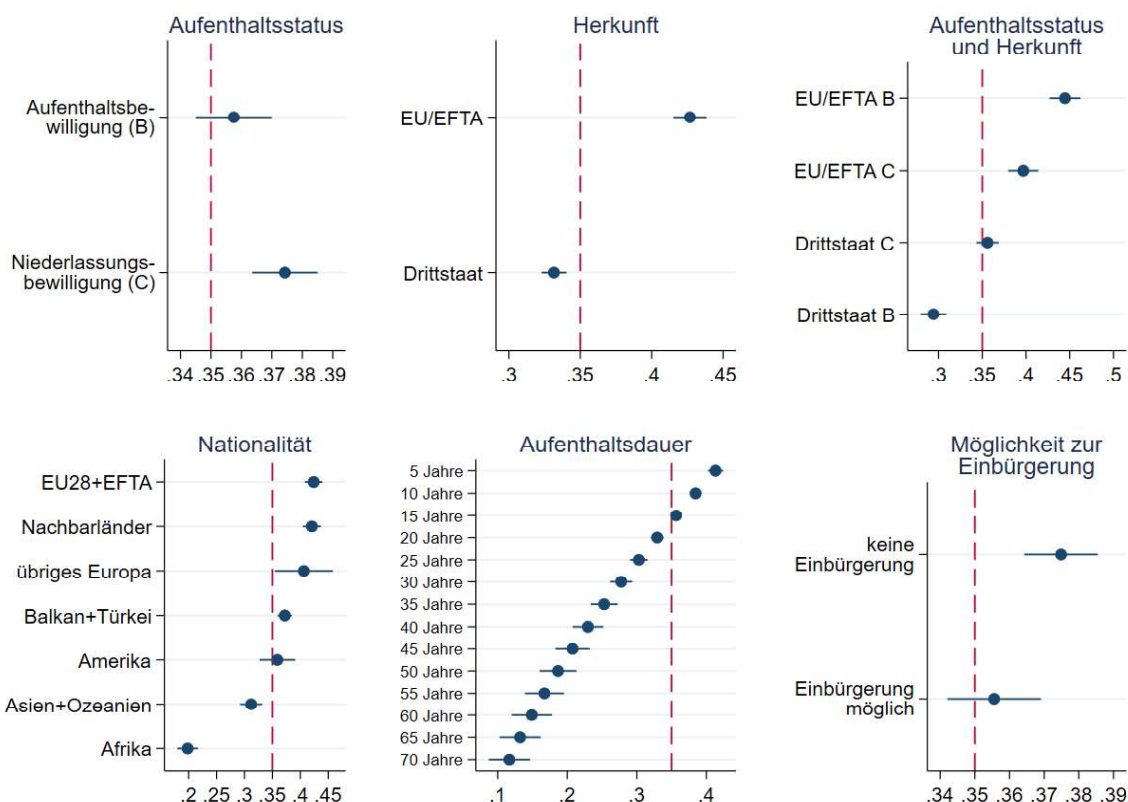
6.2.1. Random-Effects-Modell

Im Random-Effects-Modell wurde der Nichtbezug von Sozialhilfe in Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus, der Aufenthaltsdauer, der Herkunft, der Möglichkeit zur Einbürgerung und der Nationalität untersucht. Als Kontrollvariablen dienen die Höhe der Bedarfslücke (in Dezilen), die Haushaltszusammensetzung, das Alter, das Geschlecht und die Erwerbstätigkeit. Dabei wurden nur Personen im Modell

berücksichtigt, die auch rechnerisch gesehen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Ansonsten würde man nicht untersuchen, welche Faktoren zum Nichtbezug beitragen, sondern man hätte eher die Armutsrisiken an sich im Fokus.

In der Abbildung 10 ist die Wahrscheinlichkeit, nichtbeziehend zu sein, für die verschiedenen Merkmale dargestellt. Gezeigt sind die «Average Marginal Effects», also die erwarteten Wahrscheinlichkeiten eines Nichtbezugs in Abhängigkeit der anderen Merkmalen. Die Wahrscheinlichkeiten werden für jedes Merkmal vorgestellt.

Abbildung 10: Nichtbezugswahrscheinlichkeit nach verschiedenen Merkmalen



N= 28'344. Bei der Nationalität liegt aufgrund von Multikollinearität ein angepasstes Regressionsmodell zugrunde (Nationalität anstatt Aufenthaltsstatus). Datenquelle: BFH (2023)

Aufenthaltsstatus: Personen mit Niederlassungsbewilligung C scheinen in der Tendenz eine leicht höhere Nichtbezugswahrscheinlichkeit zu haben als Personen mit Aufenthaltsbewilligung B. Allerdings sind diese Effekte klein und nur auf dem 10%-Niveau signifikant. Wird ein Modell gerechnet, wo auch die Schweizer Bevölkerung mit einbezogen wird, sehen die Effekte interessanterweise anders aus (siehe Anhang Abbildung 16): Dann haben die Personen mit Aufenthaltsbewilligung B die mit Abstand höchste Nichtbezugswahrscheinlichkeit, gefolgt von Personen mit Niederlassungsbewilligung C. Schweizer:innen haben die tiefste Nichtbezugswahrscheinlichkeit. Allerdings muss beachtet werden, dass in diesem Modell nicht auf die Faktoren Aufenthaltsdauer und Herkunft (Drittstaatenzugehörigkeit vs. EU/EFTA-Staaten) kontrolliert werden kann, weil bei den Schweizer:innen dazu keine Angaben

gemacht werden können und sie deshalb aus dem Modell ausgeschlossen werden. Ebenso stehen die Ergebnisse des RE-Modells im Gegensatz zu den deskriptiven Auswertungen im vorherigen Kapitel. Dort weisen ebenfalls Personen mit Aufenthaltsstatus B die höchste Nichtbezugsquote auf. Das heisst: kontrolliert man auf die Aufenthaltsdauer und auf die Herkunftsregion, unterscheiden sich Personen mit B-Bewilligung und C-Bewilligung nicht mehr signifikant voneinander. Allerdings haben die Personen ohne Schweizer Pass insgesamt nach wie vor eine signifikant höhere Nichtbezugswahrscheinlichkeit als Schweizer:innen (siehe Anhang Tabelle 6). Daraus kann geschlossen werden, dass die vermeintlichen Unterschiede beim Aufenthaltsstatus eher auf die unterschiedliche Nichtbezugswahrscheinlichkeit in der Aufenthaltsdauer und in der Drittstaatenzugehörigkeit zurückzuführen sind. Kontrolliert man darauf, drehen sich die Effekte um und sind nicht mehr signifikant. Anders ausgedrückt sind die Herkunft und die Aufenthaltsdauer aussagekräftiger als der Aufenthaltsstatus, wenn man die Nichtbezugswahrscheinlichkeit von Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft voraussagen möchte.

Herkunft: Es zeigt sich, dass Personen aus EU/EFTA-Staaten eine signifikant höhere Nichtbezugswahrscheinlichkeit aufweisen als Personen aus Drittstaaten. Damit können die Ergebnisse aus der deskriptiven Analyse bestätigt werden. Dieser Effekt kann auch in Kombination mit dem Aufenthaltsstatus festgestellt werden: Personen aus EU/EFTA-Staaten sind eher nichtbeziehend als Drittstaatenangehörige, ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus. Die höchste Nichtbezugswahrscheinlichkeit weisen Personen aus EU/EFTA-Staaten mit Aufenthaltsstatus B auf, gefolgt von jenen mit Niederlassungsbewilligung C. Bei den Drittstaatenangehörigen scheint die Wahrscheinlichkeit genau umgekehrt zu sein: Hier haben Personen mit Niederlassungsbewilligung C die höhere Nichtbezugswahrscheinlichkeit als Personen mit Aufenthaltsbewilligung B. Es kann also der Schluss gezogen werden, dass die Herkunft ein wichtigerer Indikator für die Nichtbezugswahrscheinlichkeit ist als der Aufenthaltsstatus.

Nationalität: Ein ähnliches Muster lässt sich bei der Nationalität finden: Die höchste Nichtbezugswahrscheinlichkeit haben Personen aus EU/EFTA-Staaten, Nachbarländer und andere europäische Staaten, während Personen aus Ozeanien oder Afrika eine deutlich tiefere Nichtbezugswahrscheinlichkeit haben. Das könnte dahingehend erklärt werden, weil Personen aus Afrika häufig mit Asylgrund einreisen und daher schon von Beginn an Asylsozialhilfe beziehen. Es ist daher naheliegender, dass sie auch nachher bei Anspruch bei der Sozialhilfe sind.

Aufenthaltsdauer: Es kann ein fast linearer Zusammenhang zwischen der Aufenthaltsdauer und der Nichtbezugswahrscheinlichkeit gefunden werden. Je länger jemand in der Schweiz ist, desto kleiner ist die Wahrscheinlichkeit, nichtbeziehend zu sein. Dabei scheint dieser Effekt in den ersten rund 25 Jahren am grössten zu sein, anschliessend nähern sich die Wahrscheinlichkeiten immer weiter an. Es lässt sich festhalten, dass Unterschiede in der Aufenthaltsdauer vergleichsweise grosse Effekte mit sich bringen. Damit lassen sich auch hier die Ergebnisse aus der deskriptiven Analyse bestätigen.

Möglichkeit zur Einbürgerung: In der Tendenz scheinen anspruchsberechtigte Personen, welche sich einbürgern lassen können, eher nichtbeziehend zu sein als Personen, welche diese Möglichkeiten nicht haben. Damit gehen die Effekte in die gleiche Richtung, welche bereits bei der Häufigkeitsverteilung der deskriptiven Analyse gefunden wurde. Aber die Effekte sind eher klein und nur auf dem 10%-Niveau signifikant, sie sind also mit Vorsicht zu interpretieren.

Neben den Faktoren, welche für die Fragestellung relevant sind, soll auch noch auf die Einflüsse der Kontrollvariablen eingegangen werden. Diese sind im Anhang auf in der Abbildung 16 auf S.84 grafisch dargestellt. Bei den Kontrollvariablen weist die Bedarfslücke die grössten Effekte auf. Dabei besteht ein fast linearer Zusammenhang: Je grösser die Bedarfslücke, desto kleiner ist die Nichtbezugswahrscheinlichkeit. Die Höhe der Bedarfslücke ist damit ein wichtiger Erklärungsfaktor des Nichtbezuges. Für die anderen Kontrollvariablen können ebenfalls Effekte gefunden werden, allerdings sind sie weniger stark ausgeprägt. Es zeigt sich, dass Frauen signifikant häufiger nichtbeziehend sind als Männer und dass selbständige Personen häufiger nichtbeziehend sind als unselbständige oder nicht erwerbstätige. Personen in Mehrpersonenhaushalten sind eher nichtbeziehend, ebenso Haushalte mit Kindern. Am kleinsten ist dabei die Nichtbezugswahrscheinlichkeit für Einelternhaushalte. Bezüglich des Alters lässt sich feststellen, dass mit zunehmendem Alter die Nichtbezugswahrscheinlichkeit ansteigt und im Alter zwischen 26 und 35 Jahren der Höhepunkt erreicht wird. Anschliessend nimmt die Wahrscheinlichkeit ab, um kurz vor dem Pensionsalter noch einmal anzusteigen.

6.2.2. *Fixed-Effects-Modell*

Das Fixed-Effects-Modell (FE-Modell) berechnet grösstenteils ähnliche Resultate wie das Random-Effects-Modell (RE-Modell), jedoch sind die Effektstärken geringer. Allerdings muss beachtet werden, dass dem FE-Modell eine andere Logik zugrunde liegt und daher die Interpretation der Resultate auch anders ist als im RE-Modell (siehe Kapitel 6.2). Während die Effekte des RE-Modells generalisierbar sind, ist dies für das FE-Modell nur beschränkt möglich. Beim FE-Modell sind nur Vergleiche innerhalb von Individuen möglich. Das heisst, dass innerhalb einer Person geschaut wird, wie sich die Änderung an einer Variable auswirkt. Es wird also nicht geschaut, wie gross beispielsweise der Effekt zwischen zwei Altersgruppen ist, sondern, wie gross der Effekt ist, wenn eine Person von der einen Altersgruppe in die nächsthöhere wechselt. Damit ist möglich, den unverzerrten Effekt einer Variable darzustellen. Allerdings können auch nur Personen untersucht werden, welche eine Veränderung in der Variable vorweisen. Das heisst, der Effekt des Aufenthaltsstatus kann nur bei denjenigen Personen geschätzt werden, die auch im untersuchten Zeitraum einen Statuswechsel vollzogen haben (also von B nach C oder von C nach CH). Damit können die Ergebnisse des FE-Modells und des RE-Modells nur bedingt miteinander verglichen werden, weil die Grundidee dahinter auch eine andere ist. Im Folgenden sollen die Ergebnisse des FE-Modells interpretiert und von den Ergebnissen des RE-Modells abgegrenzt werden. Grundsätzlich lässt sich aber sagen, dass beide Modelle für die meisten Variablen ähnliche Resultate bezüglich Effektrichtungen und -stärken erhalten. Die Resultate zu den Kontrollvariablen sind im Anhang in Tabelle 5 einsehbar.

Tabelle 3: Regressionstabelle Nichtbezug von Sozialhilfe

	Random-Effects-Modell		Fixed-Effects-Modell	
	Mit CH	Ohne CH	Mit CH	Ohne CH
Aufenthaltsstatus (B-Status)				
C-Status	1.024*** (0.089)	0.220* (0.127)	0.142 (0.255)	0.0348 (0.277)
CH	-1.284*** (0.084)	-	0.665** (0.315)	-
Herkunft (EU/EFTA)				
Drittstaat	-	-1.211*** (0.097)	-	-0.320 (0.749)
Einbürgerung (Vergleich ja)				
	-	-0.252* (0.131)	-	-0.007 (0.198)
Aufenthaltsdauer (in Jahren)				
		-0.071*** (0.006)	-	0.072*** 0.027
Insig2u	2.497*** (0.034)	2.419*** (0.047)	-	-
Constant	-4.919*** (0.148)	-3.959*** (0.187)	-	-
Anzahl Fälle	54'408	28'344	9'698	5'301
Anzahl ID	20'034	10'713	2'803	1'550

Kontrollvariablen: Bedarfslücke, Familienstand, Alter, Geschlecht, Erwerbstätigkeit. Aufenthaltsstatus in FE-Modell: Effekt bei Wechsel in angegebene Kategorie; Drittstaat: Wechsel von C nach CH. Vergleichskategorie in Klammern; SE in Klammern; *** p<0.01 **0.05 *p<0.1; Datenquelle: BFH (2023)

Aufenthaltsstatus: Für das FE-Modell wurde die Variable des Aufenthaltsstatus leicht angepasst. Sie stellt jetzt den Effekt beim Übergang eines Status zum nächsthöheren dar. Der Effekt beim Übergang von einem B-Status auf einen C-Status ist positiv, aber nicht signifikant. Das bedeutet, dass Personen eher häufiger nichtbeziehend sind als zuvor, wenn sie die Niederlassungsbewilligung C erhalten. Das deckt sich auch mit den Ergebnissen des RE-Modells, bei dem ebenfalls bei Personen mit C-Status eine leicht erhöhte (wenn auch nicht signifikante) Nichtbezugswahrscheinlichkeit festgestellt werden konnte. Der Wechsel von einer C-Bewilligung zu einem Schweizer Pass ist allerdings mit einer Erhöhung der Nichtbezugswahrscheinlichkeit verbunden.

Herkunft: Die Herkunftsvariable hat einen negativen, nicht signifikanten Effekt. Allerdings muss mit der inhaltlichen Interpretation dieser Variable vorsichtig umgegangen werden. Inhaltlich ist es nicht möglich, dass sich die Herkunft einer Person ändert. Der Effekt kommt nur wegen denjenigen Personen zustande, welche sich im untersuchten Zeitraum einbürgern lassen konnten, womit sie in der Statistik als Schweizer:innen aufgeführt werden, auch wenn ihr Hintergrund aus einem Drittstaat oder aus der EU/EFTA-Region weiterhin besteht. Die inhaltliche Interpretation des Effekts lautet daher: Bei Personen, welche sich einbürgern lassen, nimmt die Nichtbezugswahrscheinlichkeit ab, wenn auch nicht signifikant.

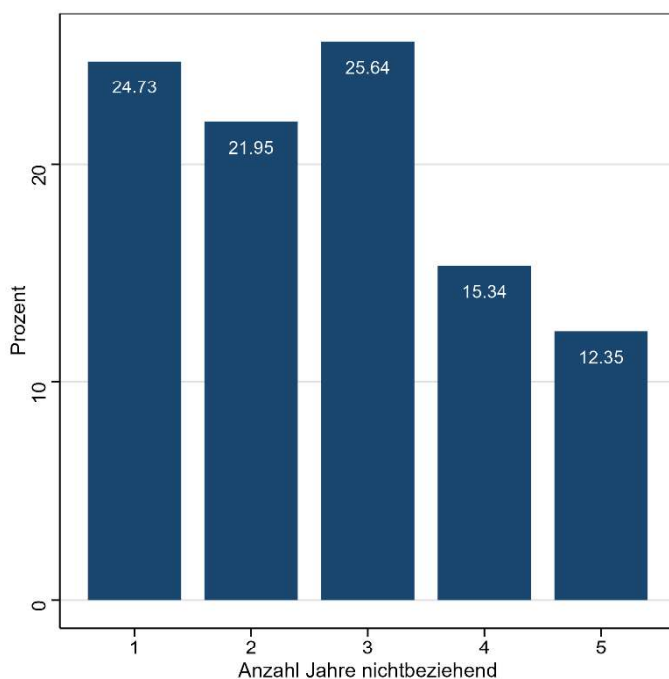
Aufenthaltsdauer: Die Aufenthaltsdauer hat in diesem Modell ebenfalls einen signifikanten Effekt, dieser geht allerdings in die andere Richtung als im RE-Modell: Mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigt auch die Nichtbezugswahrscheinlichkeit an.

Möglichkeit zur Einbürgerung: Bei der Möglichkeit zur Einbürgerung kann ein negativer, aber nicht signifikanter Zusammenhang festgestellt werden. Das heisst, Personen, welche sich einbürgern lassen könnten, sind eher weniger nichtbeziehend als jene, die sich einbürgern lassen könnten. Damit erhalten beide Modelle die gleiche Effektrichtung, auch wenn die Effektstärke abgenommen hat.

6.3. Dauer des Nichtbezugs

Neben der Frage, welche Faktoren zu Nichtbezug führen, ist ebenfalls interessant, wie lange dieser Nichtbezug anhält. Damit kann besser eingeordnet werden, ob der Nichtbezug eher als vorübergehende Situation gedeutet werden soll, oder ob es sich tatsächlich um einen längerfristig anhaltenden Zustand handelt. In den verwendeten Administrativdaten sind allerdings nur Angaben zur Situation am Ende des jeweiligen Jahres verfügbar. Personen, die innerhalb des Jahres nur für kurze Zeit Sozialhilfe beziehen, können nicht erfasst werden. Dementsprechend beträgt die kürzeste Zeiteinheit, die untersucht werden kann, ein ganzes Jahr. Um die Nichtbezugsdauer zu bestimmen, werden nur Personen mit einbezogen, zu denen im untersuchten Zeitraum (2016-2020) die benötigten Daten verfügbar sind. Personen, die innerhalb des Zeitraums zu- oder weggezogen sind, oder die wegen ihres Alters nicht mehr zur Untersuchungspopulation gehören, werden ausgeschlossen. Für die Berechnung wird von den Personen ausgegangen, welche im Jahr 2018 nichtbeziehend waren und ihre Situation wird für die zwei Jahre zuvor und die zwei Jahre danach betrachtet. Die Nichtbezugsdauer wird zusätzlich nach den Merkmalen Aufenthaltsstatus und Herkunft ausgewiesen. Insgesamt werden so 2843 Personen analysiert.

Abbildung 11: Nichtbezugsdauer



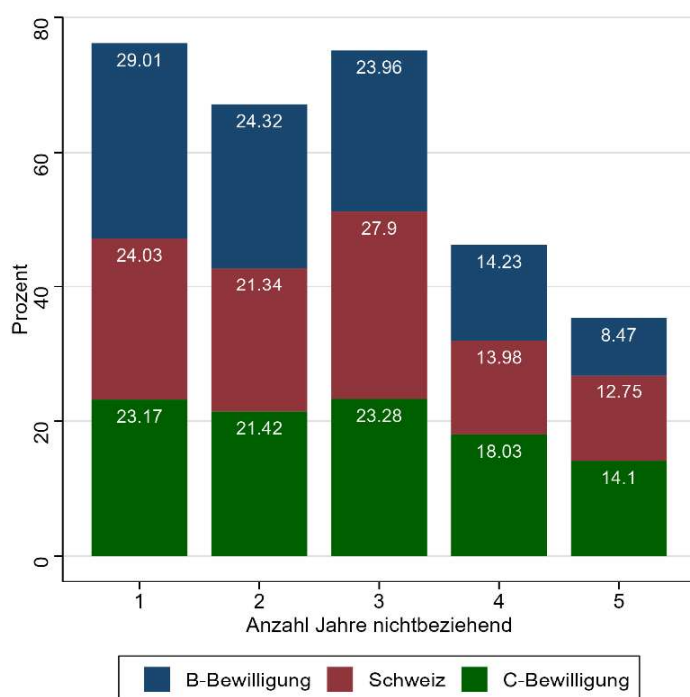
Es zeigt sich, dass für einen Grossteil der untersuchten Personen die Nichtbezugsdauer zwischen einem und drei Jahren beträgt (Abbildung 11). Ein persistenter Nichtbezug, also ein Nichtbezug, der über den gesamten untersuchten Zeitraum besteht, betrifft allerdings gut 12% aller nichtbeziehenden Personen. Werden zusätzlich die Personen miteinbezogen, bei denen der Nichtbezug vier Jahre von fünf dauert, sind es sogar 27% der Nichtbeziehenden. Damit zeigt sich, dass der Nichtbezug für einen substantiellen Teil der Nichtbeziehenden als ein persistentes Phänomen verstanden werden muss, das nicht nur vorübergehend besteht.

N= 2843; Als Ausgangslage dienen alle Nichtbeziehenden im Jahr 2018, für die im gesamten Untersuchungszeitraum vollständige Daten zur Verfügung stehen. Daten: BFH (2023).

Betrachtet man die Mittelwerte, weisen Personen mit Aufenthaltsstatus B die kürzeste Nichtbezugsdauer auf, (\bar{x} 2.17 Jahre), gefolgt von Schweizer:innen (\bar{x} 2.53 Jahre). Personen mit C-Bewilligung sind im Schnitt am längsten nichtbeziehend (\bar{x} 2.64), auch wenn die Unterschiede insgesamt betrachtet nicht sehr gross sind.

Aus Abbildung 12 ist ersichtlich, dass Personen mit Aufenthaltsstatus B am wenigsten persistent nichtbeziehend sind, Personen mit C-Bewilligung und Schweizer:innen sind in ihrem Nichtbezug deutlich häufiger persistent. Personen mit B-Bewilligungen sind am häufigsten nur ein Jahr nichtbeziehend, während Personen mit C-Bewilligung und Schweizer:innen am häufigsten drei Jahre lang nichtbeziehend sind.

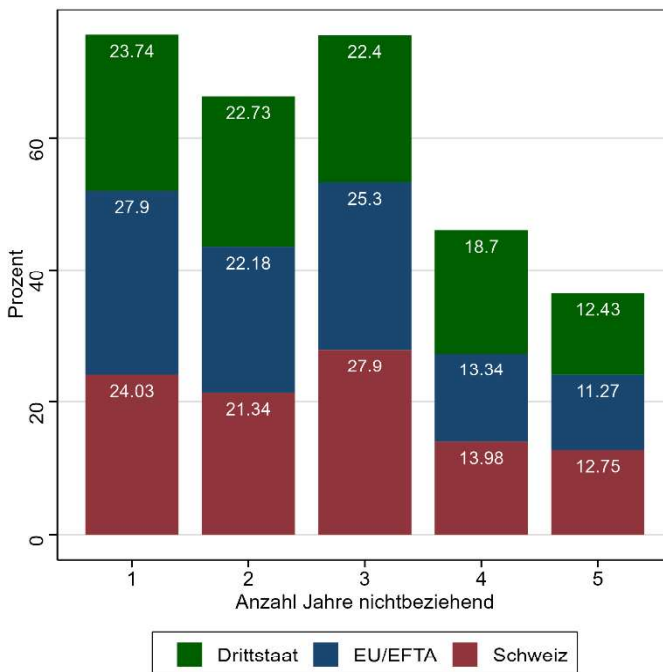
Abbildung 12: Nichtbezugsdauer nach Aufenthaltsstatus



N= 2843; Als Ausgangslage dienen alle Nichtbeziehenden im Jahr 2018, für die im gesamten Untersuchungszeitraum vollständige Daten zur Verfügung stehen. Daten: BFH (2023).

Schlüsselt man die Nichtbezugsdauer nach Herkunft auf (Abbildung 13), zeigen sich ebenfalls Unterschiede. Personen aus Drittstaaten sind etwas öfters lange nichtbeziehend als Personen aus EU/EFTA-Staaten. Bei letzteren dauert der Nichtbezug am häufigsten nur ein Jahr.

Abbildung 13: Nichtbezugsdauer nach Herkunftsregion



N= 2843; Als Ausgangslage dienen alle Nichtbeziehenden im Jahr 2018, für die im gesamten Untersuchungszeitraum vollständige Daten zur Verfügung stehen. Daten: BFH (2023).

ben, auch dann, wenn auf andere Einflussfaktoren kontrolliert wird. Das heisst, dass die gefundenen Unterschiede in der Nichtbezugsdauer nicht nur auf andere Faktoren, wie beispielsweise Unterschiede in der Bedarfslücke, zurückgehen. Es kann bestätigt werden, dass Personen mit einer Niederlassungsbewilligung eine signifikant höhere Nichtbezugsdauer aufweisen als Personen mit einer B-Bewilligung. Letztere unterschieden sich dabei nicht von Personen mit Schweizer Pass. Personen aus EU/EFTA-Staaten haben eine leichte, aber signifikant tiefere Nichtbezugsdauer als Personen aus Drittstaaten. Ein interessanter Befund ist, dass die Höhe der Bedarfslücke positiv mit der Bezugsdauer korreliert. Mit zunehmender Höhe der Bedarfslücke nimmt auch die Nichtbezugsdauer zu, wobei der Effekt abflacht und ab einer Höhe von rund CHF 12'600 sogar sinkt. Das bedeutet, dass Personen mit tiefer Bedarfslücke tendenziell kürzer nichtbeziehend sind und die Dauer mit steigender Lücke zunimmt. Wenn aber eine gewisse Höhe der Bedarfslücke erreicht ist, nimmt die Nichtbezugsdauer wieder ab. Dabei lässt sich lediglich vermuten, dass bei den Personen mit niedriger Bedarfslücke die Nichtbezugsdauer kurz ist, weil sie nur vorübergehend anspruchsberechtigt sind, während bei Personen mit grosser Bedarfslücke die Nichtbezugsdauer kurz ist, weil sie aufgrund der grossen Lücke bald Sozialhilfe beziehen müssen.

6.4. Einfluss des AIG auf die Nichtbezugsquote

In den vorherigen Kapiteln konnte aufgezeigt werden, dass der Aufenthaltsstatus sowie die Herkunft einen Einfluss darauf haben, ob eine Person nichtbeziehend ist oder nicht. Im folgenden Kapitel soll zudem untersucht werden, inwiefern sich die Revision des AIG auf die Nichtbezugsquote ausgewirkt hat. Dazu wird eine Difference-in-Difference-Analyse (DiD-Analyse) gemacht. Dieses Design kann

Diese deskriptiven Analysen zeigen, dass Unterschiede in der Nichtbezugsdauer nach Aufenthaltsstatus und – wenn auch weniger ausgeprägt – nach Herkunft bestehen. Um die Einflussfaktoren der Nichtbezugsdauer besser verstehen zu können, wird zusätzlich ein lineares Regressionsmodell mit der Nichtbezugsdauer als abhängige Variable, sowie der Aufenthaltsstatus, die Herkunft, die Erwerbstätigkeit sowie die Bedarfslücke als unabhängige Variable gerechnet. Die Voraussetzungsprüfungen für das lineare Regressionsmodell sind im Anhang auf Seite 91 zu finden.

Diese Analyse ergibt, dass sowohl der Aufenthaltsstatus als auch die Herkunft einen signifikanten Einfluss ha-

verwendet werden, um kausale Effekte einer Intervention im Zeitverlauf zu untersuchen (Columbia University Irving Medical Centre, 2016). Einer 4-Felder-Logik folgend wird einerseits der zeitliche Unterschied (vor der Revision vs. nach der Revision) für die Nichtbezugsquote untersucht, andererseits der Unterschied zwischen der Treatmentgruppe (Personen, die von der Revision betroffen sind) und der Kontrollgruppe. Der DiD-Effekt entsteht also in der Interaktion des Gruppeneffekts mit dem Zeiteffekt. Damit können erstens Verzerrungen berücksichtigt werden, welche auf Unterschiede zwischen den zwei untersuchten Gruppen zurückzuführen sind, welche schon vor der Revision vorlagen. Zweitens können Verzerrungen in der Treatmentgruppe berücksichtigt werden, welche auf nicht beobachtbare Faktoren zurückgehen. Der Effekt, welcher also nach dieser Interaktion zurückbleibt, ist der bereinigte Effekt, der das Treatment auf die betroffene Gruppe ausübt. Im Modell werden zwei Annahmen vorausgesetzt (Roth et al., 2023): Erstens, dass die Ergebniskurven beider Gruppen parallel verlaufen wären, wenn das Treatment nicht erfolgt wäre (Parallel-Trend-Annahme). Zweitens, dass das Treatment vor der Implementierung keinen kausalen Effekt ausgeübt hat (keine Antizipation). Sind diese Annahmen nicht erfüllt, kann das zu Verzerrungen führen. In der Praxis können aber häufig nicht alle Annahmen erfüllt werden.

Wie in Kapitel 3 erläutert, sind hauptsächlich Drittstaatenangehörigen von der Revision des AIG betroffen. Daher werden sie in der DiD-Analyse als Treatmentgruppe gewählt. Die Vergleichsgruppe besteht aus EU/EFTA-Angehörigen, für welche die Revision kaum rechtliche Veränderungen mit sich brachte. Zudem werden verschiedene Modelle gerechnet, um zu überprüfen, ob der Aufenthaltsstatus innerhalb der jeweiligen Gruppe relevant ist. Insgesamt werden so sieben Modelle gerechnet. Um weitere Effekte auszuschliessen, werden in allen Modellen auf die Faktoren der Bedarfslücke, des Haushaltstyps, des Alters, des Geschlechts und die Erwerbstätigkeit kontrolliert. Zudem werden alle Modelle nur mit anspruchsberechtigten Personen gerechnet. Es wurde jeweils ein logistisches Regressionsmodell mit Paneldaten gerechnet (random-effects), in dem die Variablen der Treatmentgruppe (betroffen/nicht betroffen) und der Zeitvariable (vor Revision/nach Revision) miteinander interagiert wurden. Der Interaktionseffekt (in Tabelle 4 dargestellt) ergibt dabei den Treatmenteffekt, welcher das AIG ausübt (Al Amin & Qin, 2023).

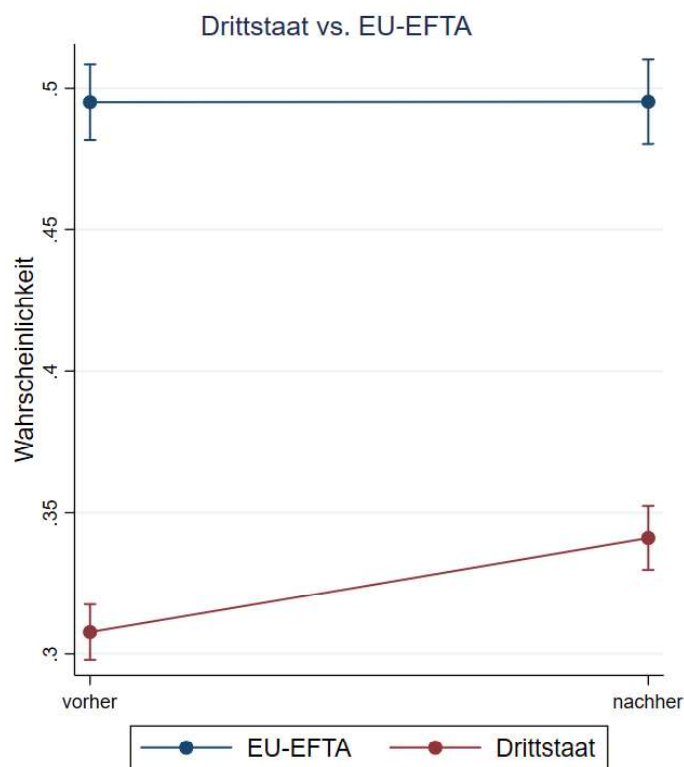
Aus der Tabelle 4 wird ersichtlich, dass ein hochsignifikanter, Effekt der AIG-Revision festgestellt werden kann. Der Effekt ist positiv, was bedeutet, dass sich die Nichtbezugswahrscheinlichkeit bei den Drittstaatenangehörigen im Gegensatz zur Wahrscheinlichkeit der EU/EFTA-Angehörigen nach der Revision erhöht hat. Dieser Effekt ist auch vorhanden, wenn man die Herkunft nach Aufenthaltsstatus aufschlüsselt. Der Effekt lässt sich ebenfalls dadurch bestätigen, dass beim Vergleich zwischen den Drittstaatenangehörigen untereinander (also im Vergleich des Aufenthaltsstatus) kein signifikanter Effekt gefunden werden kann, ebenso bei den EU/EFTA-Angehörigen untereinander.

Tabelle 4: DiD-Analyse

Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Treatment-Effekt AIG
Drittstaat	EU/EFTA	0.46*** (0.12)
Drittstaat (C)	EU/EFTA (C)	0.63*** (0.18)
Drittstaat (C)	Drittstaat (B)	0.002 (0.15)
Drittstaat (C)	EU/EFTA (B)	0.40** (0.16)
Drittstaat (B)	EU/EFTA (C)	0.54** (0.19)
Drittstaat (B)	EU/EFTA (B)	0.31 (0.17)
EU/EFTA (C)	EU/EFTA (B)	-0.24 (0.19)

Kontrollvariablen: Bedarfslücke, Haushaltstyp, Alter, Geschlecht, Erwerbstätigkeit. SE in Klammern; *** $p < 0.01$ ** $0.05 < p < 0.1$; Datenquelle: BFH (2023)

Abbildung 14: Einfluss des AIG auf den Nichtbezug



N= 28'915. Kontrollvariablen: Bedarfslücke, Haushaltstyps, Alter, Geschlecht und Erwerbstätigkeit. Datenquelle: BFH (2023)

Wahrscheinlichkeit der EU/EFTA-Staatsangehörigen nach wie vor höher liegt als diejenige der Drittstaatenangehörigen. Zweitens wird klar, dass im untersuchten Zeitraum die Nichtbezugswahrscheinlichkeit für die EU/EFTA-Angehörigen unverändert blieb, während sie für die Drittstaatenangehörigen sichtbar anstieg.

Aus der Tabelle 4 lässt sich ablesen, dass sich die Wahrscheinlichkeit der Drittstaatenangehörigen im Vergleich zu den EU/EFTA-Staatsangehörigen signifikant erhöht. Dabei lässt sich nicht feststellen, wie sich diese Differenz genau zusammensetzt. Es könnte beispielsweise daran liegen, dass die Wahrscheinlichkeit bei den Drittstaatenangehörigen stark zunimmt, während sie gleichzeitig bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen stabil bleibt. Es könnte aber auch sein, dass die Wahrscheinlichkeit bei den Drittstaatenangehörigen zunimmt, aber gleichzeitig bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen etwas abnimmt. Um diese Möglichkeit zu prüfen hilft die grafische Darstellung in Abbildung 14.¹⁸ Daraus wird erstens ersichtlich, dass die Nichtbezugswahrscheinlichkeit

¹⁸ Die grafische Darstellungen für die anderen Modelle befinden sich im Anhang auf S. 93.

7. Zusammenfassung und Einordnung der Ergebnisse

Die Ergebnisse aus dem quantitativen Teil geben wichtige Erkenntnisse, um das Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe besser zu verstehen. Deshalb sollen einige wichtige Ergebnisse hervorgehoben und eingeordnet werden.

Die deskriptiven Beschreibungen zeigen, dass die Nichtbezugsquote über die Jahre 2016 bis 2018 stabil bis leicht sinkend ist, aber dass ab dem Jahr 2019 ein Anstieg über verschiedenste Merkmale hinweg beobachtet werden kann. Dieser Anstieg kann nicht ausreichend mit einer zunehmenden Armut erklärt werden, da die Anspruchsberechtigung im gleichen Zeitraum nur leicht angestiegen ist. Anhand der deskriptiven Analysen wird nicht klar, welche Ursache dem Anstieg zugrunde liegt. Es gibt zahlreiche komplexe Einflüsse, die in diesem Zusammenhang denkbar sind: Einerseits begann im Jahr 2020 die Covid-19-Pandemie, welche sich bei Personen an und unter der Armutsgrenze besonders stark auf die finanzielle Situation ausgewirkt hat (Beyeler et al., 2021). Zudem fand die Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes statt, welche eine Verstärkung der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug mit sich brachte. Drittens ist es auch möglich, dass sich im untersuchten Zeitraum auch die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung verändert hat, dass also mehr Personen in der Stadt Basel wohnen, welche Risikofaktoren für einen Nichtbezug aufweisen¹⁹. Diese unterschiedlichen Einflussfaktoren sind in der Analyse sehr schwierig auseinanderzuhalten. Der Einfluss der Covid-19-Pandemie auf die Nichtbezugsquote kann nur schwer erfasst werden, weil in den verwendeten Daten nur das erste Pandemiejahr dargestellt werden kann. Es ist anzunehmen, dass dieser Zeitraum zu kurz ist, um den tatsächlichen Einfluss auf die Nichtbezugsquote darstellen zu können, da sich die Auswirkung nicht sofort auf die finanzielle Situation niederschlagen muss. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die Covid-19-Pandemie für alle armutsbetroffene Personen einen Einschnitt bedeutet.

Anders ist es bei der Revision des AIG: Von den Verschärfungen der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug ist nur die ausländische Bevölkerung betroffen, insbesondere Personen aus Drittstaaten. Anhand der DiD-Analyse konnte dieser Einfluss der Revision festgestellt werden: Die Nichtbezugswahrscheinlichkeit hat sich bei den Drittstaatenangehörigen signifikant erhöht, während die Wahrscheinlichkeit bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen unverändert blieb. Dieser Effekt kann kausal auf die Revision zurückgeführt werden. Es gibt nach heutigem Kenntnisstand erst eine andere Studie, welche den Einfluss der Revision des AIG anhand statistischer Verfahren analysiert hat. Die Studie von Hümbelin et al. (2023) hat allerdings nur einen Effekt bei Drittstaatenangehörigen mit Niederlassungsbewilligung finden können. Weil jener Studie die gleichen Daten zugrunde liegen wie dieser Arbeit, kann die Abweichung in den Resultaten auf eine unterschiedliche Methodik zurückgeführt werden. In der vorliegenden Analyse wurden zusätzlich die Panelstruktur der Daten sowie die dichotome Ausprägung der Nichtbezugsvariable beachtet. Zudem wurde der Fokus verstärkt auf jene Personen gelegt, welche von der Revision direkt betroffen waren (namentlich Drittstaatenangehörige).

Insgesamt kann in der ausländischen Bevölkerung eine höhere Nichtbezugsquote festgestellt werden als bei den Schweizer:innen. Personen mit Aufenthaltsstatus B haben dabei die höchste Nichtbezugsquote. Allerdings muss beachtet werden, dass diese Quote aufgrund der Quellenbesteuerung

¹⁹ Bezüglich des Aufenthaltsstatus und der Herkunftsregion scheint dies allerdings nicht der Fall zu sein (Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, 2020).

möglicherweise etwas zu hoch geschätzt wird. Die multivariaten Analysen haben gezeigt, dass die Nichtbezugsquote insgesamt bei Schweizer:innen geringer ist als bei Ausländer:innen. Für Ausländer:innen mit C-Bewilligung nimmt die Wahrscheinlichkeit des Nichtbezugs jedoch zu, wenn sie auf eine Schweizer Staatsbürgerschaft wechseln. Weiter konnte bestätigt werden, dass Personen aus EU/EFTA-Staaten eine höhere Nichtbezugsquote aufweisen als Personen aus Drittstaaten. Andere Faktoren, welche mit einem erhöhten Nichtbezugsrisiko einhergehen, sind eine tiefe Bedarfslücke, eine kurze Aufenthaltsdauer, selbständige Erwerbstätigkeit sowie Einzelpersonenhaushalte. Diese Ergebnisse decken sich mit vergleichbaren Studien, welche ähnliche Resultate erhielten (z.B. Hübelin et al. (2023); Fluder et al.(2020)) Der Einfluss der tiefen Bedarfslücke kann womöglich damit erklärt werden, dass wenn einem nur wenig Geld fehlt, man auch eher dazu bereit ist, auf das zusätzliche Geld zu verzichten. Der Aufwand, der für eine Anmeldung geleistet werden muss, rechtfertigt dann das wenige zusätzliche Geld nicht. Bei den Selbständigerwerbenden kann das Ergebnis einerseits damit zusammenhängen, dass diese ihre Selbständigkeit womöglich aufgeben müssten, wenn sie zur Sozialhilfe gingen. Andererseits unterliegt die Schätzung ihres Einkommens einer gewissen Unschärfe, weil sie beispielsweise Abzüge für Investitionen vornehmen können. Deshalb könnte es sein, dass bei dieser Gruppe die Nichtbezugsquote etwas zu hoch geschätzt ist. Welche Gründe dem Nichtbezug zugrunde liegen, können die qualitativen Interviews in Teil II näher beleuchten.

Betrachtet man die Nichtbezugsdauer, zeigt sich, dass ein Grossteil der Nichtbeziehenden sich nicht lange in dieser Situation befinden. Allerdings gibt es dennoch einen nicht vernachlässigbaren Anteil an Personen, die längerfristig nichtbeziehend sind (rund 12% sind im gesamten untersuchten Zeitraum nichtbeziehend, 27% sogar für mindestens 4 von 5 Jahren). Personen aus Drittstaaten sind länger nichtbeziehend als Personen aus EU/EFTA-Regionen. Sie sind also zwar weniger häufig nichtbeziehend, verbleiben dafür aber etwas länger in dieser Situation. Umgekehrt sieht es bei Personen mit B-Status aus: Sie sind häufiger nichtbeziehend, aber dafür weniger lange. Diese Ergebnisse sind insofern spannend, als dass sie nicht nur bezüglich der Dimension Häufigkeit, sondern auch der Dimension der Dauerhaftigkeit Auskunft geben. Das zeigt auf, dass die Häufigkeit und die Dauer des Nichtbezugs zwei unterschiedliche Komponenten sind, welche unterschiedliche Problemstellen mit sich bringen. Auch aus der Armutsforschung ist bekannt, dass die Unterscheidung wichtig ist, ob jemand kurz- oder längerfristig armutsbetroffen ist. Wenn die Armutsbetroffenheit länger andauert und sich auf die gleichen Personen und Gruppen konzentriert, dann sind diese verstärkt von sozialen Marginalisierungsprozessen betroffen (BFS, 2018).

Allerdings muss bei dieser Analyse auch beachtet werden, dass nur untersucht werden konnte, wie lange der Nichtbezug im Verhältnis zum untersuchten Zeitraum andauerte. Es können keine genaueren Aussagen darüber gemacht werden, ob die Jahre, in welchen eine Person nichtbeziehend war, zusammenhängend waren. Auch kann nichts Genaueres über die finanzielle Lage der nichtbeziehenden Personen gesagt werden. Es könnte beispielsweise sein, dass eine nichtbeziehende Person im darauffolgenden Jahr finanziell besser gestellt ist und gar keine Sozialhilfe mehr bräuchte. Genauso gut könnte es sein, dass sie nach wie vor finanzielle Schwierigkeiten hat, sich aber doch noch an die Sozialhilfe gewandt hat. Ebenso wenig weiss man, aus welcher finanziellen Lage heraus eine Person nichtbeziehend wurde. Allerdings zeigt die Analyse, dass mit steigender Bedarfslücke auch die Bezugsdauer

steigt. Damit scheint es wahrscheinlicher, dass Personen, welche nur kurz nichtbeziehend sind, auch eine kleine Bedarfslücke aufweisen und eher selbst aus der Armut herausfinden und deshalb nicht länger nichtbeziehend sind. Erst mit einer sehr grossen Bedarfslücke sinkt die Nichtbezugsdauer wieder, was damit zusammenhängen könnte, dass diesen Personen schlicht die Mittel fehlen, um längerfristig ohne Sozialhilfe auskommen zu können.

Teil II: Gründe und Folgen des Nichtbezugs

8. Methodisches Vorgehen

Für die Untersuchung der Gründe und der Folgen des Nichtbezuges wird eine qualitative Vorgehensweise gewählt. Das bedeutet, dass im ersten Schritt leitfadengestützte Interviews durchgeführt werden, welche dann im zweiten Schritt transkribiert werden. Im dritten Schritt wird eine Inhaltsanalyse durchgeführt. Das genaue Vorgehen sowie die Fallauswahl werden in diesem Kapitel vorgestellt.

8.1. Leitfadengestützte Experteninterviews

Als Erhebungsmethode wird das leitfadengestützte Experteninterview gewählt. Das Ziel des Experteninterviews ist einerseits das Prüfen von bereits aufgestellten Hypothesen und andererseits das Entdecken von Unbekanntem (Wassermann, 2015). Die Bezeichnung «Experte» wird in der qualitativen Forschung unterschiedlich ausgelegt. Grundsätzlich gelten Personen als Expert:innen, die über ein spezifisches Rollenwissen verfügen, dieses zugeschrieben bekommen und eine darauf basierende Kompetenz für sich selbst in Anspruch nehmen (Helfferich, 2022; Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2013). Mit Rollenwissen wird beispielsweise Insiderwissen über institutionelle Abläufe oder Wissen über Hintergründe von sonst schwer zugänglichen Erfahrungsbereichen bezeichnet. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Expertenwissen grundsätzlich von der Person losgelöst betrachtet werden kann (Helfferich, 2022). Die Expert:innen verfügen auch über Kontextwissen, also Zusatzinformationen, bei der die Expert:innen nicht die eigentliche Zielgruppe darstellen (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2013). Sie treten nicht als Privatperson auf, sondern repräsentieren in ihrer Rolle eine Gruppe oder eine Organisation. Allerdings fließt immer auch eine subjektive Wahrnehmung mit ein, welche die Realität der Expert:innen prägt. Auch Experteninterviews, welche das Ziel haben, möglichst objektives Wissen zu generieren, erheben im Grunde lediglich systematisches Wissen über subjektive Erfahrungen (Wassermann, 2015). Daher ist es sinnvoll, mehrere Expert:innen zu befragen, um systematisch beobachtbare Umstände von subjektiven Wahrnehmungen abgrenzen zu können. Die Tatsache der Subjektivität ist damit bei der Auswertung stets zu berücksichtigen.

8.2. Fallauswahl und Fallbeschreibung

Die Auswahl der Interviewpartner ist in der qualitativen Sozialforschung von hoher Relevanz. Es ist selten möglich, dass man alle involvierten Personen zu einem Thema befragen kann, weshalb eine Auswahl getroffen werden muss. Bei der Vorauswahl werden bereits Entscheidungen getroffen, welche die Verallgemeinerung der Aussagen beeinflusst. So könnten bestimmte Aspekte systematisch hervorgehoben und andere verdeckt werden (Wassermann, 2015). Die Auswahl der Interviewpartner:innen für die vorliegende Analyse orientierte sich an der Forschungsfrage, den theoretischen Vorüberlegungen und den methodischen Möglichkeiten.

Für die Experteninterviews wurden Personen aus Nichtregierungsorganisationen (NGOs) angeschrieben. NGOs beraten häufig Personen, welche sich unverbindlich zur Sozialhilfe informieren möchten und unterstützen sie in ihrem weiteren Vorgehen. Sie sind aber auch eine Anlaufstelle für Personen, welche sich trotz finanziellen Nöten – aus Sorge vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen – nicht an eine staatliche Stelle wenden möchten. Damit sind die Mitarbeitenden von NGOs bestens dafür geeignet,

Auskünfte über die Beweggründe der Nichtbezügler zu geben und sie können einordnen, inwiefern sich das neue AIG auf den Nichtbezug auswirkt. Die Betroffenen können in dieser Untersuchung nicht selbst zu Wort kommen, die befragten Expert:innen dienen in ihrer Rolle als ihr Sprachrohr. Sie können einerseits über spezifische Einzelfälle, aber auch einen verallgemeinernden Überblick über die Situation der Betroffenen geben. Es wurden insgesamt acht NGOs angeschrieben, von denen sich sieben für ein Interview bereit erklärten. Bei einer NGO wurden zwei getrennte Gespräche mit Mitarbeitenden geführt, bei den restlichen sechs jeweils ein Gespräch pro NGO. Die Auswahlkriterien der Experten waren erstens der Tätigkeitsrahmen, also dass die Mitarbeitenden in ihrem Arbeitsalltag in einer Form regelmäßig mit dem Nichtbezug von Sozialhilfe konfrontiert sind. Zweitens war wichtig, dass die Befragten einen direkten Kontakt mit den Nichtbeziehenden haben und von ihrer Situation und den Hintergründen Bescheid wissen. Die NGOs wurden zudem so gewählt, dass sie in unterschiedlichen Bereichen mit verschiedenen Zielgruppen tätig sind, um die Problematik des Nichtbezuges aus verschiedensten Blickwinkeln beleuchten zu können. Da die quantitative Datenanalyse in Teil I auf Daten der Stadt Basel beruht, wurden auch nur NGOs ausgewählt, die in der Stadt Basel tätig sind. Im Folgenden werden die NGOs kurz vorgestellt:

Caritas beider Basel: Die CARITAS beider Basel ist Mitglied des Verbandes Caritas Schweiz. Diese Organisation bietet für Menschen in prekären Lebenssituationen Unterstützung, ungeachtet des Alters, Geschlecht, der Ethnie oder der Religion. Zudem engagiert sich die CARITAS für die Verbesserung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und nimmt Stellung zu aktuellen politischen Debatten (CARITAS Schweiz, 2023). Die CARITAS beider Basel bietet unter anderem niederschwellige Angebote wie Sozial- und Schuldenberatung, das Angebot von vergünstigten Lebensmitteln und Non-Food Artikel im CARITAS Markt, Secondhand-Kleiderläden, ein vergünstigter Zugang zu Kulturangeboten oder Patenschaftsprojekte für benachteiligte Kinder (CARITAS beider Basel, 2023). Damit ist die Caritas hervorragend dafür geeignet, einen Überblick über die Situation der Nichtbeziehenden in der Stadt Basel geben zu können.

GGG Migration: Die GGG Migration ist eine Organisation der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel (GGG). Sie beraten und unterstützen Migrant:innen in 14 Sprachen zu diversen Themen wie Fragen zu Arbeit, Aufenthalt, Deutschkursen, Finanzen oder Sozialversicherungen. Daneben informieren sie Interessierte über Migration und Integration und führen Veranstaltungen und Projekte durch. Zudem bieten sie einen Übersetzungsdienst von Dokumenten in 14 Sprachen an. Im Jahr 2022 berieten sie über 10'000 Personen (GGG Migration, 2023). Die GGG Migration wurde gewählt, weil sie in ihrer Tätigkeit schwerpunktmässig mit der armutsbetroffenen Migrationsbevölkerung arbeitet.

Sozialberatung der Heilsarmee Basel: Die Heilsarmee ist eine internationale Bewegung und Teil der christlichen Kirche. Die Sozialberatung der Heilsarmee bietet eine niederschwellige Hilfe für Menschen in Notsituationen. Sie bietet unter anderem unkomplizierte Hilfe mit materieller oder finanzieller Überbrückung, Lebensmittelabgaben, Abklärungen und Beratungen, Hilfe bei der Steuererklärung, Budgetberatungen, befristete Wohnunterstützung oder Unterstützung im Kontakt mit Ämtern an. Die Heilsarmee wurde für ein Interview ausgewählt, weil sie eine sehr niederschwellige Anlaufstelle darstellt und die Situation von in prekären Umständen lebenden Personen beleuchten kann. Zudem kann sie durch

ihre allgemeine Tätigkeit Vergleiche zwischen Schweizer Nichtbeziehenden und ausländischen Nichtbeziehenden aufstellen.

Plusminus: Plusminus bietet niederschwellige Budget- und Schuldenberatung für Personen mit finanziellen Schwierigkeiten an. Zudem führen sie Beratungen für Fachpersonen durch und bieten Veranstaltungen und Kurse für Direktbetroffene, Angehörige und Fachleute an (Plusminus, 2023). Plusminus wurde ausgewählt, weil die Themen Schulden und Verschuldung im Rahmen von Nichtbezug von Sozialhilfe eine grosse Rolle spielen.

Familien-, Paar- und Erziehungsberatung: Die Familien- Paar- und Erziehungsberatung (fabe) bietet Beratungs- und Unterstützungsangebote im Themenfeld der Psychologie und Sozialarbeit an. Sie ermöglicht langfristige Unterstützung bei Familien- und Erziehungsproblemen, Konflikte in der Partnerschaft, sie bietet aber auch Schulden- und Budgetberatungen an (fabe, 2018). Die fabe wurde für ein Interview ausgewählt, um die Auswirkungen des Nichtbezuges auf der Beziehungsebene besser zu beleuchten.

Freiplatzaktion Basel: Die Freiplatzaktion bietet eine offene Rechtsberatung und -vertretung im asyl- und ausländerrechtlichen Kontext an. Zudem unterstützt sie Personen in administrativen Fragen und bei der Arbeitssuche, fördert und berät bei der Alltagsbewältigung, bietet Deutschkurse an und ist in diversen politischen Projekten involviert (Freiplatzaktion Basel, 2023). Die Freiplatzaktion Basel wurde für ein Interview ausgewählt, weil sie sich schwerpunktmässig mit asyl- und ausländerrechtlichen Themen arbeitet und längerfristige Begleitung anbietet.

Winterhilfe Basel-Stadt: Die Winterhilfe Basel-Stadt ist eine von 26 eigenständigen Kantonalorganisationen des Dachverbands Winterhilfe Schweiz. Sie leistet niederschwellige Überbrückungshilfe in Not-situationen von armutsbedrohten Erwachsenen und Kindern. Dazu gehören finanzielle Hilfeleistungen aber auch Naturalleistungen wie Lebensmittelgutscheine oder Kleider. Neben der materiellen Hilfe bietet sie in der offenen Sprechstunde Beratungen an und vermittelt an andere Beratungsstellen. Die Winterhilfe finanziert sich grösstenteils von Spendengeldern (Winterhilfe Basel-Stadt, 2023). Die Winterhilfe Basel-Stadt wurde für ein Interview ausgewählt, weil sie wie die Heilsarmee eine sehr niederschwellige Anlaufstelle für Armutsbetroffene darstellt.

8.3. Vorbereitung und Durchführung der Interviews

8.3.1. Vorbereitung

Im Vorfeld wurde ein Leitfaden erstellt, der das Interview zu einem gewissen Grad strukturieren soll. Gleichzeitig muss vermieden werden, dass der Gesprächsverlauf nicht zu stark vorgeschrieben wird, damit im Gespräch Platz für Aspekte bleibt, die in der Vorbereitung zu wenig Beachtung bekamen. Bei der Erstellung des Leitfadens soll also nach dem Prinzip «so offen wie möglich, so strukturiert wie nötig» vorgegangen werden (Helfferich, 2022). Allerdings können Experteninterviews strukturierter gestaltet werden als Leitfadeninterviews in anderen Kontexten, weil eher Informationen über einen Sachverhalt im Vordergrund stehen (Helfferich, 2022).

Der Leitfaden, welche für die Interviews erstellt wurde, basiert auf der SPSS-Formel (Helfferich, 2022):

Sammeln (S): Zuerst wurden mit Brainstorming möglichst viele Fragen gesammelt, dabei wurde unsystematisch vorgegangen und keine Rücksicht auf die Eignung oder Formulierung der Frage genommen.

Prüfen (P): Im zweiten Schritt wurden die Fragen geprüft. Einerseits, ob sie mit Hinblick auf das Forschungsinteresse sinnvoll sind, andererseits, ob die Fragen genug offen gestellt waren und für die interviewte Person beantwortbar sind. Zudem wurde überprüft, ob nur Fragen enthalten sind, welche auf die Bestätigung der aufgestellten Hypothesen abzielen, und ob auch genügend Freiraum für widersprechende Aussagen gelassen wurde.

Sortieren (S): Die Fragen wurden inhaltlich sortiert, um einen möglichst natürlichen Gesprächsfluss zu stimulieren.

Subsumieren (S): Für die thematisch zusammengehörenden Fragen wurde ein Stimulus gesucht, welcher möglichst den Gesprächsfluss anregt und keine suggestive Wirkung hat.

Der Leitfaden wurde so strukturiert, dass zuerst ein allgemeiner Erzählstimulus gestellt wird. Dieser soll ermöglichen, dass die interessierenden Aspekte spontan angesprochen werden. Anschliessend sind im gleichen thematischen Block Unterfragen notiert, welche als Nachfragen gestellt werden können, falls nicht alle Aspekte angesprochen wurden. Bewertende Fragen werden erst zum Schluss gestellt, damit der vorangehende Teil des Interviews möglichst wertfrei und objektiv bleiben kann. In der letzten Frage wird die interviewte Person gefragt, ob sie noch weitere Anmerkungen machen möchte. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Aspekte angesprochen wurden, welche für die interviewte Person wichtig sind (Helfferich, 2022; Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2013). Grundsätzlich sollte sich das Frageschema vom Allgemeinen zum Spezifischen bewegen (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2013).

8.3.2. Durchführung

Die Interviews wurden zwischen dem 9. März und 4. Mai 2023 durchgeführt. Sechs der acht Gespräche fanden persönlich in der jeweiligen Beratungsstelle statt. Zwei Interviews wurden online in einem Videocall durchgeführt. Die Interviews dauerten zwischen rund 50 und 60 Minuten. Sie wurden mit Zustimmung der interviewten Personen aufgezeichnet. Der Interviewleitfaden wurde vorgängig nicht zugestellt, um die interviewten Personen nicht zu beeinflussen und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erhöhen. Eine flexible Handhabung des Leitfadens ist wichtig, um ihn gegebenenfalls an den fachlichen Hintergrund der interviewten Person anpassen zu können (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2013; Wassermann, 2015). Im Gespräch selbst soll der Leitfaden lediglich als Orientierungshilfe dienen und nicht den natürlichen Gesprächsfluss beeinträchtigen. Anhand des Leitfadens kann am Schluss kontrolliert werden, ob alle wichtigen Aspekte angesprochen wurden. Trotzdem sollten in den Interviews möglichst ähnliche Fragen gestellt werden können, damit die Aussagen aus den Interviews im Anschluss auch vergleichbar sind (Helfferich, 2022). Nach diesen Grundsätzen wurden auch die Interviews geführt. Vor jedem Interview wurde der Leitfaden geringfügig an das Interviewsetting angepasst. Beispielsweise wurden Fragen eingefügt, welche im Kontext der befragten Stelle von besonderem Interesse waren, aber auch Fragen gestrichen, welche für die befragte Person aufgrund ihrer Tätigkeit nicht relevant oder nicht beantwortbar waren.

8.4. Datenauswertung

8.4.1. Transkription

Die aufgezeichneten Interviews wurden mit der Software f4aTranskript möglichst vollständig transkribiert. Welche Transkriptionsregeln angewendet werden, hängt vom Forschungsgegenstand und dem Erkenntnisinteresse ab (von dem Berge, 2020). Bei den leitfadengestützten Interviews ist weniger entscheidend, *wie* etwas gesagt wird, sondern *was* gesagt wird. Die Transkription der Experteninterviews erfolgte daher wörtlich. Satz- und Wortabbrüche wurden gekennzeichnet, nonverbale und parasprachliche Ereignisse (z.B. Seufzen oder Lachen) sowie kurze Pausen und «Ähms» wurden nicht transkribiert, ebenso zustimmende Laute der interviewenden Person, welche zur Anregung des Redeflusses dienten. Unterbrüche im Gespräch durch eingehende Telefonate oder durch andere Mitarbeitende wurden markiert. Da die Interviews auf Dialekt geführt wurden, wurden sie ins Hochdeutsche übersetzt, wobei einige prägnante Wörter im Dialekt belassen wurden, wenn ihre Aussagekraft durch eine Übersetzung geschmälert worden wäre. Während der Übersetzung wurde die Satzstellung und die Interpunktion leicht geglättet, ohne den Inhalt zu verändern.

8.4.2. Inhaltsanalyse

Die qualitative Inhaltsanalyse orientiert sich am Vorgehen Kuckartz (2016). Um einen groben Überblick zu erhalten, wurden zunächst alle transkribierten Interviews gelesen, zentrale Aussagen notiert sowie eine kurze Fallzusammenfassung geschrieben. Im nächsten Schritt wurde jedes Interview im Detail codiert. Das heisst, es werden Haupt- und Subthemen definiert, welche als Auswertungskategorie verwendet werden (Kuckartz, 2016). Diese Kategorien wurden zunächst aus den Forschungsfragen und dem Interviewleitfaden abgeleitet. Danach wurden sie anhand des Textmaterials in einem iterativen Prozess in ihrer Formulierung präzisiert, ergänzt oder auch zusammengeführt. Diese Kategorien dienen als Auswertungsgrundlage für die eigentliche Analyse. Entlang der gebildeten Kategorien wurden Themenbereiche zusammengefasst, welche sich in den Gesprächen als besonders relevant herausgestellt haben. Diese Themenbereiche dienen in einem späteren Schritt auch dazu, die Ergebnisse strukturiert darstellen zu können. Innerhalb der Themenbereiche wurde weiter differenziert, welche Aspekte von besonderer Relevanz sind. Dazu wurde geschaut, welche Aspekte in wie vielen Gesprächen thematisiert wurden und wie häufig die Aspekte innerhalb eines Gesprächs aufkamen. Anhand dessen wurden die Aspekte in ihrer Relevanz kategorisiert. Dementsprechend war nicht nur die Anzahl der Nennung eines Themas relevant, sondern auch die Anzahl der Nicht-Nennung. Wenn ein Aspekt in einem Interview häufig genannt wurde, aber in keinem der anderen Interviews vorkam, wurde davon ausgegangen, dass dieser Aspekt keine grosse Relevanz für das Phänomen des Nichtbezuges an sich hatte, sondern vielmehr für diejenige Bevölkerungsgruppe relevant war, für die sich die NGO im Spezifischen einsetzte. Im Prozess wurden zudem einige Zitate ausgewählt, welche den betreffenden Sachverhalt am treffendsten illustrierten und die in den Schlusstext eingearbeitet wurden.

9. Darstellung der Ergebnisse

In den Interviews konnten sechs grobe Kategorien herausgearbeitet werden, nach denen auch die Ergebnisse strukturiert sind. Diese Kategorien lauten:

1. Häufigkeit und Dauer von Nichtbezug
2. Charakteristiken der Nichtbeziehenden
3. Gründe für Nichtbezug
4. Folgen von Nichtbezug
5. Alternative Handlungsstrategien
6. Massnahmen gegen Nichtbezug

In der Analyse wird allerdings ersichtlich, dass diese Kategorien nicht trennscharf sind, da sie sich teilweise überlappen und einander bedingen. So bedingen beispielsweise die Charakteristiken einer Person, welche individuelle Gründe sie für einen Nichtbezug hat und welche Handlungsstrategien ihr zur Verfügung stehen. Diese Strategien wiederum bedingen, welche Folgen der Nichtbezug für diese Person hat. Trotz dieser Individualität ist es möglich, allgemeine Tendenzen und Muster zu erkennen. Diese sollen in den folgenden Abschnitten erläutert werden.

9.1. Häufigkeit von Nichtbezug

Die Interviewpartner sind sich einig, dass sie in ihren Sprechstunden wöchentlich bis mehrmals pro Woche mit Nichtbeziehenden in Kontakt sind. Sie machten aber jeweils darauf aufmerksam, dass sie dazu generell keine statistische Erhebungen machen und diese Aussagen auf Schätzungen aus ihrem Arbeitsalltag beruhen. Man kann dennoch davon ausgehen, dass ein regelmässiger Kontakt zu Nichtbeziehenden besteht, auch wenn die genaue Häufigkeit von den Befragten nicht beziffert werden kann. In der Tendenz scheint bei der Migrationsbevölkerung das Phänomen des Nichtbezuges zugenommen zu haben. Wenn auch nicht alle Interviewten dies gleich stark wahrnehmen, ist keine der befragten Personen der Meinung, dass der Nichtbezug abgenommen hat. Die Zunahme des Nichtbezuges äussert sich darin, dass sich die Ablehnung gegenüber dem Sozialhilfebezug in den letzten Jahren verstärkt hat. Zudem muss intensivierete Überzeugungsarbeit seitens der Beratungspersonen geleistet werden, um die Anspruchsberechtigten zu einer Anmeldung zu motivieren. Es wird von einer grösseren Hemmschwelle berichtet, da ihre Angst vor negativen Konsequenzen grösser geworden ist. Dabei kann nicht immer genau zurückverfolgt werden, ab wann diese Zunahme begonnen hat. Für viele der Befragten waren die ausländerrechtlichen Konsequenzen schon vor der Revision des AIG ein grosses Thema in den Beratungsgesprächen, aber in den letzten Jahren sei das Thema akuter geworden. Dabei fällt der wahrgenommene Anstieg des Nichtbezugs nicht genau mit der Revision des AIG zusammen, sondern es wird eine leichte Zeitverzögerung von ein bis zwei Jahren festgestellt:

«Nach dieser Anfangsphase hat man aber die ersten Entscheide, also die ersten Verfügungen gesehen, wo eigentlich auch Fälle genauer angeschaut worden sind vom Migrationsamt, wo auch sehr viele Rückstufungen in Betracht gezogen wurden und so weiter. Und das hat dann ungefähr / Sagen wir es gibt eine Zeitverzögerung von zwei Jahren, eins bis zwei Jahren. Und irgendwann ist es angekommen, auch in der Migrationsbevölkerung, jetzt ist es anders, jetzt ist es sehr viel strenger geworden.» (GGG Migration I, Absatz 3)

Die Interviewten erklären sich diese Verzögerung damit, dass es ein wenig Zeit gebraucht hat, bis die Information über die Verschärfung auch in der Migrationsbevölkerung angekommen ist. Es dauerte eine Weile, bis auch die ersten Entscheide vorlagen und sich in der Migrationsbevölkerung das Bewusstsein verbreiten konnte, dass die Regelung strenger geworden ist. Gerade die Rückstufungen sind ein neues Instrument, das grosse Verunsicherung hervorruft. Wie genau aber die Migrationsbevölkerung über das AIG informiert ist, wird unterschiedlich wahrgenommen. Die meisten der Interviewten beobachten, dass die Migrant:innen mit lückenhaften Informationen zu ihnen kommen, die sich innerhalb der Gemeinschaften herumsprechen. Sie kommen mit bestimmten Begriffen oder Informationen in Kontakt, aber die Einordnung stimmt nicht. Die konkreten Auswirkungen auf ihre Situation sind ihnen allerdings nicht klar, was auch die diffuse Ablehnungshaltung gegenüber der Sozialhilfe erklären könnte. Sie haben Mühe, sich damit abzufinden, dass sich ihre rechtlichen Rahmenbedingungen geändert haben, obwohl sich bei ihnen nichts geändert hat. Sie sind mit einer neuen Realität konfrontiert, obwohl ihre Situation die gleiche ist. Viele haben nach wie vor das Gefühl, mit einer C-Bewilligung könne ihnen «nichts passieren».

9.2. Charakteristiken der Nichtbeziehenden

Für die Befragten war es schwierig, Aussagen über einende Charakteristiken der Nichtbeziehenden zu machen. Sie begegnen verschiedensten Konstellationen, die kaum verallgemeinernde Aussagen zulassen. Zudem betonen sie auch, dass sie dazu keine Daten erheben. Die Breite der Aussagen könnte auch mit dem jeweiligen Beratungsangebot der Fachstellen zusammenhängen, dass also eine Fachperson aufgrund ihrer Tätigkeit häufiger mit bestimmten Gruppierungen in Kontakt ist und damit ihre Wahrnehmung in diese Richtung beeinflusst wird. Die Befragten erleben einerseits Personen, die schon einmal bei der Sozialhilfe angemeldet waren und sich ablösen konnten und nicht mehr zurück wollen, aber auch Personen, die in der Vergangenheit noch nie Sozialhilfe bezogen haben. In der ersten Gruppe finden sich allerdings häufiger Personen aus dem Asylbereich und aus Drittstaaten. Auch bei der Frage, ob mehr Familien oder Einzelpersonen nichtbeziehend sind, gibt es keine eindeutige Antwort: Die GGG Migration oder die Caritas erleben beispielsweise viele Familien, in denen grosse Solidarität herrscht und die sich gegenseitig finanziell unterstützen. Von ihnen wird die These aufgestellt, dass Alleinstehende schneller in der Sozialhilfe landen als Familien, weil kein Partner oder genug alte Kinder da sind, mit denen die finanzielle Last geteilt werden kann. Auf der anderen Seite sprechen die Winterhilfe und die Fabe davon, dass Einzelpersonen mehr finanziellen Spielraum haben, als wenn Kinder im Haushalt sind:

«Oder ich als Einzelperson habe viel mehr Spielraum zum Entscheiden. Wie man so salopp manchmal sagt, oder wie es uns die Leute auch manchmal sagen. «Ja, dann schnalle ich halt den Gürtel enger». Wenn das einfach mich betrifft, dann ist das okay. Aber wenn eine Familie da dranhängt, kleinere Kinder da dranhängen, und wenn man wie einfach merkt, dass gewisse Sachen / eben zum Beispiel medizinische Versorgung oder auch vielleicht Nahrungsmittel oder wie auch immer, nicht mehr gewährleistet sind, dann hat es nicht mehr einfach nur mit mir zu tun, sondern sind auch andere gefährdet. Und bei Kindern ist es halt noch einmal etwas anderes, weil die sich ja nicht selbst wehren können. Ein Ehepartner kann noch entscheiden, will ich mich jetzt trennen oder nicht. Ein Kind kann ja nicht einfach sagen, ich laufe jetzt davon.» (Fabe, Absatz 17)

Die Kinder können also, vielleicht je nach Alter, entweder Risikofaktor oder Unterstützung sein.

Übereinstimmung herrscht bei den Befragten darin, dass bei den meisten Nichtbeziehenden eher eine kleine Bedarfslücke vorhanden ist. Sie bewegen sich immer knapp um das Existenzminimum herum, das Geld reicht nicht klar nicht. Dazu passt auch die übereinstimmende Wahrnehmung, dass es vor allem Working-Poors sind, welche viel arbeiten, aber das Geld trotzdem nicht reicht. Diese Situation geht mit einer geringen beruflichen Qualifikation einher. Sie sind demnach häufig in Berufen im niedrigen Lohnsegment tätig wie in der Reinigung oder Gastronomie und haben prekäre Arbeitsverhältnisse wie Temporärstellen oder arbeiten im Stundenlohn. Diese Personen sind auch von den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie besonders stark betroffen, weshalb viele von ihnen in der Folge unter die Armutsgrenze fielen:

«Die, die es einfach eine Zeitlang versuchen und dann merken, es geht nicht mehr und jetzt muss ich mich gezwungenermassen bei der Sozialhilfe anmelden. Und es gibt sicher auch die, die sich über eine sehr lange Zeit oder über längere Zeit durchwursteln können. Wo es dann vielleicht auch wieder einmal ist, dass wieder eine Anstellung vielleicht gelingt für ein längeres Momentchen, sei das für ein paar Monate oder ein Jahr oder auch länger. Aber dann wieder vielleicht eine Kündigung erfolgt oder wieder ein Einbruch oder ein Ausfall, ein Krankheitsausfall oder was auch immer. Oder temporär ist es vielleicht mal besser, mal weniger, mal hat man weniger temporär Arbeit oder Aufträge, mal wieder weniger, je nach Branche auch. Das war auch während Covid, oder zu Hochzeiten von Covid sehr schwierig, weil dann einfach gewisse Stellen weggefallen sind. Sei es im Gastrogewerbe oder in der Reinigung oder weiss ich / einfach gewisse Sachen, die dann zum Teil wieder gelingen oder wieder Einkommen generiert werden kann, aber je nachdem nicht längerfristig, oder.» (Winterhilfe, Absatz 64).

Auch über die Dauer des Nichtbezugs lassen sich nur schwer allgemeine Aussagen treffen. Das liegt auch daran, dass nur wenige der befragten Stellen eine längerfristige Beratung und Begleitung anbieten können. Viele haben nur einen einmaligen Kontakt, oder Kontakte, die nicht regelmässig stattfinden. Daher wissen die Beratenden oft nicht im Detail, wie sich die Situation der Betroffenen entwickelt. Allerdings kommt es regelmässig vor, dass nach einigen Monaten die gleichen Personen wieder die Beratungsstelle aufsuchen, ohne dass sie sich inzwischen bei der Sozialhilfe angemeldet haben. Daraus kann man schliessen, dass einige sich auch länger in dieser Situation befinden. Bei der Dauer des Nichtbezugs spielt es eine wichtige Rolle, weshalb die Person nichtbeziehend ist und welche Handlungsalternativen ihr zur Verfügung stehen. Personen, die eine unterstützende Familie oder ein gutes soziales Netzwerk haben, könnten den Sozialhilfebezug aufgrund dieser Ressource länger hinausschieben:

«Ich denke ich sehe einfach sehr viel Solidarität in der Familie, die einen guten Zusammenhalt haben. Einfach wo alle Teilnehmer in der Familie mitspielen, oder. Sei es jetzt der Sohn, der ein Praktikumslohn hat, eine Frau, die am Abend noch putzen geht. Wo sich alle das eine Ziel setzen: Überleben in der Schweiz, ganz traurig gesagt. Und sagen: Okay, wenn wir an diesem Punkt sind, dass der Sohn der Job hat und die Tochter an der Uni ist und mein Mann dann pensioniert / irgend so. Dass sie quasi so ein Licht am Ende des Tunnels sehen und auf das hinausschaffen. Das sehe ich, bei denen klappts. Und es gibt dann Leute, die dann nicht diese Stärke haben, schon so viel erlebt haben, dass sie das nicht aufbringen können. Dann müssen sie es aufgeben, dann müssen sie halt zur Sozialhilfe.» (GGG Migration II, Absatz 34)

Zudem scheint es wichtig zu sein, dass die Nichtbeziehenden das Gefühl haben, dass ihre Situation zeitlich begrenzt ist und sie auf ein bestimmtes Ziel hinarbeiten können. Das Ziel kann beispielsweise eine bessere Arbeitsstelle, eine abgeschlossene Ausbildung, oder auch der Erhalt der nächsthöheren

Bewilligung sein. Allerdings braucht es dazu sehr viel Durchhaltewillen und mentale Stärke, welche nicht alle gleichermaßen aufbringen können. Wenn diese Stärke fehlt, scheint ein längerfristiger Nichtbezug kaum möglich zu sein.

Für Personen, die aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen keine Sozialhilfe beziehen möchten, scheint der Nichtbezug mehr ein Ausharren zu bedeuten, bis das nächstmögliche Ziel erreicht ist, während es bei anderen mehr um einen Grundsatzentscheid geht:

«Dann hat eine Person, die ein B hat, hat dann fünf Jahre ist es gut gegangen und nach fünf Jahren kommt dann die Krise, dann sagt sie: Das mache ich jetzt sicher nicht. Dann probiere ich halt einfach jetzt noch dieses C zu kriegen. Und wenn ich dann dieses C habe, dann ist es wieder eine andere Situation. Weil dann muss ich ja eh wieder lange warten, bis ich das nächste erreichen könnte. Dort habe ich wirklich das Gefühl, es geht wirklich wie um diese Levels, in Anführungs- und Schlusszeichen. Und wenn es aber nicht um diese Bewilligungsfrage geht, dann ist es glaube ich einfach auch ein Grundsatzentscheid und ich glaube, das ist dann ein langfristiger Entscheid.» (Caritas, Absatz 52)

Aus dem vorletzten Zitat aus dem Gespräch mit GGG Migration lässt sich ausserdem ein Narrativ herauslesen, das sich durch viele Gespräche zieht: Die Sozialhilfe wird als letzte Lösung angesehen, als die letzte Massnahme, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Solange sich die betroffenen Personen knapp um das Existenzminimum bewegen und nichts dazwischen kommt, können sie sich «durchwursteln» (Winterhilfe). Bei diesen Personen steht dann häufig ein Bruch wie eine Krankheit, ein Unfall oder eine Scheidung im Zentrum, der sie dazu zwingt, Sozialhilfe zu beantragen. Ansonsten könnten sie durchaus längerfristig so zurechtkommen. Die Pandemie war in dieser Hinsicht sicherlich ein verstärkender Faktor, weil viele ihre Stelle verloren haben oder plötzlich weniger Einkommen zur Verfügung stand. Allerdings entsteht der Eindruck, dass bei vielen Nichtbeziehenden der Sozialhilfebezug über kurz oder lang unvermeidbar ist. Die Handlungsalternativen, welche die Betroffenen wählen, sind in den meisten Fällen nicht längerfristig oder nachhaltig, es sind «keine Strategien, die das Problem lösen oder ihnen dienen, schlussendlich» (Winterhilfe, Absatz 60). Auf diese Strategien wird später noch genauer eingegangen.

9.3. Gründe für Nichtbezug

Die Gründe, weshalb jemand nicht zur Sozialhilfe möchte, obwohl ein Anspruch bestünde, sind vielfältig und komplex. Häufig sind diese auch nicht trennscharf, sondern hängen miteinander zusammen. Dieser Umstand wird vom folgenden Zitat beispielhaft illustriert:

«[...] was für Probleme diese Personen hätten, wenn sie sich jetzt bei der Sozialhilfe anmelden würden, anmelden müssten. Dass sie wieder diese Papiere zusammenstellen müssten, dann bräuchten sie Zeit, dann kann der Vater nicht freinehmen, die Mutter kann nicht genug Deutsch und den Deutschkurs kann sie nicht zahlen, weil nicht genug Geld da ist. Dann braucht sie dort wieder eine Stiftung. Also es ist alles irgendwie miteinander verzwickelt.» (GGG Migration II, Absatz 6)

Zudem wird von einer befragten Person angemerkt, dass das, was die Leute sagen, und was wirklich dahinter steht, zwei verschiedene Dinge sein können. Das zeigt sich auch darin, dass häufig eine kategorische Ablehnung der Sozialhilfe wahrgenommen wird, ohne dass die Betroffenen einen spezifischen Grund nennen wollen oder auch können.

Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen

Bei den ausländischen Personen ist die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen ein Hauptgrund für den Nichtbezug. Andere Gründe werden von den Befragten auch genannt, jedoch stehen die ausländerrechtlichen Konsequenzen meistens im Mittelpunkt. Dabei wird in der Wahrnehmung einiger Beratungspersonen weniger die Wegnahme der Bewilligung befürchtet, es wird mehr befürchtet, dass die nächste Bewilligungsstufe aufgrund von Sozialhilfebezug nicht erreicht werden kann. Eine Person sagt auch, dass mehrheitlich die Menschen der älteren Generation aus Drittstaaten mit dem «Schreckensgespenst im Hintergrund leben» (Freiplatzaktion), dass sie die Bewilligung verlieren. Diese Beobachtung, dass davon hauptsächlich ältere Drittstaatenangehörige betroffen sind, wurde allerdings von den anderen Befragten nicht explizit genannt. Ein Grund, weshalb die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen so gross ist, wird im verbreiteten Halbwissen über die Konsequenzen in der Migrationsbevölkerung gesehen. Viele erhalten bei Nachbarn, Freunden oder Bekannten in ähnlichen Situationen Informationen dazu, sie haben aber in der Regel keine klare Vorstellung davon, was der Sozialhilfebezug in ihrer Situation bedeuten würde. Da sie die Auswirkungen nicht abschätzen können, lehnen sie vorsichtshalber einen Bezug ab, um kein Risiko einzugehen. In der Folge lösen sie sich zu früh wieder von der Sozialhilfe ab oder melden sich gar nicht erst an. Bei vielen Migrant:innen hat sich die Vorstellung verfestigt, dass man keinesfalls Sozialhilfe beziehen darf, wenn man den Aufenthalt nicht gefährden möchte. Viele wissen auch nicht, dass ein Sozialhilfebezug nicht in jedem Fall ausländerrechtliche Konsequenzen haben muss. Sie haben das Gefühl, dass wenn sie Sozialhilfe beziehen, sie schon kurz darauf ihre Bewilligung verlieren könnten. Zudem ist ihnen auch nicht klar, dass der Verzicht auf Sozialhilfe keine Garantie ist, die Bewilligung zu bekommen, da bei der Prüfung die gesamte finanzielle Situation (auch vorhandene Schulden) betrachtet wird. Aufgrund dieser Vorstellungen verschulden sie sich lieber, als dass sie eine Meldung von Sozialhilfebezug beim Migrationsamt riskieren. Viele der Beratungspersonen sind auch der Meinung, dass die Informationsschreiben des Migrationsamtes zur Verunsicherung in der Migrationsbevölkerung beitragen:

«Aber wir hatten einmal einen Fall, das weiss ich noch ganz genau, das war eine Familie, das war während der Coronazeit, und die hatten ganz viele Einbussen. Und wir konnten sie ein bisschen unterstützen, aber halt nicht kontinuierlich. Und die haben sich bei der Sozialhilfe angemeldet, weil wir das von der Caritas empfohlen haben. Und dann sind sie etwa zwei Monate später wieder zur Caritas gekommen und haben gesagt, sie haben sich wieder abgemeldet, weil sie in der Zwischenzeit den ersten Mahnbrief bekommen haben, dass sie jetzt bei der Sozialhilfe sind und wenn es jetzt eben länger ginge, dass das halt negative Auswirkungen auf ihre Bewilligung haben könnte.» (Caritas, Absatz 12)

In den Beratungsstellen wird versucht, die Leute aufzuklären, dass der tatsächliche Verlust der Bewilligung eher selten ist und ein langwieriger Prozess erfolgt, in dem die individuelle Situation mit einbezogen wird. Aber diese Angst ist trotzdem da und es ist sehr schwierig, dagegen anzukommen:

«Es kommt immer wieder mal vor, zum Beispiel die eine Person, die bei uns putzt, die ist eigentlich Working-Poor. Eigentlich sollte sie in die Sozialhilfe, partiell. Aber sie weigert sich, weil sie / und ich habe ihr schon zwanzig Mal erklärt, dass sie nichts riskiert. Aber sie glaubt es mir halt einfach auch nicht. Das ist schon noch, sie hat das Gefühl, sie verliert es dann sofort, ihr B.» (Freiplatzaktion, Absatz 13)

Diese Angst wird auch darin sichtbar, dass sich die Ablehnung von Leistungen nicht nur auf die Sozialhilfe bezieht. Einige der befragten Beratungspersonen stellen fest, dass die Anspruchsberechtigten anderen Unterstützungen wie Prämienverbilligungen oder Familienmietzinsbeiträge ablehnend gegenüber stehen, weil sie ebenfalls Angst haben, dass sich dies negativ auf ihren Aufenthaltsstatus auswirken könnte. Auch hier ist viel Aufklärung nötig. Das zeigt, dass die Betroffenen die Rechtslage nur ungenügend kennen und sie deswegen keinesfalls ein Risiko eingehen möchten.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Beratungspersonen teilweise selbst unsicher sind, wie die gesetzliche Grundlage in der kantonalen Praxis hinsichtlich der ausländerrechtlichen Konsequenzen genau ausgestaltet ist. Es wird in diesem Zusammenhang auch von einem «Vakuum auf allen Ebenen» gesprochen. Die Informationen zum Ablauf von einem Sozialhilfebezug bis hin zu einem Widerrufsentscheid werden häufig unklar und als nicht transparent wahrgenommen. Aufgrund dieser Unsicherheit sind die Fachpersonen auch in den Beratungen teilweise zurückhaltend, weil sie einer Person keine falsche Sicherheit vermitteln möchten. Die rechtliche Praxis, dass die Situation im Einzelfall angeschaut und nach Verhältnismässigkeit beurteilt werden muss, wird dabei von den befragten Expert:innen grundsätzlich als positiv angesehen und begrüsst. Aber genau diese Individualität macht es für sie auch sehr schwierig, generelle Informationen an ihr Klientel weitergeben zu können.

Nichtwissen

Als weiterer zentraler Grund für einen Nichtbezug wird Nichtwissen genannt. Dabei geht es weniger um das Nichtwissen, dass es die Sozialhilfe an sich überhaupt gibt, vielmehr geht es um den eigenen Anspruch oder die Rechte und Pflichten, die mit dem Sozialhilfebezug verbunden sind, oder wie man den eigenen Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen kann. Es kommt eher selten vor, dass die Leute nicht wissen, dass es die Sozialhilfe gibt. Eine befragte Person stellt fest, dass diese Situation eher Migrant:innen aus der ersten Generation betrifft, die immer gearbeitet haben und sich bisher nie mit dem System der sozialen Sicherheit in der Schweiz auseinandergesetzt haben. Das Nichtwissen um Unterstützungsmöglichkeiten ist eher bei den vorgelagerten Leistungen relevant, wie bei der Prämienverbilligung oder den Mietzinsbeiträgen. Das fehlende Wissen über die Sozialhilfe ist vor allem dahingehend entscheidend, weil es in viele andere Gründe hineinspielt und diese verstärken kann. Fehlendes oder unvollständiges Wissen kann dazu führen, dass man Entscheidungen trifft, welche auf falschen Annahmen basieren. Dieser Mechanismus ist vor allem, wie oben dargelegt, bei der Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen relevant, aber auch bei der Sorge vor allfälliger Rückerstattungspflichten oder bei der Abwägung der Vor- und Nachteile des Sozialhilfebezugs für die eigene Situation. Das Nichtwissen über die genauen Abläufe und Anforderungen kann auch ein Gefühl der Überforderung auslösen, was eine grosse Hürde für die Anmeldung zur Sozialhilfe sein kann. Das Nichtwissen über den eigenen Anspruch kann auch im Zusammenspiel von Stolz und der Fehleinschätzung der eigenen Situation relevant sein. Damit ist gemeint, dass die Anspruchsberechtigten ihre finanzielle Situation gar nicht erst abklären, weil sie der Meinung sind, dass es ihnen nicht schlecht genug geht und ihnen ohnehin keine Unterstützung zusteht.

Bürokratie / übermässiger Aufwand bei der Anmeldung

In vielen Gesprächen werden die bürokratische Hürden bei der Anmeldung als ein wichtiger Nichtbezugsgrund aufgeführt. Der administrative Aufwand für eine Registrierung bei der Sozialhilfe ist sehr hoch und der «Papierkrieg» (GGG Migration) wirkt abschreckend.

« Und als anderer Grund [...] ist halt einfach die Komplexität von der Bürokratie. Also so eine Anmeldung ist nicht ohne. Da braucht man wahnsinnig viel Papier. Und es ist mühsam. Und es sind ja genau Leute, die ja eigentlich halt / Wenn man in eine solche Situation kommt, nicht so die Kapazitäten haben, für genau so eine Anmeldung. Es ist ein grosser Aufwand, wo die Leute dann nicht wollen, nicht machen können für etwas, das sie ja sowieso eigentlich gar nicht unbedingt möchten. Also dass auch die Sozialhilfe als etwas angeschaut wird, eben, es ist wahnsinnig aufwändig, es ist nicht toll, dort zu sein.» (Caritas, Absatz 26)

Gerade für Personen, welche die Sprache nicht gut beherrschen oder Schwierigkeiten bei administrativen Tätigkeiten haben, bedeutet die Anmeldung eine enorme Hürde. Die Betroffenen sind zudem häufig Menschen, die keine Kapazitäten für solch ein Anmeldeprozedere haben, sei es aufgrund ihrer psychischen Verfassung, fehlender Zeitressourcen oder mangelnder Sprachkenntnisse. Zudem wissen sie teilweise schlicht nicht, wie sie sich anmelden müssen, welche Unterlagen benötigt werden und wie sie diese beschaffen können. Daraus resultiert eine Überforderung mit dem «Bürokratiedschungel» (Winterhilfe). Der Aufwand steht demnach nicht in einem vertretbaren Verhältnis zur Unterstützung, welche die Anspruchsberechtigten von der Sozialhilfe erwarten. Das ist insbesondere bei Personen mit kleiner Bedarfslücke entscheidend. Der bürokratische Aufwand beschränkt sich zudem nicht nur auf die Anmeldung, er besteht auch noch, wenn man von der Sozialhilfe unterstützt wird. Allerdings sind die Beratungspersonen auch der Meinung, dass ein gewisses Mass an Bürokratie und Kontrolle notwendig ist, um Missbrauch zu verhindern. Diese Kontrolle wirkt allerdings auch abschreckend, wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird.

Autonomieverlust und übermässige Kontrolle

Der Autonomieverlust und die als übermässig wahrgenommene Kontrolle seitens der Sozialhilfe ist vor allem bei jenen ein Thema, die schon einmal in der Sozialhilfe waren und nicht mehr zurück wollen. Sie haben sich mit der Ablösung ihre Eigenständigkeit hart erarbeiten müssen und möchten diese nicht wieder aufgeben:

«Also ich hatte das gerade letzthin, dass sie wie gesagt haben: «Wir konnten uns jetzt endlich ablösen». Ich glaube mehr einfach so ein bisschen die Selbständigkeit, selbst für sich zu sorgen, für sich aufzukommen, nicht abhängig zu sein. Oder einfach auch selbst für den Unterhalt zu sorgen und nicht wieder Geld vom Kanton zu beziehen. Und dann in Schuld zu sein, sozusagen, oder Rechenschaft ablegen müssen, regelmässig Kontoauszüge einschicken, Lohnabrechnungen, vielleicht so das unabhängig sein, das eigenständig sein, selbstverantwortlich sein. Ich glaube, das spielt eine grosse Rolle.» (Winterhilfe, Absatz 34)

Es stehen nicht per se negative Erfahrungen (z.B. Fehlverhalten oder Fehler bei den Anträgen) mit der Sozialhilfe im Vordergrund, sondern mehr das Gefühl, dass man sich davon loslösen konnte, nicht mehr darauf angewiesen sein möchte, und dass ein erneuter Bezug wie ein Rückschritt angesehen wird:

«Es ist wie wieder ein Zurückfallen anstatt ein Vorwärtsgehen. Für sie ist es dann ein Rückschritt, eine Enttäuschung, dass sie nicht selbständig bleiben können. Das ist eine Enttäuschung.» (Heilsarmee, Absatz 106)

Ebenso wird das hohe Mass an Kontrolle als Grund genannt, weshalb jemand nicht zur Sozialhilfe möchte. Die Kontrolle wird als einen starken Eingriff in die Privatsphäre wahrgenommen, dass man «die Hose runterlassen muss» (Fabe, Absatz 35). Hier spielen auch die Gefühle Scham und Stolz eine Rolle. Dadurch, dass man alle Finanzen offenlegen muss, wird auch ein Gefühl von Misstrauen gegenüber den Anspruchsberechtigten vermittelt. Es entsteht die Wahrnehmung: «Ah, die checken jetzt alles ab, um sicher zu sein, dass ich sie nicht übers Ohr haue» (Plusminus, Absatz 90).

Stolz / Scham / Stigmatisierung

Aus den Gesprächen wird deutlich, dass ein Sozialhilfebezug oftmals mit einem Gefühl von Scham verbunden ist. Ein Bezug wird als sozialer Abstieg wahrgenommen, als ein Versagen, dass man nicht mehr für sich und seine Familie sorgen kann:

«Ich habe in meinem Leben bis jetzt noch nie irgendetwas bezogen, jetzt werde ich es auch dieses Mal irgendwie schaffen. Ja, vielleicht ein Stück weit auch eine eigene Moral- oder Ehrvorstellung und deren gerecht zu werden. Eben, vielleicht dort gar nicht unbedingt der Gesellschaft gegenüber aber sich selber auch gegenüber. Wie: Jetzt habe ich versagt. Wenn ich quasi meinen Idealen, weiss nicht, wenn ich das Bild habe: Wer arbeitet, der kann sich auch ernähren, oder. Und der kann überleben. Wenn das natürlich mich prägt und plötzlich bin ich in einer Situation, wo ich dem selber nicht mehr gerecht werde, ist das natürlich eine schwierige Auseinandersetzung.» (Fabe, Absatz 35)

Das hängt einerseits mit dem Gefühl von Stolz oder einer Art Ehrvorstellung zusammen, dass einem diese Eigenständigkeit sehr wichtig ist. Auch die Vorstellung vieler Migrant:innen, dass sie es bis hierhin immer selbst geschafft haben und jetzt auch keine Unterstützung möchten, wird in den Interviews angesprochen. Andererseits spiegelt sich darin auch die gesellschaftliche Wahrnehmung der Sozialhilfe und der Sozialhilfebeziehenden. Man möchte «nicht zu der Kategorie Mensch gehören, die Sozialhilfe bezieht» (Plusminus), da ein Sozialhilfebezug nach wie vor mit einem grossen Stigma und einem sozialen Abstieg assoziiert wird. Diese Ansicht ist in der Gesellschaft sehr verbreitet und für die interviewten Beratungspersonen deutlich erkennbar. Das liege auch daran, dass die Sozialhilfebeziehenden im öffentlichen Diskurs und in den Medien häufig negativ dargestellt werden. Der Formulierung, dass der Sozialhilfebezug als «ganz unten ankommen» gesehen ist, begegnen sie ebenfalls häufig.

«Als mir eine alleinerziehende Frau gesagt hat, ihr Sohn habe gesagt: Was, Mami, jetzt sind wir bei der Sozialhilfe. Also im Sinne von: Jetzt sind wir wirklich ganz unten. Das war ein Kind, das irgendwie neun oder zehn Jahre alt war.» (Plusminus, Absatz 14)

Fehleinschätzung der eigenen Situation

Bei vielen Nichtbeziehenden herrscht die Ansicht vor, dass die schwierige Situation nur vorübergehend ist und sie bald wieder eine stabilere Finanzsituation erreichen. Sie schätzen ihre Situation als noch nicht schlimm genug ein, als dass sie Sozialhilfe beziehen müssten. Weil sie hoffen, dass die Situation

bald überwunden ist, gehen sie ihre Probleme auch nur mit kurzfristig sinnvollen Lösungen an. Sie versuchen beispielsweise, die Lücken mit Finanzgesuchen zu schliessen.

«Die hoffen immer noch: Ah, jetzt habe ich eine Bewerbung draussen, ah, jetzt ein Vorstellungsgespräch in zwei Wochen. Und dann, wenn sie dann den Job vielleicht nicht haben, dann: Ah, jetzt habe ich gehört vom Temporärbüro. Und so kann das über Monate sich hinwegziehen. Und das ist dann auch wieder ein Hinderungsgrund, warum sie Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen. Und in dieser Übergangszeit, eben, versuchen sie von uns Geld zu bekommen, von anderen Stiftungen. Sagen: Ja, ich habe ja nachher einen Job, es ist nur begrenzt. Das ist natürlich auch einfach eine Hoffnung, beziehungsweise noch viel stärker ein Wunsch, dass es so wäre. Damit sie um eine solche Anmeldung auf Sozialhilfe herumkommen.» (Plusminus, Absatz 18)

Diese Einstellung ist vor allem bei Personen in Temporärjobs verbreitet. Diese Arbeitssituation geht mit finanziellen Schwankungen einher, weshalb man sich einreden kann, dass es schon bald wieder aufwärts gehen wird. Die eigene Situation als vorübergehend zu betrachten, kann einerseits als naiv erachtet werden, als zu kurzfristiges Denken. Manchmal werden beispielsweise bewusst Rechnungen nicht bezahlt, mit der Vorstellung, dass man dies zu einem späteren Zeitpunkt nachholen kann (Fabe, Absatz 19). Wenn sich aber die finanzielle Situation nicht wie erhofft nach kurzer Zeit wieder bessert, sind die betroffenen Personen schnell verschuldet. Andererseits ist die positive Sicht auf die eigene Lage vielleicht auch eine Bewältigungsstrategie, um mit der schwierigen Situation längerfristig umgehen zu können. Die Betroffenen können ein «Licht am Ende des Tunnels» (GGG Migration II) sehen, was ihnen Durchhaltewillen schenkt. Grundsätzlich ist es ja möglich, dass die Situation nur vorübergehend ist. Aber es besteht latent die Gefahr, dass eine Krankheit oder eine hohe Rechnung zu unvorhergesehenen Ausgaben führt und die Lage der betroffenen Person sofort prekär wird. Hier würde präventiv schon ein kurzzeitiger Sozialhilfebezug helfen, um die finanzielle Situation rechtzeitig zu stabilisieren. Ein Teil dieser Personen wird sich dann schon anmelden, wenn es gar nicht mehr anders geht, aber zu diesem Zeitpunkt sind meistens bereits Probleme wie Schulden oder Erkrankungen entstanden.

Rückerstattungspflicht

Bei den Interviewten herrscht die Wahrnehmung vor, dass die Rückerstattungspflicht im Grossen und Ganzen eine untergeordnete Rolle spielt. Das rührt daher, dass die meisten Betroffenen nicht so im Detail informiert sind, als dass dieser Aspekt von den Betroffenen selbst angebracht wird. Die Rückerstattungspflicht ist vor allem im Zusammenhang mit Einbürgerungen ein Thema. Die meisten Leute wissen davon allerdings nichts, oder erfahren erst kurz vor dem Antrag zur Einbürgerung, dass sich ein Sozialhilfebezug negativ auf den Einbürgerungsentscheid auswirken kann. Zudem herrscht teilweise die Vorstellung vor, dass man mit einem Sozialhilfebezug Schulden beim Kanton macht, was man nicht möchte. Hier spielt auch wieder der Wunsch nach Eigenständigkeit hinein, oder die Vorstellung, dass man dem Kanton nicht zur Last fallen möchte.

In den Interviews wurden noch weitere Gründe genannt, weshalb man sich gegen einen Sozialhilfebezug entscheiden könnte. Diese Gründe wurden allerdings wenig genannt und werden deshalb nicht als handlungstreibend identifiziert, auch wenn sie für die oder der Einzelne ausschlaggebend waren. Dazu gehört beispielsweise eine staatskritische Einstellung oder eine kritische Einstellung gegenüber staatlichen Stellen, Erfahrungen mit Fehlern in der Administration oder die Angst, nach eines Sozialhilfebezugs keine Anstellung mehr zu finden. Eine besondere Situation besteht auch bei den selbständig

Erwerbenden: Bei einem Sozialhilfebezug wird häufig die Aufgabe der Selbständigkeit verlangt, was ein grosser Tribut darstellt. Denn für diese Menschen bedeutet die Selbständigkeit mehr, als nur ein Einkommen zu generieren. Es ist oftmals ein zentraler Bestandteil ihres Lebens und ihrer Identität. Zudem sind es häufig Menschen, die ohnehin sehr autonom und freiheitsliebend denken und daher nicht in der Abhängigkeit der Sozialhilfe stehen möchten.

9.4. Alternative Handlungsstrategien

Wie im vorhergehenden Abschnitt diskutiert, wird der Sozialhilfebezug aus den unterschiedlichsten Gründen abgelehnt. Um dem Sozialhilfebezug zu entgehen und trotzdem finanziell überleben zu können, müssen Handlungsalternativen gewählt werden. Diese sind allerdings, wie bereits erwähnt, in den meisten Fällen weder nachhaltig noch längerfristig umsetzbar. An vorderster Stelle steht die Frage, wie die betroffenen Personen genügend Einnahmen generieren können, um ihren Grundbedarf zu decken. Die Strategie, welche allen befragten Expert:innen in einer Form begegnet ist, ist die finanzielle Unterstützung im Umfeld. Diese Unterstützung kann darin bestehen, dass jeder innerhalb einer Familie einen finanziellen Beitrag leistet. Oder man hilft sich gegenseitig unter Freunden und Bekannten finanziell aus, womit Schulden generiert werden, die man auch zurückzahlen muss. Allgemein ist die Verschuldung eine Handlungsstrategie, die sehr häufig angetroffen wird:

«Aber halt das Thema mit der Privatverschuldung ist schwierig, ja. Dass sie dann halt Geld ausleihen bei Bekannten, bei Nachbarn, bei weiss ich wem, einfach Geld eigentlich ausleihen um die offenen Rechnungen bezahlen zu können. Vermuten, dass sie es bald wieder zurückzahlen können. Aber dort ist ja genau das Problem zum Teil, oder, dass sie es dann im Monat darauf nicht zurückzahlen können und sich eher weiter verschulden, oder Kredite aufnehmen, dann ins Minus gehen, beim Konto ins Minus gehen, Kredite aufnehmen.» (Winterhilfe, Absatz 60)

Die Nichtbeziehenden nehmen auch Kredite auf oder benutzen Kreditkarten, um eine andere Karte zu decken. Manchmal funktioniert das kurzfristig, aber längerfristig geraten die Betroffenen dadurch häufig in eine Schuldenspirale, die sich auch auf andere Lebensbereiche auswirken kann (beispielsweise die Wohnungssuche). Die Verschuldung als Handlungsstrategie ist auch dahingehend problematisch, weil sie – ebenso wie ein Sozialhilfebezug – negative Auswirkungen auf die Aufenthaltsbewilligung haben kann.

Eine weitere Strategie, die allen Befragten begegnet, sind Finanzgesuche an Stiftungen. Diese können bei einmaligen Ausgaben unterstützen, sie sind aber nicht dafür gedacht, dass sie längerfristig anfallende Kosten übernehmen. Dafür wäre grundsätzlich die Sozialhilfe da. Daher müssen die Betroffenen immer wieder neue Stiftungen suchen oder ihre Anträge so variieren, dass beispielsweise einmal eine Anfrage für die Miete und nächstes Mal eine Anfrage für die Kosten der Kinderbetreuung gestellt wird. Einige der befragten NGOs unterstützen und beraten die Anspruchsberechtigten bei solchen Anträgen auch aktiv. Damit befinden sie sich in einer schwierigen Situation, weil sie wissen, dass dem Klientel damit nur vorübergehend geholfen ist, das dahinterliegende Problem aber ungelöst bleibt. Den NGOs sind auch die Hände gebunden, weil ihr finanzieller Rahmen jeweils eng gesteckt ist und sie nicht Kosten tragen können und wollen, die eigentlich die Sozialhilfe übernehmen würde. Bei Fällen, welche die Sozialhilfe dringend nötig hätten und sich dennoch nicht anmelden möchten, können sie ab einem

bestimmten Punkt nicht weiter finanziell unterstützen, weil sie damit eine ungute Situation länger aufrechterhalten würden.

Eine weitere Strategie, um ohne Sozialhilfe auszukommen, liegt bei der Kostenreduktion. Das bedeutet, dass sämtliche Ausgaben auf ein Minimum reduziert werden, indem beispielsweise Abstriche beim Grundbedarf oder bei Freizeitaktivitäten gemacht werden. Arztbesuche werden wenn möglich gemieden, ebenso sind Restaurantbesuche oder Ferien ausser Frage. Es muss «jeder Franken umgedreht» (Winterhilfe) und «der Gürtel enger geschnallt» (Fabe) werden. Das bedeutet in der Konsequenz, dass in zu kleinem Wohnraum gelebt wird oder dass die soziale Teilhabe leidet. Die Kostenreduktion ist aber auch nur bis zu einem gewissen Grad möglich, weil man schlicht ein Minimum an Bedürfnissen zu decken hat. Auf dieser Ebene sind der Bezug von Lebensmitteln oder die Annahme von Kleiderspenden relevant.

Viele der Nichtbeziehenden versuchen, die finanzielle Lücke mit noch mehr Arbeiten zu schliessen. Sie erhöhen ihr Arbeitspensum, machen Überstunden oder nehmen weitere Arbeitsstellen an. Auch diese Strategie ist nur zu einem gewissen Grad umsetzbar, da irgendwann die physische und psychische Kapazitätsgrenze erreicht ist. Aufgrund ihrer beruflichen Qualifikationen ist es für die Betroffenen zudem häufig nicht möglich, eine besser bezahlte Arbeitsstelle zu finden. Und wenn in einer armutsbetroffenen Familie beide Elternteile arbeiten, kann die Handlungsstrategie des noch mehr Arbeitens wiederum zu Problemen mit der Kinderbetreuung führen:

«[...] wo beide Eltern, es war eine Familie, beide Eltern wirklich viel gearbeitet haben. Und mit der Kinderbetreuung bin ich nicht ganz sicher wie sie es gelöst haben. Also ich kann mir gut vorstellen, dass diese Kinder auch mal alleine Zuhause waren und sie waren relativ klein. Und die haben ja fast schon das Maximum herausgeholt. Und denen dann noch empfehlen: Ja, suchen sie doch noch einmal etwas, wo sie ein bisschen mehr verdienen. Also das kann man schon sagen, und je nachdem ist es auch ein gangbarer Weg, aber in der Regel ja eigentlich auch nicht.» (Caritas, Absatz 82)

Die Ausreise aus der Schweiz als Handlungsalternative begegnet den befragten Beratungspersonen manchmal im Gespräch. Vermutlich wird diese aber eher als Frust genannt und wird nicht als tatsächliche Option angesehen:

«Ja, sie sprechen es ab und zu mal aus. Aber ich weiss nicht, ob sie es aus Frust sagen. Für gewisse ist es mehr / Jetzt sind die Kinder da, gehen in die Schule, fühlen sich da heimisch, wissen auch nicht, wie sie Fuss fassen sollen im Heimatland. Weil oft ist ja dort auch schon irgendwie schon Krieg oder sie sind schon einige Jahre weg. Es ist einfach schwierig, auch schon nach zehn Jahren, irgendwie. Sie haben keine Ruhe. Sie müssten irgendwie zu Geschwistern leben gehen und die sind auch selber am Kämpfen und sie möchten nicht zur Last werden. Es kann keine fünfköpfige Familie oder eine vierköpfige einfach mal nach Bangladesch zurück. Okay, sie haben vielleicht ein bisschen AHV-Ersparnisse und Pensionskasse, wenn überhaupt. Aber ja, das gibt es noch, dass sie denn da ein bisschen Geld haben. Aber die Kinder finden das schrecklich, dass sie zurück müssen. Sie kennen vielleicht gerade mal die Sprache, aber mehr können sie auch nicht. Die sind hier in die Schule... Also dass sie es einmal aussprechen ja, aber nicht dass sie es bewusst wirklich so wollen.» (GGG Migration II, Absatz 40)

Die Rückkehr ist unrealistisch, weil die Situation im Herkunftsland nicht besser ist, die Migrant:innen haben das Land schliesslich nicht ohne Grund verlassen. Auch wenn vielleicht ein bisschen Startgeld

aus der Pensionskasse oder der AHV da wäre, müssten sie dort wieder eine neue Existenz aufbauen und wären nicht besser aufgestellt als in der Schweiz. Ausserdem befindet sich ihr soziales Netzwerk und auch das ihrer Kinder hier, wenn sie schon länger in der Schweiz sind. Trotzdem wird diese Alternative von einer interviewten Person auch aktiv in ihren Beratungsgesprächen als mögliche Lösung vorgebracht.

Weitere denkbare Handlungsalternativen, wie das Ersparte aufzubreuchen oder Schwarzarbeit zu leisten, werden nur selten genannt. Bei Ersterem kann davon ausgegangen werden, dass ohnehin nicht viel Erspartes da ist, das zur Überbrückung dienen könnte. Bei Letzterem ist allerdings durchaus möglich, dass im Gespräch mit den Beratungspersonen nicht alle Finanzquellen offengelegt werden. Ebenso wird im Gespräch mit der Heilsarmee gesagt, dass es auch vorkommt, dass Frauen ihr Leben zusätzlich mit Prostitution finanzieren. Dabei ist nicht abschätzbar, wie verbreitet dies bei den Nichtbeziehenden vorkommt.

9.5. Folgen des Nichtbezugs

Folgen von Nichtbezug sind weitreichend und betreffen alle Lebensbereiche in irgendeiner Form. In diesem Zusammenhang wird auch von einer Prekarisierungsspirale gesprochen. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Folgen von Nichtbezug den Folgen von Armut an sich sehr ähnlich sind. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass durch den Nichtbezug die Prekarisierung der Menschen noch weiter verstärkt wird. Zudem sind die Folgen häufig nicht direkt mit dem Nichtbezug an sich verbunden, sondern vielmehr mit den verschiedenen Handlungsstrategien, welche die Betroffenen wählen, um den Sozialhilfebezug zu umgehen.

Verschuldung

Als häufigste Folge von Nichtbezug wird die Verschuldung genannt. Die betroffenen Leute nehmen einen Kredit auf oder verschulden sich bei Verwandten oder Bekannten, um offene Rechnungen zu bezahlen und den Sozialhilfebezug hinauszuzögern. Diese Schulden können sie dann meistens nicht rechtzeitig zurückzahlen und sie fallen in eine Schuldenspirale, die sich immer weiter dreht. Diese Schulden wirken sich dann wiederum in anderen Lebensbereichen negativ aus, beispielsweise bei der Wohnungssuche. Die Verschuldung ist also oftmals Handlungsalternative zum Sozialhilfebezug und Folge des Nichtbezugs zugleich. Dadurch, dass der Weg in die Verschuldung gewählt wird, anstatt Sozialhilfe zu beziehen, verschlechtert sich die finanzielle Situation der Betroffenen zusätzlich. Wenn sie nachher trotzdem in der Sozialhilfe sind, haben sie zu wenig Mittel, um die angehäuften Schulden zurückzuzahlen. Und auch wenn sie sich zu einem späteren Zeitpunkt von der Sozialhilfe ablösen können, sind sie deshalb kaum in der Lage, sich eine finanzielle Stabilität aufzubauen.

Zudem hat die Verschuldung auch negative Auswirkungen auf den Aufenthaltsstatus. Viele Migrant:innen sind gerade deshalb nichtbeziehend, weil sie bei einem Sozialhilfebezug um ihren Aufenthaltsstatus fürchten. Vielen ist aber nicht bewusst, dass bei der Prüfung der Bewilligung die finanzielle Situation als Ganzes betrachtet wird. Sie verschulden sich also, um die ausländerrechtlichen Konsequenzen zu umgehen, verschlimmern dabei ihre Situation aber noch zusätzlich. Eine befragte Beratungsperson hat

zudem angemerkt, dass einer der Hauptgründe für eine Verschuldung nicht das Aufschieben des Sozialhilfebezugs ist, sondern die finanzielle Unterstützung der Verwandten im Herkunftsland. Wenn das verdiente Geld nicht reicht, müssen sie dafür einen Kredit aufnehmen. Die Schuldenspirale habe auch häufig dort ihren Anfang. Somit scheint die Thematik der Verschuldung gerade für Migrant:innen äusserst relevant zu sein.

Auswirkungen auf die Gesundheit/psychische Gesundheit/Überlastung

Die Nichtbeziehenden leben in einer sehr schwierigen Gesamtsituation. Sie stehen unter grossem Druck wegen der knappen Finanzen oder Schulden und leiden häufig unter einer Überlastung, weil sie viel arbeiten müssen. Das Ganze führt zu einer physischen und psychischen Überbelastung und allgemeiner Erschöpfung. Das schlägt wiederum auf ihre Leistungsfähigkeit, was die Situation nur weiter verschlimmert. Wenn die Betroffenen bei der Verpflegung sparen, kann sich das auch negativ auf die Gesundheit auswirken. Zudem haben sie teilweise einen schlechten Zugang zum Gesundheitssystem oder gehen nicht in ärztliche Behandlung, weil sie hohe Rechnungen fürchten. Damit besteht die Gefahr, dass sie ihre Gesundheit längerfristig Schaden nimmt.

«Also es ist schon Anfang an mit Stress verbunden und der Stress wird natürlich immer grösser. Der psychische Druck und der Stress und das äussert sich wahrscheinlich früher oder später auch in gesundheitlichen Beschwerden, gesundheitlichen Folgen. Sei es jetzt körperlich und psychisch, oder.» (Winterhilfe, Absatz 68)

Belastung der sozialen Beziehungen und des Soziallebens

Der Nichtbezug von Sozialhilfe wirkt sich sehr häufig negativ auf die sozialen Beziehungen und auf das Sozialleben der Betroffenen aus. Da aufgrund der knappen finanziellen Situation Abstriche bei den Freizeitaktivitäten gemacht werden, sind die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, die Sozialkontakte und der Bewegungsradius häufig sehr eingeschränkt. Das hat wiederum eine soziale Isolation zur Folge.

Andererseits ist auch das Familienleben betroffen, wenn beispielsweise die Eltern aufgrund der Überanstrengung und der prekären finanziellen Situation schneller streiten, oder wenn man innerhalb der Familie Geld ausleiht, das man nicht zurückzahlen kann. Darunter leiden auch die Kinder, einerseits wegen der Beziehungskonflikte, andererseits, weil sie wegen der knappen finanziellen Verhältnisse keine angemessene Betreuung und Förderung erfahren. Dies kann sich dann wiederum auf die Schulleistung und das Sozialverhalten der Kinder auswirken. Eine befragte Beratungsperson erzählt, es komme vor, dass sie den Eltern sagen müssten, dass sie dringend zur Sozialhilfe sollten, weil sonst eine Gefährdungsmeldung unumgänglich sei:

« [...] das passiert zum Glück relativ selten, aber das gibt es doch auch, dass wir den Leuten sagen müssen: Schauen Sie, wenn Sie sich jetzt nicht bei der Sozialhilfe anmelden, dann sehen wir den Grund gegeben, um eine Gefährdungsmeldung zu machen. Und zwar darum, wenn Eltern mit Kindern nicht mehr zum Arzt gehen, weil sie Rechnungen befürchten, oder weil sie sagen, sie können sich das nicht leisten, oder sonstige Einschränkungen. Und mit Einschränkungen meine ich jetzt nicht einfach materieller Art, die man im Alltag machen kann, sondern wo Grundbedürfnisse eingeschränkt werden. Dann sprechen wir das bis zu dieser Klarheit an. Und wir sagen, jetzt ist der Zeitpunkt da, wo es nicht die Frage ist, ob sie wollen, oder nicht. Sondern jetzt müssen sie eigentlich, weil sie es nicht anders können. Und sonst reden wir von einer Gefährdungssituation.» (Fabe, Absatz 15)

Durch den Nichtbezug von Sozialhilfe und den daraus resultierenden Folgen könnte das Wohl der Kinder nicht mehr gewährleistet sein. In dieser Situation geht es nicht mehr um die Frage, ob man Sozialhilfe beziehen möchte oder nicht, sondern die Situation ist so prekär, dass es nicht mehr anders geht. Die Beratungsperson spricht auch von der «Wahl zwischen zwei schlechten Optionen. Und meistens ist die Sozialhilfe doch die weniger schlechte Option als eine Gefährdungsmeldung» (Fabe, Absatz 17). Allerdings muss betont werden, dass solch extreme Massnahmen nur sehr selten angesprochen werden müssen.

Kein Anspruch auf weitere Leistungen

In der Diskussion über Nichtbezug geht häufig vergessen, dass ein Anspruch auf Sozialhilfe auch einen Anspruch auf viele andere Unterstützungsmassnahmen bedeutet. Das ist auch vielen Anspruchsberechtigten zu wenig bewusst. Dazu gehören beispielsweise Deutschkurse, Beratungsangebote oder finanzielle Unterstützung an Freizeitangebote für Kinder. Für die Nichtbeziehenden fällt also nicht nur die finanzielle Stützung des Grundbedarfs weg, ihnen entgehen auch Massnahmen, welche auf eine längerfristige Verbesserung ihrer Situation abzielen. In der Abschätzung ihrer Bedarfslücke beachten die Betroffenen diese Aspekte zu wenig, womit sie fälschlicherweise zum Schluss kommen, dass sie kaum von der Sozialhilfe profitieren würden.

Aus den Gesprächen wird ersichtlich, dass die bisher beschriebenen Folgen nur selten alleine auftauchen. Vielmehr wird die Beobachtung gemacht, dass die Folgen des Nichtbezuges auf sämtliche Lebensbereiche übergreifen und sich auch gegenseitig verstärken.

«Es ist wie so ein Spinnennetz, oder. Und die grosse Spinne ist das Aufenthaltsrecht. Und das zieht dann. An dem wird irgendwo gezogen.» (GGG Migration II, Absatz 42)

Dieses Zitat zeigt eindrücklich, wie die Folgen, aber auch die Handlungsstrategien eng miteinander verwoben sind. Die Folgen des Nichtbezuges werden sinnbildlich als Spinnennetz beschrieben, das sich auf alle Lebensbereiche legt. Handlungsleitend ist dabei immer die Sorge um das Aufenthaltsrecht, welche wie eine grosse Spinne in der Mitte vom Netz sitzt und an den Fäden zieht. Das zeigt auf, wie alle Faktoren zusammenhängen und sich gegenseitig beeinflussen. Als betroffene Person fühlt man sich in diesen Verstrickungen gefangen. Im Umkehrschluss kann herausgelesen werden, dass wenn man die ausländerrechtlichen Konsequenzen entfernen würde, die Situation massiv entschärft werden könnte.

9.6. Massnahmen gegen Nichtbezug

Anhand der bisherigen Ausführungen der Gründe, der Handlungsalternativen und der Folgen erscheint es sinnvoll, Massnahmen zusammenzutragen, welche dem Nichtbezug von Sozialhilfe entgegenwirken könnten. Von den Expert:innen wird immer wieder betont, dass das Prinzip der Sozialhilfe an sich und ihre Organisation gut sind. Sie ist ein wichtiges Auffangnetz für Personen in prekären Verhältnissen und eine unterstützende Behörde. Dennoch sind Verbesserungen wünschenswert, um sicherzustellen, dass alle Anspruchsberechtigten besser erreicht werden und sie die Unterstützung erhalten, die ihnen zusteht.

Senkung der bürokratischen Hürden

Die wichtigsten Massnahmen in den Augen der Expert:innen können unter der Senkung der bürokratischen Hürden zusammengefasst werden. Dieser Hürdenabbau kann auf verschiedenen Ebenen geschehen. Am häufigsten wurde genannt, dass der administrative Aufwand für die Anspruchsberechtigten reduziert werden muss, und dass die Anspruchsberechtigten bei der Anmeldung besser unterstützt werden müssen. Die befragten Fachpersonen sagen aber auch, dass in diesem Bereich bereits einiges gemacht wurde, beispielsweise mit Übersetzungshilfen, den Formularen in einfacher Sprache oder Unterstützung im Anmeldeprozess durch Zivildienstangehörige. Sie sind allerdings der Meinung, dass diese Massnahmen zwar in eine gute Richtung gehen, aber noch mehr gemacht werden müsste. Eine Möglichkeit bestehe auch darin, den Anmeldeprozess an sich stärker zu automatisieren und die potenziell Anspruchsberechtigten früher und aktiver auf ihren Anspruch aufmerksam zu machen, wie es in einigen Kantonen bereits bei der Anspruchsprüfung der Prämienverbilligung der Krankenkasse gemacht wird²⁰.

Ein Hürdenabbau wird auch auf der gesellschaftlichen oder der zwischenmenschlichen Ebene gefordert. Für viele ist der Sozialhilfebezug bzw. der Gang aufs Sozialamt nach wie vor mit grosser Stigmatisierung verbunden. Es müsste eine «Willkommenskultur» (fabe) geschaffen werden, in welcher der Sozialhilfebezug stärker als eine Dienstleistung wahrgenommen wird und weniger negativ behaftet ist. Hier spielt auch mit hinein, dass das System stark darauf ausgelegt ist, Missbrauch zu verhindern. Diese Misstrauenskultur sei hinderlich und führe dazu, dass viel unnötige Bürokratie herrscht.

Information

Eine weitere Massnahme gegen Nichtbezug wird in der besseren Information gesehen. Damit ist einerseits gemeint, dass die Anspruchsberechtigten besser über ihre Rechte und Pflichten in der Sozialhilfe aufgeklärt werden. In den Beratungsstellen wird häufig festgestellt, dass die Betroffenen nur sehr wenig oder auch falsche Informationen über die Sozialhilfe und den Sozialhilfebezug haben. Das äussert sich auch gerade darin, dass ein Sozialhilfebezug vorsichtshalber abgelehnt wird, weil die (ausländerrechtlichen) Konsequenzen für die eigene Situation nur ungenügend eingeschätzt werden können. Um dem entgegenzuwirken, sollten die Informationen leicht zugänglich und vor allem verständlicher (z.B. in einfacher Sprache und mit Übersetzungen) kommuniziert werden. Gleichzeitig werden aber auch

²⁰ Beispielsweise werden im Kanton Zürich aufgrund der letzten Steuererklärung die anspruchsberechtigten Personen ermittelt, welche automatisch ein Antragsformular für eine Prämienverbilligung erhalten (SVA Zürich, 2023).

Bedenken geäussert, dass mehr Informationen nicht unbedingt bessere Informiertheit bedeuten. Die Auskunft, welche vom Sozialamt oder vom Migrationsamt gegeben werden kann, muss von Natur aus allgemein gehalten werden und kann nicht auf die spezifische Situation des Einzelnen eingehen. Mehr allgemeine Informationen könnten in diesem Fall sogar den gegenteiligen Effekt haben und noch mehr Unsicherheit verbreiten. Deshalb ist es wichtig, dass auch die Beratungspersonen besser über die Rechte und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden informiert sind. In den Gesprächen hat sich immer wieder gezeigt, dass die Beratungspersonen selbst unsicher sind, welche Regelungen hinsichtlich der ausländerrechtlichen Konsequenzen gelten und welches Vorgehen sie ihren Klient:innen überhaupt empfehlen sollen. Es wurde mehrmals gesagt, dass sie mit Handlungsempfehlungen sehr zurückhaltend umgehen, weil sie die genauen Abläufe selber nicht im Detail verstehen und nicht Empfehlungen abgeben möchten, die sich später als nachteilig herausstellen. Deshalb ist es nicht nur enorm wichtig, dass die Anspruchsberechtigten vom Sozialamt selber gut informiert werden, sondern dass auch die Beratungsstellen besser über die Anwendungspraxis Bescheid wissen. Nur so können sie die Betroffenen in ihrer individuellen Situation zielführend beraten. Und gerade weil die Beratungsstellen häufig die erste Anlaufstelle für Auskünfte sind, kann so sichergestellt werden, dass die Betroffenen schon früh im Prozess an die für sie relevanten Informationen gelangen.

Abschwächung der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug

Für viele der Befragten ist klar, dass bei der ausländischen Bevölkerung die Abschwächung der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug zielführend wäre. Dabei wird diese Verschränkung nicht per se als problematisch angesehen. Es herrscht die Ansicht, dass eine gewisse Kontroll- und Bestrafungsstruktur vorhanden sein muss, um Sozialhilfebetrug vorzubeugen. Allerdings geht für viele der Befragten die Verschärfung zu weit und die individuelle Situation der Betroffenen wird noch zu wenig berücksichtigt. Es sollten nicht pauschal alle Sozialhilfebeziehenden gemeldet werden, sondern beispielsweise die Dauer oder der Bezugsgrund stärker einbezogen werden. Es wird auch gesagt, dass im Kanton Basel-Stadt diesbezüglich bereits Bemühungen erfolgten und diese auch begrüsst werden. Aus den Gesprächen wird allerdings ersichtlich, dass diese Massnahmen noch immer zu wenig weit gehen.

In den Gesprächen tauchen auch immer wieder die Überlegungen auf, inwiefern die Massnahmen gegen Nichtbezug überhaupt gewünscht und umsetzbar seien. Für viele der Befragten ist klar, dass das System der Sozialhilfe grundlegend verändert werden müsste, um die nichtbeziehenden Personen sinnvoll und längerfristig erreichen zu können. Angenommen, man könnte mit den getroffenen Massnahmen viele Menschen erreichen, bedeutete dies, dass die Sozialhilfe eine viel höhere Zahl an Fällen zu bearbeiten hätte. Die befragten Expert:innen äussern ihre Bedenken, weil dadurch das System massiv strapaziert werden würde und die Sozialhilfe strukturell und finanziell nicht darauf vorbereitet wäre. Um dies zu stemmen, wären grössere Investitionen in der Sozialpolitik nötig, die im heutigen politischen Klima des Abbaus und der strengeren Regelungen als eher unwahrscheinlich wahrgenommen werden.

10. Zusammenfassung und Einordnung der Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse aus dem qualitativen Teil II herausgegriffen, vertieft und wenn möglich in den bestehenden theoretischen Rahmen eingeordnet.

Über die Häufigkeit von Nichtbezug in der Migrationsbevölkerung lässt sich anhand der Interviews keine klare Aussage treffen, wobei die Wahrnehmung geteilt wird, dass das Phänomen des Nichtbezugs in den letzten Jahren zugenommen hat. Die Revision des AIG im Jahr 2019 hat laut der Interviewpartner:innen zur Zunahme beigetragen, wobei sich diese Auswirkungen für einige der Befragten erst mit einer Verzögerung von ein bis zwei Jahren gezeigt haben. Die befragten Beratungspersonen können keine klaren Aussagen über einende Charakteristiken der Nichtbeziehenden machen, die Gruppe scheint hinsichtlich ihrer familiären Situation, Herkunft oder ihres Aufenthaltsstatus sehr heterogen zu sein. Allerdings sind sie sich einig, dass die meisten Nichtbeziehenden zu den Working-Poors gehören, welche sich knapp unter dem oder um das Existenzminimum bewegen und in prekären Arbeitsbedingungen angestellt sind. Diese Wahrnehmung deckt sich mit den Ergebnissen aus anderen Studien, wie beispielsweise von Götzö et al. (2021), Meier et al. (2021) oder Hohl (2021). Für die ausländische Bevölkerung scheint der Nichtbezug ein Ausharren in der Prekarität zu sein, um die Bewilligung zu sichern.

Die Interviews haben gezeigt, dass der Nichtbezug vor allem aufgrund des Nicht-Beantragens (nach Warin (2016)) erfolgt, dass also der Anspruch bekannt ist, aber aus verschiedenen Gründen keine Beantragung gemacht wird. Auch das Nicht-Wissen ist eine relevante Kategorie. Sie äussert sich aber weniger dadurch, dass der Anspruch nicht bekannt ist, vielmehr scheint das Wissen über die genauen Rechte und Pflichten beim Sozialhilfebezug zu fehlen. Die anderen Kategorien nach Warin (2016), dass trotz Kenntnis über Anspruch und einer Beantragung keine Auszahlung erfolgte, scheinen hier kein dringliches Problem darzustellen. Für die Migrationsbevölkerung ist vor allem die Sorge vor ausländerrechtlichen Konsequenzen relevant. Andere Gründe für einen Nichtbezug, welche in den Interviews herausgearbeitet werden konnten, sind der grosse administrative Aufwand, die Sorge vor Autonomieverlust sowie die Stigmatisierung des Sozialhilfebezugs, welche nach wie vor stark in der Gesellschaft verankert ist. Damit decken sich die Erkenntnisse aus den Interviews mit den Gründen, die in der Forschungsliteratur bereits identifiziert werden (z.B. bei Meier et al. (2021) oder Hümbelin (2019)). Andere mögliche Gründe wie die Rückerstattungspflicht scheinen bei der Migrationsbevölkerung in der Stadt Basel weniger relevant zu sein.

Die Gründe für einen Nichtbezug, die in den Interviews sichtbar wurden, lassen sich grösstenteils in die vier Kategorien einordnen, welche Hernanz (2004) ausgearbeitet hat (fehlende Information, soziale und psychologische Faktoren, administrative Anforderungen und finanzielle Einflussfaktoren). Allerdings muss festgehalten werden, dass neben den von Hernanz (2004) genannten Kategorien für die Migrationsbevölkerung zusätzliche spezifische Hindernisse vorhanden sind, welche für die Schweizer Mehrheitsbevölkerung nicht bestehen. Die Gründe dafür sind nach Boeckh (2018) vor allem in den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen im Arbeitsmarkt, den Bestimmungen im Aufenthaltsrecht sowie die individuellen Voraussetzungen der Migrant:innen zu finden. Auf die Gründe des Nichtbezugs angewendet bedeutet dies, dass die Migrationsbevölkerung aufgrund ihrer Lebenswelt eine doppelte

Prekarisierung erfährt, welche ihre Wahrscheinlichkeit des Nichtbezuges potenziell verstärkt. Beispielsweise führen fehlende Sprachkenntnisse dazu, dass die Anspruchsberechtigten sich nur unzureichend über ihre Rechte und Pflichten informieren können, oder sich den administrativen Anforderungen nicht gewachsen fühlen. Auch mit dieser Ergänzung sind die vier bestehenden Hauptgründe von Hernanz (2004) allerdings nicht ausreichend, um die Situation der ausländischen Bevölkerung im System der sozialen Sicherheit genügend abzubilden. Aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit ist es daher empfehlenswert, die vier Hauptkategorien von Hernanz (2004) um eine weitere Kategorie zu ergänzen, welche für die Analyse der ausländischen Bevölkerung unabdingbar ist. Die ergänzte Kategorie soll «ausländerrechtliche Faktoren» genannt werden. Diese Kategorie umfasst einerseits die Restriktionen, welche die ausländische Bevölkerung im Zugang zur sozialen Sicherheit (in diesem Fall die Sozialhilfe) erfährt, sowie die ausländerrechtlichen Konsequenzen, welche bei einem Bezug der Leistung womöglich drohen. Damit soll erreicht werden, dass der Blick bei der Untersuchung von Nichtbezug auf die doppelte Prekarisierung der ausländischen Bevölkerung geschärft wird. Der konkrete Einbezug der ausländerrechtlichen Faktoren ermöglicht es, die vorhandenen Hürden zu identifizieren und mögliche Massnahmen abzuleiten, welche für diese spezifische Bevölkerungsgruppe relevant sind.

Als alternative Handlungsstrategie zum Sozialhilfebezug wird am häufigsten die Verschuldung (Aufnahme von Krediten, Verschuldung im Bekanntenkreis oder Nichtbezahlen von Rechnungen) genannt. Dabei ist die Verschuldung gleichzeitig Strategie und Folge des Nichtbezugs. Die Betroffenen nehmen Kredite auf, weil sie offene Rechnungen nicht bezahlen können. Diese Kredite können allerdings häufig ebenso nicht zurückbezahlt werden und gehen zudem mit hohen Zinsen einher. Damit geraten sie in eine Schuldenspirale, aus der sie nur sehr schwer wieder herausfinden. Die Schulden haben dann Auswirkungen auf andere Lebensbereiche, wie beispielsweise die Wohnsituation, und sie können die Bewilligung ebenfalls gefährden. Dieser Mechanismus wurde ebenfalls bereits in anderen Untersuchungen festgestellt und kann hier bestätigt werden (z.B. Fluder et al. (2020), Guggisberg und Gerber. (2022)). Eine weitere Strategie sind Finanzgesuche an Stiftungen, welche einmalig die Auslagen wie die Kinderbetreuung oder die Miete übernehmen können. Die Stiftungen spielen in der Ermöglichung des Nichtbezuges eine wichtige Rolle. Diese Möglichkeit ist in der Migrationsbevölkerung gut bekannt und wird rege genutzt. Aus den Gesprächen wird deutlich, dass die Beratungspersonen die Migrant:innen bei der Gesuchstellung aktiv unterstützen, obwohl sie wissen, dass dies keine längerfristig nachhaltige Lösung darstellt. Sie erklären den Migrant:innen, dass die Stiftungsgesuche nur eine kurzfristige Überbrückung sind und legen ihnen den Sozialhilfebezug nahe. Aber dadurch, dass die Stiftungen auch Anträge bewilligen, für die eigentlich die Sozialhilfe zuständig wäre, wird genau das Gegenteil erreicht. Damit stehen die Stiftungen und die Beratungspersonen in einem internen Zielkonflikt. Grundsätzlich möchten sie den Nichtbezug nicht unterstützen, aber sie möchten auch nicht, dass die Migrant:innen von der Sozialhilfe abhängig werden, wo ihnen möglicherweise ausländerrechtliche Konsequenzen drohen. Dieser Interessenskonflikt wurde bereits in der Studie von Hohl (2021) beschrieben und kann mittels der Gespräche mit den Beratungspersonen bestätigt werden.

Weitere Handlungsalternativen zum Sozialhilfebezug liegen allgemein bei der Kostenreduktion, also dass überall gespart wird, wo gespart werden kann. Das betrifft auch Ausgaben für den Grundbedarf, die Freizeitgestaltung oder die Gesundheitsversorgung.

Nachvollziehbar ist, dass die befragten Expert:innen immer die Nachhaltigkeit der Handlungsalternativen ins Zentrum rücken, da die nachhaltige Hilfe ein wichtiger Pfeiler der Sozialen Arbeit darstellt. Die erwähnten Strategien scheinen für den Moment sinnvoll, da sie die akute Notlage abmildern. Die Betroffenen haben aber in vielen Fällen die Weitsicht oder schlicht die finanziellen und psychischen Ressourcen nicht, um sich für längerfristige Lösungen einzusetzen. Hier spielt sicherlich eine Rolle, dass ein Teil der Betroffenen der Meinung ist, dass ihre Situation nur vorübergehend ist und sie sich deshalb für Massnahmen entscheiden, welche nur kurzfristig überbrücken können. In diesem Kontext kann auch davon ausgegangen werden, dass ihre Handlungen wenig Planungscharakter haben und es am Ende nur darum geht, irgendwie die anstehenden Kosten decken zu können. Somit sind die Betroffenen gar nicht in der Lage, überhaupt nachhaltige Hilfe annehmen zu können, weil sie wegen immer neuen anstehenden Ausgaben massiv unter Druck stehen. Und genau an diesem Punkt würde eigentlich die Sozialhilfe greifen können, da sie durch die Sicherung des sozialen Existenzminimums den Raum und die Ressourcen schafft, in welchem die Betroffenen die nachhaltige Verbesserung ihrer Situation angehen können. Da aber viele Migrant:innen den Sozialhilfebezug aufgrund der möglichen ausländerrechtlichen Konsequenzen ablehnen, bleiben sie in diesem Teufelskreis gefangen. Und erst, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, gehen sie notgedrungen zur Sozialhilfe. Zu diesem Zeitpunkt bringen sie bereits einen Rucksack mit Schulden und gesundheitlichen Problemen mit, womit es noch einmal schwieriger wird, wieder in die Eigenständigkeit zurückzufinden.

Einige der Folgen des Nichtbezugs wurden bereits angesprochen (z.B. Verschuldung, gesundheitliche Probleme oder mentale Belastung). Daneben hat der Nichtbezug häufig auch Auswirkungen auf die sozialen Beziehungen sowie Auswirkungen innerhalb von Familien. Wenn Familien keine Sozialhilfe beziehen, obwohl ein Anspruch besteht, sind insbesondere die Kinder die Leidtragenden. Viele der Nichtbeziehenden haben nicht genügend Geld, um eine angemessene Freizeitgestaltung der Kinder finanzieren zu können, oder die Betreuung der Kinder im Allgemeinen ist ungenügend, weil beispielsweise beide Eltern viel arbeiten müssen und sich die externe Kinderbetreuung nicht leisten können. Wenn dadurch den Bedürfnissen der Kinder nicht angemessen nachgekommen wird, kann sich das auch in schulischen Schwierigkeiten äussern oder es kann zu sozialen oder psychischen Auffälligkeiten führen. In diesem Zusammenhang wird auch die Thematik der Vererbbarkeit von Armut und sozialer Mobilität relevant. Kinder, welche in armen Verhältnissen aufwachsen, sind im späteren Leben ebenfalls häufiger von Armut betroffen. Aus den Bereichen der Bildungssoziologie, der Armuts- oder Mobilitätsforschung ist bekannt, dass die soziale Herkunft einen wichtigen Einfluss auf die Bildungschancen und damit auch auf die Positionierung in der Gesellschaft hat (Kuhlmann, 2018; Steuerwald, 2018). Diesbezüglich könnte man argumentieren, dass das nicht die Problematik des Nichtbezugs, sondern von Armut an sich ist. Allerdings wäre die soziale Sicherheit auch dazu gedacht, die Umverteilung und damit die soziale Mobilität zu verbessern. Wenn Anspruchsberechtigte keine Sozialhilfe beziehen, haben sie, aber auch ihre Kinder, schlechtere Möglichkeiten für einen sozialen Aufstieg. Der Nichtbezug verschärft damit die Problematik der Vererbbarkeit von Armut, da diese mit einem Sozialhilfebezug potenziell gemildert werden könnte.

11. Schlussdiskussion – Erkenntnisse aus Teil I und Teil II

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse aus dem quantitativen Teil I und dem qualitativen Teil II zusammengebracht und gegenübergestellt. Anhand dieser Zusammenfassung sollen auch die Forschungsfragen beantwortet werden, welche für diese Arbeit begleitend sind.

11.1. Häufigkeit und Entwicklung des Nichtbezugs von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung

Die Nichtbezugsquote beträgt bei Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft rund 32% und steigt ab dem Jahr 2019 bis ins Jahr 2020 auf 36% an. Bei den Schweizer:innen liegt die Quote bei rund 26% und steigt im gleichen Zeitraum auf 32% an. Nach Aufenthaltsstatus betrachtet haben Personen mit Aufenthaltsstatus B deutlich die höchste Nichtbezugsquote, die Quote der Personen mit Niederlassungsbewilligung C liegt fast 10 Prozentpunkte tiefer (zwischen rund 27% und 34% im 2020). Ebenso unterscheiden sich die Nichtbezugsquoten nach Herkunftsregion: Diejenige der EU/EFTA-Angehörigen liegt zwischen 40% und 44%, während sich diejenige der Drittstaatenangehörigen zwischen 26% und 32% bewegen. Die Ergebnisse der multivariaten Analyse zeigen, dass sich die Nichtbezugswahrscheinlichkeit der Aufenthaltsstatus B und C nicht mehr signifikant unterscheiden, wenn man auf andere Faktoren kontrolliert. Allerdings haben die ausländische Personen insgesamt eine signifikant höhere Nichtbezugswahrscheinlichkeit als Schweizer:innen. Weitere wichtige Merkmale, bei denen das Risiko eines Nichtbezugs erhöht ist, sind eine kurze Aufenthaltsdauer und eine kleine Bedarfslücke. Insgesamt ist ein Grossteil der Betroffenen nur kurz nichtbeziehend, allerdings ist ein nicht vernachlässigbarer Teil (12%) für den gesamten Untersuchungszeitraum nichtbeziehend. Dabei zeigt sich, dass Drittstaatenangehörige zwar etwas weniger häufig, dafür länger nichtbeziehend sind als Personen aus dem EU/EFTA-Raum. Personen mit B-Bewilligung sind etwas weniger lange nichtbeziehend als Personen mit Niederlassungsbewilligung.

Insgesamt ist ersichtlich, dass die Nichtbezugsquote in der gesamten Untersuchungspopulation zwischen 2016 und 2018 relativ stabil bleibt, während sie ab dem Jahr 2019 merklich ansteigt. Das stimmt auch mit den Aussagen der meisten Beratungspersonen in den Interviews überein, dass sie in ihren Beratungen in den letzten Jahren häufiger mit dem Thema des Nichtbezugs konfrontiert sind. Insgesamt sind sie wöchentlich bis mehrmals pro Woche mit Nichtbeziehenden in Kontakt. Die Zunahme kann einerseits mit der Covid-19-Pandemie zusammenhängen, weil sich durch die Pandemie die finanzielle Situation von vielen Personen an der Armutsschwelle weiter verschlechtert hat. Diese Dynamik wird in den Beratungsstellen bereits wahrgenommen, während sie in den verfügbaren Administrativdaten wenig sichtbar ist. Möglicherweise deshalb, weil die Daten lediglich das erste Pandemiejahr abbilden. Insgesamt sind die Auswirkungen der Pandemie noch nicht vollständig absehbar. Möglicherweise spürten die Menschen die finanziellen Auswirkungen der Pandemie noch weniger stark, weil sie noch Ersparnisse hatten oder von staatlichen Hilfsmassnahmen wie z.B. der Kurzarbeitsentschädigung profitieren konnten. Da diese Massnahmen nun aufgehoben sind, könnte die Anzahl der anspruchsberechtigten Personen weiter ansteigen. Gestützt auf die Wahrnehmung der Beratungspersonen der NGOs ist zudem denkbar, dass viele Betroffene vorerst auf finanzielle Unterstützung verzichten und erst dann staatliche Hilfe in Anspruch nehmen, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Daher könnte die Nichtbezugsquote in der Zeit während und nach der Pandemie vorübergehend steigen und sich dann

wieder etwas normalisieren, wenn diese Personen sich schliesslich doch für die Sozialhilfe anmelden. Allerdings ist es zum jetzigen Zeitpunkt zu früh, um diese Vermutungen mit Administrativdaten bestätigen zu können. Die Erkenntnisse aus den Experteninterviews bieten aber Anhaltspunkte dafür.

Während alle armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen in ähnlichem Masse von den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie betroffen waren, betrifft der zweite Grund für den Anstieg, die ausländerrechtlichen Konsequenzen, nur die ausländische Bevölkerung. Laut den befragten Expert:innen ist einer der Hauptgründe für einen Nichtbezug in der Migrationsbevölkerung, dass die ausländischen Personen Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen haben, welche mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes im Jahr 2019 weiter verschärft wurden. Anhand der Administrativdaten kann gezeigt werden, dass die Revision tatsächlich einen Einfluss auf die Nichtbezugswahrscheinlichkeit hat: Diese ist für die Drittstaatenangehörigen, welche am stärksten von der Revision betroffen sind, erhöht. Einige der befragten Expert:innen sind allerdings der Ansicht, dass die Auswirkungen der Revision des AIG erst mit einer zeitlichen Verzögerung von ein bis zwei Jahren spürbar wurden. Das wird damit begründet, dass das Wissen über die verschärften Bedingungen nicht sofort in der Migrationsbevölkerung angekommen ist. Damit kann angenommen werden, dass die Auswirkung der Revision des AIG noch stärker werden wird, als sie bisher anhand der Analyse der Administrativdaten im Zeitraum von 2016 bis 2020 festgemacht werden konnte.

11.2. Beweggründe für Nichtbezug

Die Gründe für einen Nichtbezug von Sozialhilfe sind vielschichtig. Für die Migrationsbevölkerung ist die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen ein grosser Hinderungsgrund, um sich bei der Sozialhilfe anzumelden. Das bestätigen einerseits die Beratungspersonen der NGOs anhand ihrer Erfahrungen im Umgang mit den Betroffenen, andererseits spiegelt sich dies in der höheren Nichtbezugsquote bei der ausländischen Bevölkerung, welche in der quantitativen Analyse festgestellt wurde. Hinzu kommt, dass viele der Anspruchsberechtigten über zu wenig Wissen verfügen, wie sie ihren Anspruch geltend machen können und welche Rechte und Pflichten mit einem Sozialhilfebezug verbunden sind. Die Informationen, über welche die Anspruchsberechtigten verfügen, sind häufig lückenhaft oder teilweise sogar falsch. Die meisten wissen, dass bei einem Sozialhilfebezug ausländerrechtliche Konsequenzen folgen können, allerdings ist unklar, ob und in welchem Rahmen sie davon betroffen wären. Deshalb sind sie gegenüber einem Sozialhilfebezug grundsätzlich ablehnend eingestellt. Die Beratungspersonen der befragten NGOs müssen viel Aufklärungsarbeit leisten, um Migrant:innen in prekären finanziellen Situationen von einem Sozialhilfebezug zu überzeugen. Allerdings kommt erschwerend hinzu, dass häufig auch die Beratungspersonen über ungenügende Informationen über die konkreten Folgen verfügen. Da die Konsequenzen stark nach Ermessen erfolgen, ist es für die Beratungspersonen schwierig, im konkreten Einzelfall zu versichern, dass bei einem Sozialhilfebezug keine Konsequenzen drohen. Ihnen bleibt nichts anderes übrig, als allgemein über die möglichen Konsequenzen zu informieren. Das zeigt auf, dass für die Entscheidung zum Nichtbezug weniger relevant ist, wie die tatsächliche Rechtslage ist, oder wie häufig mögliche Konsequenzen tatsächlich umgesetzt werden. Vielmehr ist schon nur die Möglichkeit, dass die Bewilligung gefährdet sein könnte, für viele Migrant:innen abschreckend genug.

Ein weiterer Grund, welcher zum Nichtbezug beiträgt, ist der bürokratische Aufwand, welcher gerade für Personen mit kleiner Bedarfslücke in keinem Verhältnis zur erwartbaren Leistung steht. Hinzu kommt seitens der Bezugsberechtigten ein Gefühl der übermässigen Kontrolle durch die Sozialhilfe und die Vorstellung von Autonomieverlust, wenn man bei einer Anmeldung die finanzielle Eigenständigkeit aufgeben muss. Die als übermässig wahrgenommene Kontrolle des Sozialamts wird zudem als Verletzung der Privatsphäre betrachtet. Besonders für Personen, welche schon einmal Sozialhilfe bezogen haben, sind das ausschlaggebende Gründe, um auf einen Bezug zu verzichten. Zudem ist die Sozialhilfe mit Schamgefühlen und Stigmatisierung belastet, da der Bezug als sozialer Abstieg wahrgenommen wird. Bei vielen Nichtbeziehenden herrscht zudem die Ansicht vor, dass die finanziellen Schwierigkeiten nur vorübergehend sind und bald überwunden werden können. Deshalb melden sie sich lange nicht oder erst sehr spät bei der Sozialhilfe an.

11.3. Alternative Handlungsstrategien

Die Strategien, um trotz finanzieller Schwierigkeiten den Sozialhilfebezug zu vermeiden, sind in den meisten Fällen weder nachhaltige Lösungen noch sind sie längerfristig praktikabel. Ein wichtiger Pfeiler sind Unterstützungen im familiären Umfeld oder die Verschuldung bei Bekannten. Weiter werden Kredite aufgenommen, um Rechnungen zu bezahlen, oder Finanzgesuche bei Stiftungen gestellt. Zudem wird versucht, in allen Lebensbereichen die Kosten zu reduzieren. Es wird bei der Freizeitgestaltung, aber auch beim Grundbedarf gespart. Zudem wird versucht, das Arbeitspensum zu erhöhen oder weitere Arbeitsstellen anzunehmen.

11.4. Folgen von Nichtbezug

Der Nichtbezug von Sozialhilfe kann weitreichende Folgen mit sich bringen, welche sämtliche Lebensbereiche betreffen. Grundsätzlich sind die Folgen mit denjenigen der Armut vergleichbar. Es ist aber davon auszugehen, dass ein Nichtbezug eine ohnehin prekäre Situation noch weiter verstärken kann. Zudem sind viele der Auswirkungen nicht direkt eine Folge des Nichtbezugs an sich, sondern vielmehr eine Folge der alternativen Strategien, die gewählt werden, um keine Sozialhilfe beziehen zu müssen. Die Nichtbeziehenden nehmen Kredite auf oder verschulden sich bei Freunden oder Verwandten, um den Sozialhilfebezug zu umgehen oder zumindest hinauszuzögern. Diese Schulden können häufig nicht rechtzeitig zurückbezahlt werden, weshalb die Betroffenen in eine Schuldenspirale geraten. Die Verschuldung wirkt sich dann auch in anderen Lebensbereichen wie der Wohnsituation oder den Sozialbeziehungen aus. Zudem kann eine hohe Verschuldung ebenfalls die Bewilligung gefährden, was vielen Migrant:innen nicht bewusst ist. Weitere Folgen sind negative Auswirkungen auf die psychische und körperliche Gesundheit. Die Nichtbeziehenden stehen häufig unter grossem Druck wegen der knappen Finanzen und sie sind zunehmend überbelastet, wenn sie deshalb mehr arbeiten müssen. Das führt zu einer psychischen und körperlichen Überlastung, was die Gesamtsituation noch weiter verschlimmert. Zudem haben sie teilweise einen erschwerten Zugang zum Gesundheitssystem oder vermeiden Arztbesuche, weil sie die Rechnungen nicht bezahlen könnten.

Aufgrund der knappen finanziellen Situation werden Abstriche im Sozialleben gemacht, weshalb die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Pflege der Sozialkontakte eingeschränkt ist. Bei Familien ist ein besonderes Augenmerk auf die Kinder zu legen. Da häufig nicht genügend finanzielle Mittel da

sind, um die Freizeit der Kinder angemessen zu gestalten oder ihre Betreuung zu gewährleisten, wachsen sie möglicherweise in einer Umwelt auf, die ihren Bedürfnissen nicht gerecht wird.

Wenn anspruchsberechtigte Personen auf die Sozialhilfe verzichten, verzichten sie neben der finanziellen Unterstützung – ob wissentlich oder unwissentlich – auch auf diverse andere Unterstützungsmassnahmen, welche auf eine soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe hinarbeiten.

11.5. Massnahmen

Da die persönlichen Umstände der Nichtbeziehenden sehr individuell und komplex sind, ist es auch schwierig, einfache und schnelle Massnahmen zu finden, um diese Personen längerfristig erreichen zu können. Denkbare Ansätze wären eine Reduktion des administrativen Aufwands, eine verbesserte Unterstützung im Anmeldeprozess und ein besserer Zugang zu Informationen für Anspruchsberechtigte und Beratungspersonen. Für die Migrationsbevölkerung wären diese Massnahmen allerdings nur zielführend, wenn gleichzeitig auch die ausländerrechtlichen Konsequenzen bei einem Sozialhilfebezug abgeschwächt werden, da die Angst vor einem Bewilligungsentzug oder einer Nichtverlängerung handlungsleitend sind. Zudem ist fraglich, inwieweit einige der Massnahmen überhaupt umsetzbar sind, da sie teilweise mit grossen Umstrukturierungen und hohen Mehrkosten verbunden wären und hierfür der politische und gesellschaftliche Wille nur teilweise vorhanden ist. Allerdings wurden im Kanton Basel-Stadt bereits einige wegweisende Bemühungen unternommen, um Nichtbeziehende besser zu erreichen.

11.6. Limitationen

Angesichts der Ergebnisse, die im vorherigen Abschnitt vorgestellt wurden, soll noch einmal auf die Limitationen der Arbeit hingewiesen werden. Anhand der Steuerdaten wird die finanzielle Situation der in Basel lebenden Personen so realitätsnah wie möglich abgebildet. Trotzdem ist es eine Annäherung, weil nicht immer alle der relevanten Angaben vorhanden sind oder gleich gut abgebildet werden können, welche in die Einzelfallabklärung einfließen würden. Die Bedarfslücke und damit auch die Nichtbezugsquote beruhen deshalb auf Schätzungen, weil im Vorfeld Annahmen getroffen werden müssen, welche einen Einfluss darauf haben, wer rechnerisch als anspruchsberechtigt bzw. nichtbeziehend gilt. Nichtsdestotrotz bietet dieses Vorgehen eine gute Grundlage, um den Nichtbezug statistisch möglichst präzise untersuchen zu können. Auch die Vorgehensweise im qualitativen Teil der Arbeit unterliegt einigen Einschränkungen. Erstens berichten die Interviewpartner:innen aus ihrer subjektiven Perspektive, was eine gewisse Gefahr der Verzerrung mit sich bringt. Ebenso kann die getroffene Auswahl an Interviewpartner:innen dazu führen, dass gewisse Aspekte nicht genügend Raum und andere wiederum zu viel Raum erhalten. Zudem wurden NGOs befragt, direkt betroffene Personen kommen nicht zu Wort. Der Zugang zu den befragten NGOs ist zwar niederschwellig, aber es ist trotzdem davon auszugehen, dass es anspruchsberechtigte Personen gibt, welche noch nie eine Beratungsstelle aufgesucht haben. Die Lebenswelt dieser Personen konnte mit der gewählten Vorgehensweise nicht abgebildet werden. Für weitergehende Analysen wäre es deshalb sinnvoll, direkt mit nichtbeziehenden Personen in Kontakt zu treten.

Zudem beziehen sich die Ergebnisse dieser Arbeit nur auf Personen in Basel. Deswegen können keine direkten Rückschlüsse auf die Situation in anderen Kantonen oder gar auf die ganze Schweiz gezogen

werden. Da sich die Ergebnisse allerdings grösstenteils mit den Resultaten von vergleichbaren Studien decken, ist davon auszugehen, dass mit dem gewählten Vorgehen die Situation der Betroffenen hinreichend erfasst werden konnte und sich die Situation von Nichtbeziehenden in anderen Kantonen ähnlich ausgestaltet.

11.7. Schlussfolgerung und Ausblick

Mit der vorliegenden Arbeit konnte aufgezeigt werden, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung in der Stadt Basel ein relevantes Problem darstellt. Neben den Faktoren, welche auch für die armutsbetroffenen Schweizer:innen relevant sind, besteht für die Migrationsbevölkerung in dieser Hinsicht eine verstärkte Prekarisierung. Durch die Verknüpfung von Migrations- und Sozialrecht ist ihr Zugang zur sozialen Sicherheit zusätzlich erschwert und der Bezug von Leistungen potenziell mit Konsequenzen verbunden. Es konnte aufgezeigt werden, dass in der Diskussion über den Nichtbezug von Sozialhilfe der Blick auf die besonderen rechtlichen und lebensweltlichen Umstände der Migrationsbevölkerung geschärft werden muss, um die vorhandenen Hürden zu identifizieren und mögliche Massnahmen abzuleiten, damit für alle Anspruchsberechtigten der Zugang zur sozialen Sicherheit gewährleistet ist. In dieser Hinsicht wurden bereits einige Massnahmen im Kanton Basel-Stadt umgesetzt, wie beispielsweise, dass der Bezug von Sozialhilfe bei Drittstaatenangehörigen erst nach einer Bezugsdauer von einem Jahr dem Migrationsamt gemeldet wird. Auch bezüglich der zusätzlichen Prekarisierung aufgrund der Covid-19-Pandemie wurden Massnahmen ergriffen. Diese Instrumente helfen, die Situation der Betroffenen zu verbessern. Allerdings ist kaum vorstellbar, dass solange die Verknüpfung zwischen Migrations- und Sozialpolitik in diesem Ausmass besteht, eine längerfristige und nachhaltige Entschärfung der Situation möglich ist. Erst kürzlich wurde allerdings auf der nationalen Ebene ein Schritt in Richtung Lockerung vorgenommen, was zeigt, dass die Tragweite der Koppelung von Migrations- und Sozialrecht auch in der Politik erkannt wurde: Im Juni 2023 hat der Ständerat der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zugestimmt (Das Schweizer Parlament, 2023). Diese fordert eine Anpassung am AIG, dass für Ausländer:innen, welche schon über 10 Jahre ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz leben, ein Widerruf der Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung wegen unverschuldetem Sozialhilfebezug nicht mehr möglich sein soll. Davon ausgenommen sind Personen, die ihre Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt oder unverändert gelassen haben. Mit der Zustimmung des Ständerats kann die staatspolitische Kommission nun einen Gesetzesentwurf ausarbeiten. Damit besteht die Möglichkeit, dass die Problematik der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug in Zukunft etwas entschärft werden kann.

Die vorliegende Arbeit konnte das Verständnis über das Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe vertiefen, indem auch die spezielle Situation der Migrationsbevölkerung besser beleuchtet wurde. Dennoch ist weitere Forschung nötig, um bestehende Wissenslücken zu schliessen, welche im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter bearbeitet werden konnten. Dazu gehört die Situation von Personen mit Asylstatus oder ohne Aufenthaltsbewilligung. Da für diese Personen der Zugang zur sozialen Sicherheit noch restriktiver ausgestaltet ist, ist ihre Situation von besonderem Interesse. Auch konnten im Rahmen der vorliegenden Arbeit keine Nichtbeziehenden direkt befragt werden. Die Sicht der Betroffenen würde einen vertieften Einblick in die Gründe und Folgen von Nichtbezug bieten können. Des Weiteren wäre

es von grossem Interesse, die Länge des Nichtbezugs genauer zu untersuchen. Gerade für die Implementierung von Massnahmen ist es wichtig zu wissen, wie lange eine Person nichtbeziehend und aus welcher finanziellen Lage heraus sie in diese Situation geraten ist, sowie ob und wie sie wieder aus dieser Lage herausfindet. Dazu wären Daten zu längeren Untersuchungszeiträumen sehr hilfreich. Zudem muss noch weiter vertieft werden, wie sich die Covid-19-Pandemie und das AIG längerfristig auf den Nichtbezug auswirken. Schon in naher Zukunft dürften dazu mehr Daten zur Verfügung stehen, welche eine breiter abgestützte Analyse ermöglichen. Im Zusammenhang mit Nichtbezug von Sozialhilfe wäre auch ein längerfristiges Monitoring sinnvoll, um Veränderungen frühzeitig zu erkennen und die Wirkung von Massnahmen überprüfen zu können.

Abschliessend soll noch einmal betont werden, dass trotz Nichtbezug die meisten anspruchsberechtigten Personen Unterstützung von der Sozialhilfe erfahren. Nach Zahlen vom BFS konnte im Jahr 2021 die Armutsquote durch Sozialtransfers im engeren Sinne um gut 50% reduziert werden (BFS, 2023b). Das zeigt auf, dass die soziale Sicherheit in der Schweiz einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung leistet. Gerade auch deshalb ist es wichtig, dass alle Personen die Unterstützung erhalten, die ihnen zusteht.

12. Literaturverzeichnis

- Al Amin, M., & Qin, Y. (2023, Juni 15). *DID in Stata: Difference-in-Differences Stata Tutorial*. Princeton University Library. <https://libguides.princeton.edu/stata-did/1>
- Arendt, H. (1949). The Rights of Man: What are they? *Modern Review* 3, 4–37.
- Ataç, I., & Rosenberger, S. (2013). Inklusion/Exklusion – ein relationales Konzept der Migrationsforschung. In I. Ataç & S. Rosenberger (Hrsg.), *Politik der Inklusion und Exklusion* (S. 35–52). V&R unipress.
- Belser, E. M. (2023, April 6). *Soziale Sicherheit und der Anspruch auf Sozial- und Nothilfe: Ein grundrechtlicher Blick auf die Ungleichheiten in der Migrationsgesellschaft Schweiz*. EKM-Jahreskonferenz 2023, Bern. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/veranstaltung/2023/jahreskonferenz.html>
- Beyeler, M., Hümbelin, O., Korell, I., Richard, T., & Schuwey, C. (2021). *Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bestandesaufnahme und Synthese der Forschungstätigkeit im Auftrag der Nationalen Plattform gegen Armut*. Nationale Plattform gegen Armut. <https://arbor.bfh.ch/16600/>
- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2018). *Dynamik der Armut in der Schweiz*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs-static/dam/assets/4986632/master>
- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2019). *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2019*. BFS.
- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2022a). *Demografisches Porträt der Schweiz. Bestand, Struktur und Entwicklung der Bevölkerung im Jahr 2020*. BFS. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/479-2000>
- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2022b). *Weniger Neuzugänger führen im zweiten Pandemiejahr zu einer Abnahme der Sozialhilfequote*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.23624017.html>
- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2021). *Sozialhilfequote nach Staatsangehörigkeit, Geburtsort, Geschlecht und Kanton. Sozialhilfequote und Haushaltsquote (der Sozialhilfe)*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/sozialhilfequote-haushaltsquote.assetdetail.18204972.html>
- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2022c). *Jährliche Nettoausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn pro Empfänger/in nach Kanton: 2006-2029*. Sozialhilfe. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/21264055>

- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2022d). *WSH: Quote der Haushalte mit Bezug der wirtschaftlichen Sozialhilfe: 2014-2021*. Wirtschaftliche Sozialhilfe. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/23566264>
- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2023a). *Armutquote, nach verschiedenen Merkmalen*. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/24205291>
- BFS [Bundesamt für Statistik]. (2023b). *Armutquoten vor und nach Sozialtransfers, nach verschiedenen Merkmalen, 2014-2021*. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/24205361>
- Boeckh, J. (2018). Migration und soziale Ausgrenzung. In E.-U. Huster, J. Boeckh, & H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung* (S. 539–572). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19077-4>
- Borrelli, L. M., Kurt, S., Achermann, C., & Pfirter, L. (2021). (Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. *Swiss Journal of Sociology*, 47(1), 93–114. <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0008>
- Brüderl, J. (2010). Kausalanalyse mit Paneldaten. In C. Wolf & H. Best (Hrsg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse* (S. 963–994). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92038-2_36
- BSV [Bundesamt für Sozialversicherungen]. (2021). *Konzept für ein Nationales Armutsmonitoring in Erfüllung der Motion 19.3953 WBK-S*. https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/fgg/andere/konzept_armutsmonitoring.pdf.download.pdf/Konzept_Armutsmonitoring.pdf
- CARITAS beider Basel. (2023). *Caritas beider Basel—Was wir tun*. www.caritas-beider-basel.ch/was-wir-tun
- CARITAS Schweiz. (2020). *Wirksame Armutspolitik braucht solide Grundlagen*. https://cms.caritas.ch/sites/default/files/2022-11/caritas_positionspapier_armutsmonitoring_de.pdf
- CARITAS Schweiz. (2023). *Engagement Schweiz*. <https://www.caritas.ch/de/engagement-schweiz>
- Charta Sozialhilfe Schweiz. (2022). *Sozialhilfe kurz erklärt*. Charta Sozialhilfe Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Städteinitiative Sozialpolitik. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/themen/Sozialhilfe/chsh-broschur-2202-D-220326-web.pdf
- Columbia University Irving Medical Centre. (2016, August 3). *Difference-in-Difference Estimation*. <https://www.publichealth.columbia.edu/research/population-health-methods/difference-difference-estimation>

- Das Schweizer Parlament. (2018). *Interpellation: Nichtbezug in der Sozialhilfe (Geschäft 18.4227)*.
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184227>
- Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt. (2022). *Unterstützungsrichtlinien*.
<https://www.sozialhilfe.bs.ch/dam/jcr:0734d0f2-59be-4e52-9d76-e9d2804c50ec/URL%202023%20definitiv.pdf>
- Diekmann, A., & Voss, T. (2004). Die Theorie rationalen Handelns: Stand und Perspektiven. In A. Diekmann & T. Voss (Hrsg.), *Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften: Anwendungen und Probleme* (S. 13–29). Oldenburg.
- Ecoplan. (2018). *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone: Teilprojekt 2*. Ecoplan.
- Eurofound (Hrsg.). (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications office of the European Union. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up>
- Familien-, Paar- und Erziehungsberatung. (2018). *Beratungsangebote*. <https://fabe.ch/beratungsangebot/beratungsangebot.html>
- Fluder, R., Hümbelin, O., Luchsinger, L., & Richard, T. (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern*. <https://doi.org/10.24451/ARBOR.12959>
- Fluder, R., & Stremlow, J. (1999). *Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*. Haupt.
- Freiplatzaktion Basel. (2023). *Was wir tun*. <https://freiplatzaktion-basel.ch/was-wir-tun>
- GGG Migration. (2023). *Jahresbericht 2022*. <https://www.ggg-migration.ch/wp-content/uploads/Jahresbericht-2022.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*. ZHAW. <https://doi.org/10.21256/zhaw-22446>
- Guggisberg, J., Bischof, S., Legler, V., & Dubach, P. (2018). *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen*. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2019/2019-06-07/ber-bass-d.pdf>
- Guggisberg, J., & Gerber, C. (2022). *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz*. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien

- BASS AG. https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf
- Heizmann, B., Jedinger, A., & Perry, A. (2018). Welfare Chauvinism, Economic Insecurity and the Asylum Seeker “Crisis”. *Societies*, 8(3), 83. <https://doi.org/10.3390/soc8030083>
- Helfferrich, C. (2022). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 875–892). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-37985-8_55
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers 17). <https://doi.org/10.1787/525815265414>
- Hohl, J. (2021). *Sozialhilfebezug als Risiko: Soziale Arbeit an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsrecht* [Masterarbeit, Hochschule Luzern: Soziale Arbeit]. https://files.www.soziothek.ch/source/2021_masa_Hohl_zenodo4555301.pdf
- Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. *Swiss Journal of Sociology*, 45(1), 7–33. <https://doi.org/10.2478/sjs-2019-0002>
- Hümbelin, O., Elsener, N., & Lehmann, O. T. (2023). *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016-2020 (im Druck)*. Berner Fachhochschule BFH, Soziale Arbeit. <https://arbor.bfh.ch/19212/>
- Hümbelin, O., Richard, T., Schuwey, C., Luchsinger, L., & Fluder, R. (2021). *Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt: Ausmass und Beweggründe* [Application/pdf]. Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit. <https://arbor.bfh.ch/15502/>
- Janssen, J., & van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95–116.
- Janssens, J., Goedemé, T., & Ponnet, K. (2021). The Claiming Costs Scale: A new instrument for measuring the costs potential beneficiaries face when claiming social benefits. *PLOS ONE*, 16(8). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0256438>
- Joppke, C. (2010). *Citizenship and Immigration*. Polity Press.
- Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer Program Complexity and the Take-Up of Social Benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 54–90. <https://doi.org/10.1257/pol.3.1.54>
- Kohler, U., & Kreuter, F. (2017). *Datenanalyse Mit Stata: Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung*. De Gruyter Oldenburg.

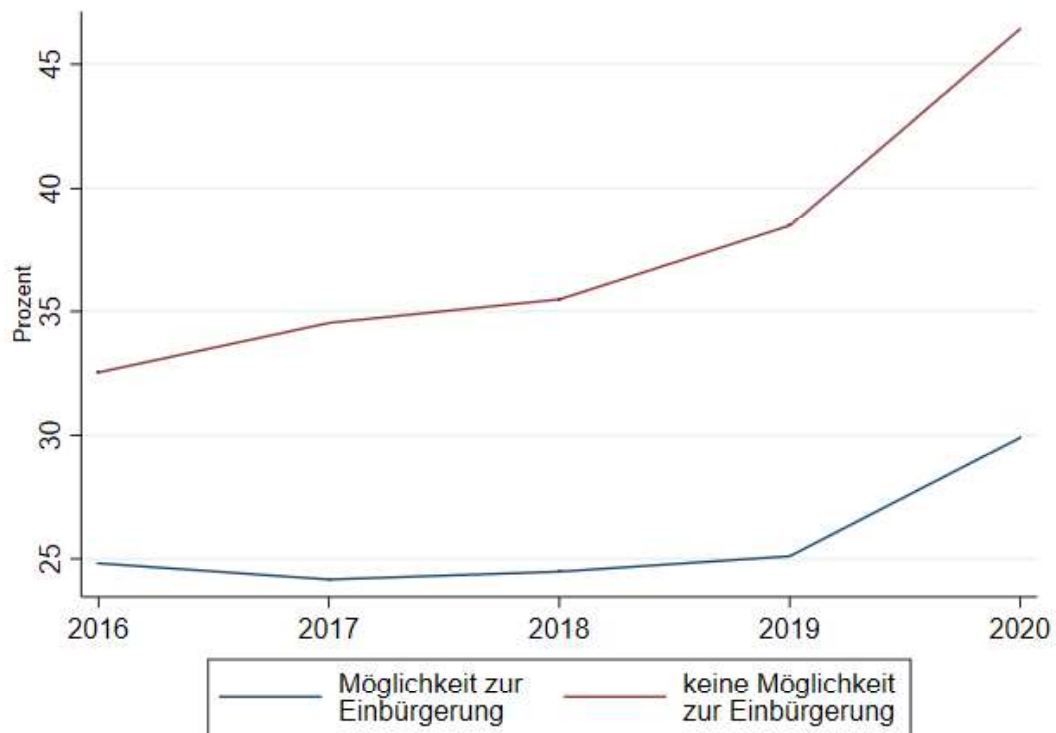
- Krenn, M. (2013). Prekäre Integration – zu den Besonderheiten eingeschränkter sozialer Teilhabe von MigrantInnen durch prekäre Arbeit. *SWS-Rundschau*, 54(4), 382–403.
- Kuckartz, U. (2016). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Beltz Juventa.
- Kuhlmann, C. (2018). Bildungsarmut und die soziale ‚Vererbung‘ von Ungleichheiten. In E.-U. Huster, J. Boeckh, & H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung* (S. 431–456). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19077-4>
- Leu, R., Burri, S., & Priester, T. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Haupt.
- Lucas, B., Bonvin, J.-M., & Hümbelin, O. (2021). The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 161–180. <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0013>
- Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J., Maggi, J., & Crettaz, E. (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève*.
- Meier, G., Mey, E., & Strohmeier Navarro Smith, R. (2021). *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung*. ZHAW. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23044>
- Mentorium. (2023). *Paneldatenanalyse—Statistik Wiki Ratgeber Lexikon*. Statistik-Nachhilfe Paneldatenanalyse. <https://www.statistik-nachhilfe.de/ratgeber/statistik/induktive-statistik/statistische-modellbildung-und-weitere-methoden/paneldatenanalyse>
- Morris, L. (2003). Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants’ Rights. *International Migration Review*, 37(1), 74–100. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00130.x>
- Plusminus. (2023). *Was Plusminus bietet*. <https://www.plusminus.ch/angebote/>
- Przyborski, A., & Wohlrab-Sahr, M. (2013). Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch. In *Qualitative Sozialforschung*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag. <https://doi.org/10.1524/9783486719550>
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. (2022). *Schriftliche Anfrage Nicole Amacher betreffend Rückstufungen und Entzug von Aufenthaltsbewilligungen seit Einführung des neuen AIG 2019 und der COVID-19-Pandemie (Geschäft 22.5127)*. <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100397/000000397312.pdf>
- Roth, J., Sant’Anna, P. H. C., Bilinski, A., & Poe, J. (2023). *What’s Trending in Difference-in-Differences? A Synthesis of the Recent Econometrics Literature* (2201.01194). arXiv. <http://arxiv.org/abs/2201.01194>

- SEM [Staatssekretariat für Migration]. (2020). *Was sind Integrationsvereinbarungen und Integrationsempfehlungen?* SEM [Staatssekretariat für Migration].
- SEM [Staatssekretariat für Migration]. (2021a). *Rundschreiben: Erläuterungen mit allgemeinen Ausführungen zur Sozialhilfe und zur Zustimmungspflicht beim Bezug von Sozialhilfe nach der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD)*. <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20210221-rs-sozialhilfe.pdf.download.pdf/20210221-rs-sozialhilfe-d.pdf>
- SEM [Staatssekretariat für Migration]. (2022a). *Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens*. SEM [Staatssekretariat für Migration].
- SEM [Staatssekretariat für Migration]. (2022b). *Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Eröffnung der Vernehmlassung [Medienmitteilung]*. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-86909.html>
- SEM [Staatssekretariat für Migration]. (2021b). *FAQ Aufenthalt und Integrationskriterien*. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/aufenthalt/faq.html>
- SKOS [Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe]. (2019a). *Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten*. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_MB-Drittstaaten.pdf
- SKOS [Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe]. (2019b). *Unterstützung von Personen aus dem EU/EFTA-Raum*. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_MB-EU-EFTA.pdf
- SKOS [Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe]. (2022). *SKOS-Richtlinien: Version vom 1.1.2022*. https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1
- Staatspolitische Kommission des Ständerats. (2017). *Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten [Postulat 17.3260]*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173260>
- Statistisches Amt Basel-Stadt. (2023). *Sozialkennzahlen 2023*. <https://www.statistik.bs.ch/analysen-berichte/gesellschaft-soziales/sozialkennzahlen.html>
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt. (2020). *CMS Kennzahlen Soziales*. <https://www.statistik.bs.ch/dam/jcr:c067687e-31d4-4260-a4c6-01cf7012c91f/CMS-Kennzahlen-Soziales.pdf>

- Steuerwald, C. (2018). Soziale Mobilität. In E.-U. Huster, J. Boeckh, & H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung* (S. 203–222). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19077-4>
- SVA Zürich. (2023). *Prämienverbilligung*. <https://svazurich.ch/unsere-produkte/weitere-produkte/praemienverbilligung/praemienverbilligung/anmeldung.html>
- van Mechelen, N. V., & Janssens, J. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights* (Working Paper 1708). Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp. https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container2453/files/CSB%20WP%202017/CSB_WP_17_08.pdf
- van Oorscot, W. (1991). Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15–30. <https://doi.org/10.1177/095892879100100103>
- van Oorscot, W. (1995). *Realizing rights: A multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits*. Avebury.
- von dem Berge, B. (2020). Teilstandardisierte Experteninterviews. In M. Tausendpfund (Hrsg.), *Fortgeschrittene Analyseverfahren in den Sozialwissenschaften: Ein Überblick* (S. 275–300). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-30237-5_9
- Warin, P. (2016). *Le non-recours aux politiques sociales*. Presses Universitaires de Grenoble.
- Wassermann, S. (2015). Das qualitative Experteninterview. In M. Niederberger & S. Wassermann (Hrsg.), *Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung* (S. 51–68). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01687-6>
- Winterhilfe Basel-Stadt. (2023). *Auftrag und Organisation*. <https://www.bs.winterhilfe.ch/ueber-uns/auftrag-und-organisation>

13. Anhang

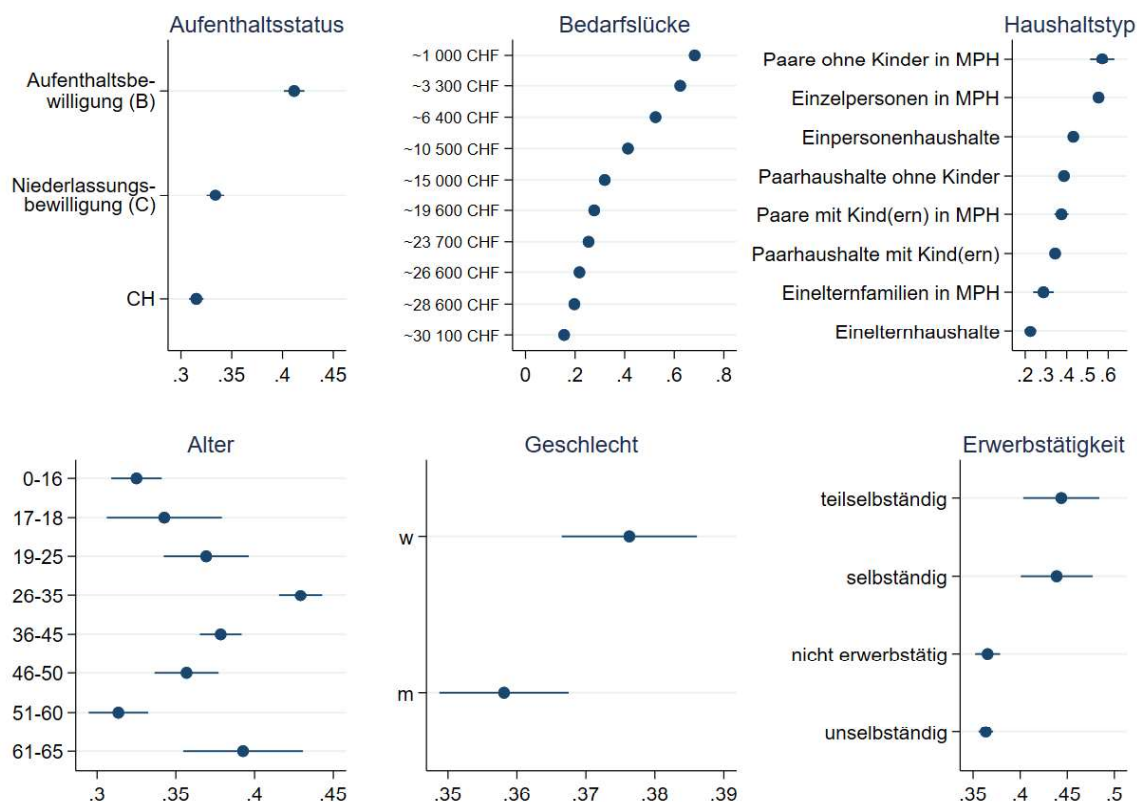
Abbildung 15: Nichtbezugsquote nach Möglichkeit zur Einbürgerung (nur C-Bewilligung)



N: 2016: 24'943; 2017: 25'455; 2018: 26'389; 2019: 26'733; 2020: 26'560. Datenquelle: BFH (2023)

13.1. Regressionsmodelle Einflussfaktoren von Nichtbezug

Abbildung 16: Average Marginal Effects für Kontrollvariablen (RE-Modell)



Average Marginal Effects der Kontrollvariablen des RE-Modells ; KI 95%. Bei allen Berechnungen ausser beim Aufenthaltsstatus sind nur Ausländer:innen im Modell. Datenquelle: BFH (2023)

Tabelle 5: Regressionsmodelle mit Kontrollvariablen

	Random-Effects-Modell		Fixed-Effects-Modell	
	Ohne CH	Mit CH	Ohne CH	Mit CH
Bedarfslücke	0.838*** (0.0141)	0.774*** (0.0182)	0.495*** (0.0167)	0.472*** (0.0216)
Familiensituation (Einpersonenh.)				
Eielfamilie in MPH	-1.821*** (0.293)	-1.816*** (0.365)	-1.103*** (0.408)	-1.110** (0.500)
Eielfamilienhaushalte	-2.653*** (0.118)	-2.734*** (0.161)	-1.220*** (0.245)	-1.046*** (0.314)
Einzelpersonen in MPH	1.389*** (0.0934)	1.441*** (0.130)	0.460*** (0.145)	0.810*** (0.199)
Paare mit Kind (-ern) in MPH	-0.863*** (0.199)	-0.694*** (0.240)	-0.563* (0.319)	-0.449 (0.397)
Paare ohne Kinder in MPH	1.614*** (0.326)	1.654*** (0.368)	0.646 (0.481)	1.203** (0.589)
Paarhaushalte mit Kind(ern)	-1.294*** (0.102)	-1.077*** (0.134)	-0.834*** (0.226)	-0.740*** (0.285)
Paarhaushalte ohne Kinder	-0.396*** (0.133)	-0.546*** (0.172)	-0.428* (0.229)	-0.635** (0.298)

Alter (0-16)				
17-18	-0.447*** (0.172)	0.234 (0.250)	0.0906 (0.258)	-0.347 (0.375)
19-25	-0.280** (0.139)	0.578*** (0.202)	0.381 (0.364)	-0.408 (0.562)
26-35	0.784*** (0.105)	1.326*** (0.145)	0.864* (0.443)	-0.815 (0.651)
36-45	-0.241** (0.105)	0.695*** (0.144)	0.918* (0.472)	-1.000 (0.696)
46-50	-0.742*** (0.134)	0.418** (0.181)	1.210** (0.523)	-0.855 (0.770)
51-60	-1.467*** (0.129)	-0.155 (0.185)	0.991* (0.587)	-1.243 (0.862)
61-65	-0.242 (0.191)	0.874*** (0.280)	1.494** (0.669)	-0.240 (0.996)
Frauen	0.265*** (0.0683)	0.237*** (0.0904)	- -	- -
Erwerbssituation (unselbständig)				
Nicht erwerbstätig	1.498*** (0.183)	0.930*** (0.255)	-0.148 (0.274)	-0.382 (0.380)
selbständig	1.486*** (0.193)	0.990*** (0.271)	-0.115 (0.250)	-0.314 (0.359)
teilselbständig	0.269*** (0.0736)	-0.0251 (0.0993)	-0.378*** (0.102)	-0.543*** (0.135)
Insig2u	2.497*** (0.0340)	2.419*** (0.0472)	- -	- -
Constant	-4.919*** (0.148)	-3.959*** (0.187)	- -	- -
Anzahl Fälle	54'408	28'344	9'698	5'301
Anzahl ID	20'034	10'713	2'803	1'550

Weitere Variablen: Aufenthaltsstatus, Herkunft, Aufenthaltsdauer, Einbürgerungsmöglichkeit. Vergleichskategorie in Klammern; SE in Klammern; *** p<0.01 **0.05 *p<0.1; Datenquelle: BFH (2023)

Tabelle 6: RE-Modell Ausländische Personen vs. Schweizer Personen

	Random- Effects-Modell
Aufenthaltsstatus (CH)	
Ausl. Personen	0.722*** (0.068)
Bedarfslücke	
	0.825*** (0.0140)
Familiensituation (Einpersonenh.)	
Einelternfamilie in MPH	-1.822*** (0.293)
Einelternhaushalte	-2.710*** (0.118)
Einzelpersonen in MPH	1.410*** (0.0935)
Paare mit Kind (-ern) in MPH	-0.862*** (0.200)
Paare ohne Kinder in MPH	1.604*** (0.326)
Paarhaushalte mit Kind(ern)	-1.339*** (0.102)
Paarhaushalte ohne Kinder	-0.357**

	(0.133)
Alter (0-16)	
17-18	-0.421*** (0.172)
19-25	-0.200 (0.139)
26-35	0.907*** (0.105)
36-45	-0.188 (0.105)
46-50	-0.757*** (0.134)
51-60	-1.540*** (0.129)
61-65	-0.331 (0.191)
Frauen	0.288*** (0.069)
Erwerbssituation (unselbständig)	
Nicht erwerbstätig	-3.215*** (0.073)
selbständig	1.196*** (0.176)
teilselbständig	1.208*** (0.182)
Insig2u	2.516*** (0.0340)
Constant	-5.865*** (0.151)
Anzahl Fälle	54'408
Anzahl ID	20'034

Aufenthaltsstatus: Vergleich Schweizer Personen vs. ausländische Personen. Vergleichskategorie in Klammern; SE in Klammern; *** p<0.01 **0.05 *p<0.1; Datenquelle: BFH (2023).

13.1.1. Voraussetzungsprüfung

Tabelle 7: Hausman-Test

	— Coefficients —		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) regression~d	(B) regression~m		
2.aufentha~m	.034751	.2198736	-.1851226	.245991
aufen~r_jahr	.0715636	-.0713634	.142927	.0264498
1.einbürge~g	-.0067971	-.2515011	.244704	.14856
2.drittsta~2	-.319751	-1.210521	.8907697	.7430054
bedarfsdez~1	.4716935	.7735564	-.3018629	.0117874
typ_detail~m				
1	-1.110363	-1.815836	.7054731	.3420605
2	-1.046062	-2.734305	1.688243	.2693936
4	.8104456	1.441344	-.6308985	.1503471
5	-.448877	-.6942728	.2453958	.3166339
6	1.202683	1.653826	-.4511431	.4601653
7	-.7396136	-1.076747	.3371337	.2516648
8	-.6347028	-.5462215	-.0884813	.2432316
alter				
2	-.3472888	.2341455	-.5814343	.2791869
3	-.4075492	.5782987	-.9858479	.5243927
4	-.815052	1.326224	-2.141276	.6345257
5	-.9997326	.695271	-1.695004	.6812062
6	-.8548253	.418006	-1.272831	.7484152
7	-1.242996	-.1548966	-1.0881	.8414873
8	-.2400534	.8740053	-1.114059	.9552776
erwerbstat~m				
2	-.3815314	.9297271	-1.311258	.2808025
3	-.3142332	.9902873	-1.30452	.2356601
4	-.5427998	-.0251119	-.5176879	.0908504

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtlogit
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtlogit

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

$\chi^2(22) = (b-B)' [(V_b-V_B)^{-1}] (b-B)$
 = 1475.68
 Prob>chi2 = 0.0000

Tabelle 8: Klassifizierungstabelle

```
Logistic model for nichtbezug
```

Classified	True		Total
	D	~D	
+	6632	2687	9319
-	3246	15779	19025
Total	9878	18466	28344

Classified + if predicted Pr(D) >= .5
True D defined as nichtbezug != 0

Sensitivity	Pr(+ D)	67.14%
Specificity	Pr(- ~D)	85.45%
Positive predictive value	Pr(D +)	71.17%
Negative predictive value	Pr(~D -)	82.94%
False + rate for true ~D	Pr(+ ~D)	14.55%
False - rate for true D	Pr(- D)	32.86%
False + rate for classified +	Pr(~D +)	28.83%
False - rate for classified -	Pr(D -)	17.06%
Correctly classified		79.07%

Tabelle 9: Linearitätsprüfung

```
Iteration 0: log likelihood = -18324.841
Iteration 1: log likelihood = -12825.201
Iteration 2: log likelihood = -12490.711
Iteration 3: log likelihood = -12467.487
Iteration 4: log likelihood = -12467.475
Iteration 5: log likelihood = -12467.475
```

```
Logistic regression                                Number of obs   =   28,344
LR chi2(2)                                         =   11714.73
Prob > chi2                                        =   0.0000
Pseudo R2                                         =   0.3196

Log likelihood = -12467.475
```

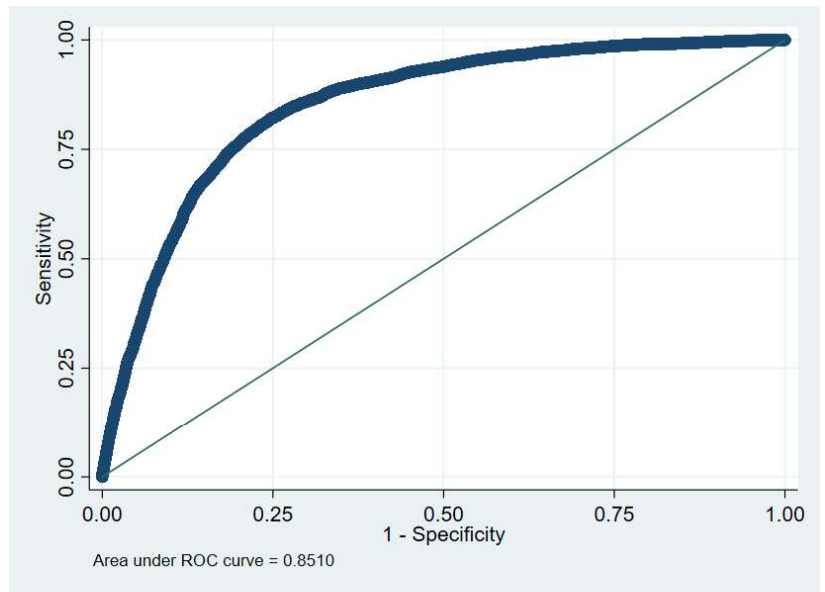
nichtbezug	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
_hat	1.009178	.014461	69.79	0.000	.9808354 1.037522
_hatsq	.0114541	.0113533	1.01	0.313	-.0107979 .0337062
_cons	-.0060089	.0111753	-0.54	0.591	-.027912 .0158942

Tabelle 10: Multikollinearität

Variable	VIF	1/VIF
2.aufentha-m	2.69	0.371708
aufen-r_jahr	2.56	0.391016
1.einbürge-g	3.41	0.293181
2.drittsta-2	1.16	0.863049
bedarfsdez-1	1.69	0.592131
typ_detail-m		
1	1.07	0.938927
2	2.17	0.461461
4	1.57	0.637157
5	1.18	0.844651
6	1.06	0.939074
7	2.69	0.371811
8	1.36	0.733737
alter		
2	1.09	0.916742
3	1.23	0.811040
4	2.14	0.466224
5	2.02	0.495542
6	1.58	0.631521
7	2.20	0.454103
8	1.33	0.754699
erwerbstat-m		
2	1.12	0.888942
3	1.13	0.888307
4	1.80	0.556197
wohnviertel		
2	4.74	0.210901
3	9.28	0.107812
4	9.32	0.107300
5	13.44	0.074430
6	4.70	0.212616
7	10.75	0.093023
8	8.33	0.119985
9	33.69	0.029684
10	10.66	0.093790
11	37.61	0.026592
12	9.28	0.107774
13	28.56	0.035015
14	45.09	0.022180
15	20.62	0.048490
16	8.60	0.116314
17	39.31	0.025442
18	5.59	0.178813
19	5.33	0.187583
Mean VIF	8.58	

end of do-file

Abbildung 17: Lroc-Klassifikation



13.2. Regressionsmodell Nichtbezugsdauer

MODEL INFO:

Observations: 2500 (343 missing obs. deleted)

Dependent Variable: n_nb

Type: OLS linear regression

MODEL FIT:

$F(15,2484) = 6.89, p = 0.00$

$R^2 = 0.04$

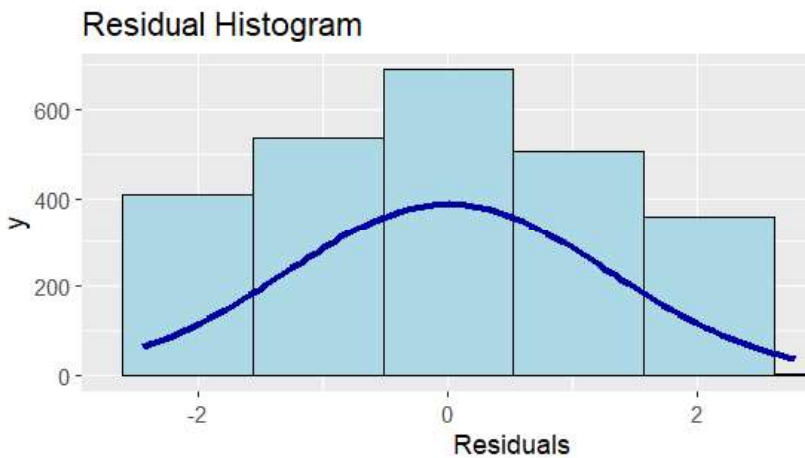
Adj. $R^2 = 0.03$

Standard errors: OLS

	Est.	S.E.	t val.	p
(Intercept)	3.11	0.11	28.69	0.00
aufenthaltsstatusch	0.06	0.08	0.70	0.48
aufenthaltsstatusNiederlassungsbewilligung (C)	0.20	0.08	2.58	0.01
drittstaatEU/EFTA	-0.18	0.08	-2.38	0.02
drittstaatSchweiz				
selbstständig_katselfständig	0.15	0.15	1.03	0.30
selbstständig_katteilselfständig	0.23	0.16	1.44	0.15
selbstständig_katunselfständig	-0.17	0.10	-1.65	0.10
bedarfsdezile_aequi~19200 CHF	0.12	0.13	0.98	0.33
bedarfsdezile_aequi~12600 CHF	-0.12	0.14	-0.86	0.39
bedarfsdezile_aequi~9000 CHF	-0.07	0.14	-0.53	0.60
bedarfsdezile_aequi~6450 CHF	-0.14	0.14	-1.02	0.31
bedarfsdezile_aequi~4550 CHF	-0.21	0.14	-1.55	0.12
bedarfsdezile_aequi~3200 CHF	-0.27	0.14	-2.04	0.04
bedarfsdezile_aequi~2100 CHF	-0.59	0.14	-4.27	0.00
bedarfsdezile_aequi~1150 CHF	-0.38	0.14	-2.77	0.01
bedarfsdezile_aequi~350 CHF	-0.54	0.14	-3.95	0.00

13.2.1. Voraussetzungsprüfungen

Normalverteilung der Residuen



Linearitätstest:

Rainbow test

data: reg_drittstaat
 Rain = 1.0491, df1 = 1250, df2 = 1233, p-value = 0.1992

Homoskedastizität

Breusch Pagan Test for Heteroskedasticity

Ho: the variance is constant
 Ha: the variance is not constant

Data

Response : n_nb
 Variables: fitted values of n_nb

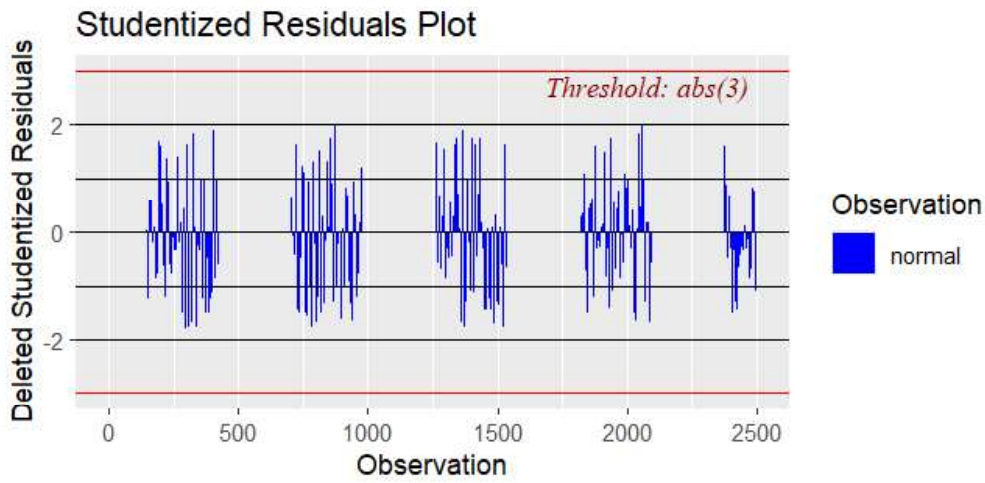
Test Summary

DF	=	1
Chi2	=	2.362882
Prob > Chi2	=	0.1242524

Multikollinearität:

	Variables	Tolerance	VIF
1	aufenthaltsstatusch	0.0000000	Inf
2	aufenthaltsstatusNiederlassungsbewilligung (C)	0.4717187	2.119907
3	drittstaatEU/EFTA	0.7162708	1.396120
4	drittstaatSchweiz	0.0000000	Inf
5	selbstständig_kat	0.6057498	1.650847
6	selbstständig_katteil	0.6236609	1.603435
7	selbstständig_katunselbstständig	0.3764498	2.656397
8	bedarfsdezile_aequi~19200 CHF	0.4599300	2.174244
9	bedarfsdezile_aequi~12600 CHF	0.4035353	2.478098
10	bedarfsdezile_aequi~9000 CHF	0.3982904	2.510731
11	bedarfsdezile_aequi~6450 CHF	0.3984522	2.509711
12	bedarfsdezile_aequi~4550 CHF	0.3854229	2.594552
13	bedarfsdezile_aequi~3200 CHF	0.4066709	2.458991
14	bedarfsdezile_aequi~2100 CHF	0.3909582	2.557818
15	bedarfsdezile_aequi~1150 CHF	0.3907956	2.558882
16	bedarfsdezile_aequi~350 CHF	0.3895576	2.567015

Ausreisserdiagnostik:

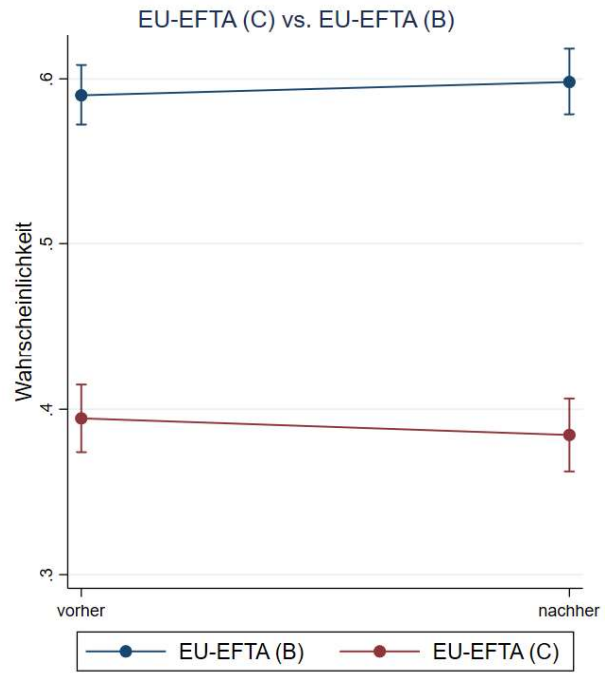
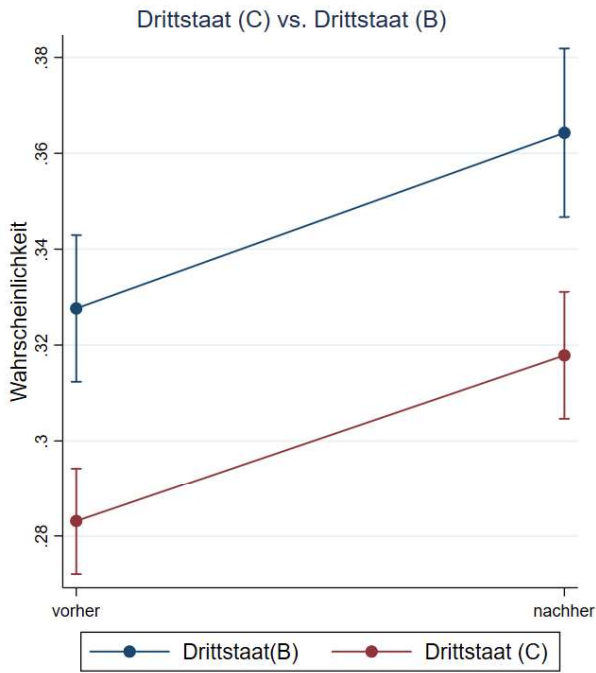


13.3. Difference in Difference

Tabelle 11: Difference-in-Difference für RE- und FE-Modelle

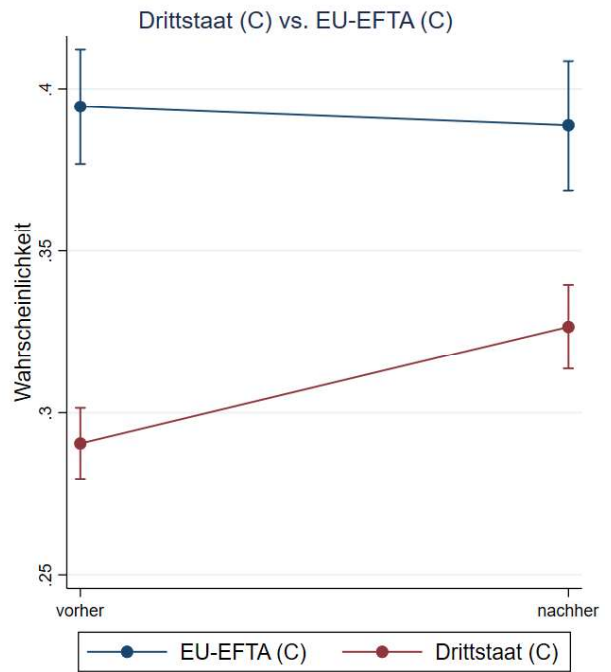
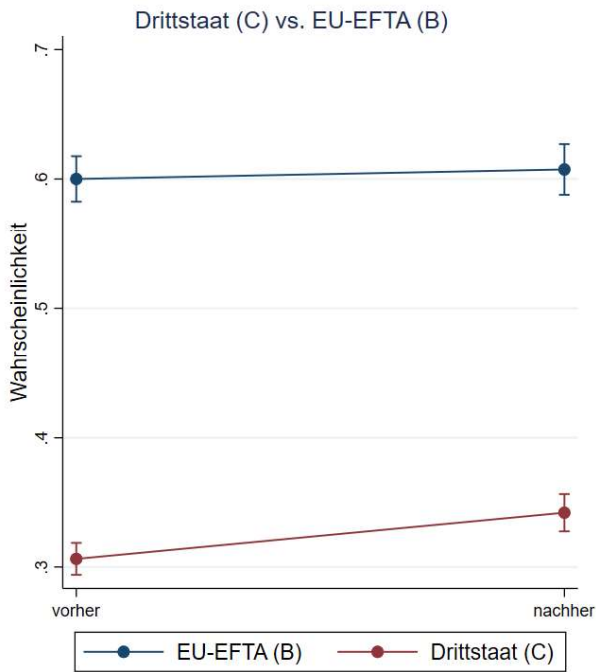
Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Random Effects	Fixed-Effects
Drittstaat	EU/EFTA	0.027***	0.037***
Drittstaat (C)	EU/EFTA (C)	0.033***	0.043***
Drittstaat (C)	Drittstaat (B)	0.002	-0.007
Drittstaat (C)	EU/EFTA (B)	0.02*	0.023*
Drittstaat (B)	EU/EFTA (C)	0.030**	0.054***
Drittstaat (B)	EU/EFTA (B)	0.017	0.032***
EU/EFTA (C)	EU/EFTA (B)	-0.019	-0.024

Abbildung 18: Grafische Darstellung der DiD-Modelle



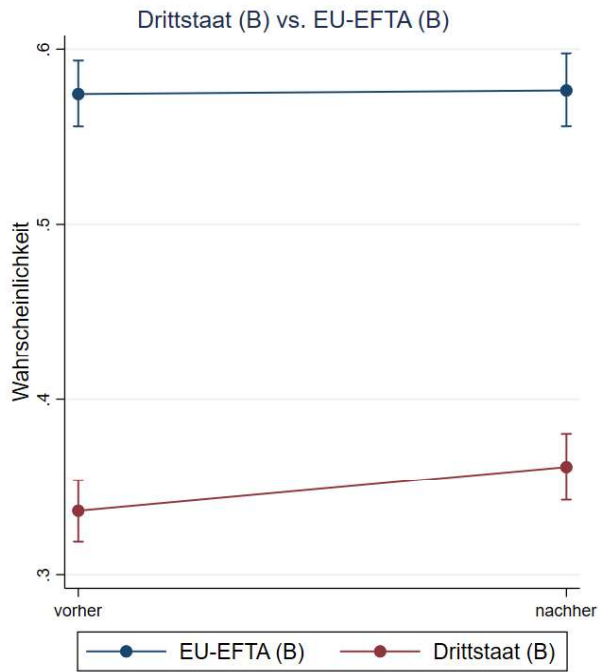
N= 18424. Datenquelle: BFH (2023)

N= 10491. Datenquelle: BFH (2023)

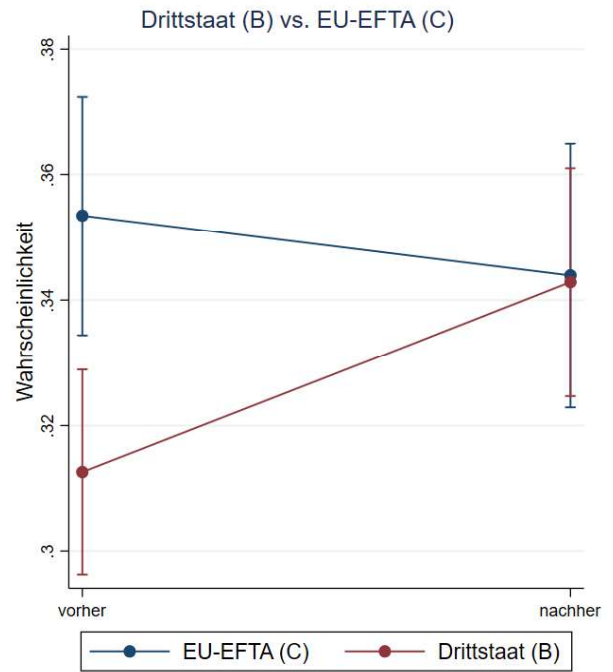


N= 17202. Datenquelle: BFH (2023)

N= 16697. Datenquelle: BFH (2023)



N= 12218. Datenquelle: BFH (2023)



N= 11713. Datenquelle: BFH (2023)