Herbst | automne | autunno 39 | 2022

terra cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

Soziale Sicherheit in der Migrationsgesellschaft Schweiz

Sécurité sociale dans la société suisse de migration

Sicurezza sociale nella società migratoria svizzera

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

terra cognita
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

Herbst | automne | autunno 39 | 2022

Herausgeberin / Maison d'édition / Editrice
Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Federal Commission on Migration FCM

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
058 465 91 16, ekm@ekm.admin.ch
www.terra-cognita.ch, www.ekm.admin.ch, www.facebook.com/ekmcfm

Redaktion / Rédaction / Redazione
Bettina Looser, Sibylle Siegwart, Lenny Kaye Bugayong

Übersetzung / Traduction / Traduzione
Marie-Claude Mayr et Florian Mayr (f), Angela Petrone (i)

Gestaltung / Graphisme / Grafica
Cavelti AG, Gossau

Druck / Impression / Stampa
Cavelti AG, Gossau

Titelbild / Page de couverture / Pagina di copertina
Net. Copyright Christina Baeriswyl

Copyright Illustrationen
Christina Baeriswyl lebt und arbeitet in Zürich, Schweiz.
Ihre Illustrationen wurden mit mehreren internationalen Preisen ausgezeichnet.
Ein Teil der Illustrationen in diesem Heft wurde ursprünglich
für die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ entwickelt.

Copyright Fotos
Philip Böni ist ausgebildeter Fotograf aus Schaffhausen, Schweiz, mit langjähriger Erfahrung in den Bereichen People, Architektur- und Businessfotografie.

Erscheint zweimal jährlich / Paraît deux fois par année / Esce due volte all'anno
Auflage / Tirage / Tiratura
10 000 Ex. 09.2022 860486231

© EKM / CFM
Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht. Belegexemplar an die EKM.
Reproduction autorisée avec indication de la source. Remise d'un exemplaire à la CFM.
Ristampa autorizzata con indicazione della fonte. Consegna di un esemplare alla CFM.

Vertrieb / Distribution / Distribuzione
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern, www.bundespublikationen.admin.ch
SAP-Mat.-Nr. 420.900.39

Abonnement / Abbonamento
ekm@ekm.admin.ch

Preis / Prix / Prezzo: gratis

Die in den einzelnen Artikeln geäusserte Meinung muss sich mit derjenigen der EKM nicht decken.
Les points de vue exprimés dans les divers articles ne doivent pas forcément coïncider avec l'opinion de la CFM.
I punti di vista espressi nei diversi articoli non devono necessariamente corrispondere con l'opinione della CFM.

FSC www.fsc.org
RECYCLED
Papier aus Recyclingmaterial
Papier fait à partir de matériaux recyclés
Carta prodotta da materiale riciclato
FSC® C021085

Soziale Sicherheit in der Migrationsgesellschaft Schweiz

Sécurité sociale dans la société suisse de migration

Sicurezza sociale nella società migratoria svizzera

Editorial
Zum Wohle von uns allen
Bettina Looser
Seite 4

Éditorial
Pour le bien de tous
Bettina Looser
Page 8

Editoriale
Per il bene di noi tutti
Bettina Looser
Pagina 10

Literatur
Amuat
Goran Vulović alias «Milchmaa»
Seite 13

Erscheinungsformen der Armut
Armut in einem reichen Land
Christoph Butterwegge
Seite 14

Transformations dans l'aide sociale
Gouverner la pauvreté
Verena Keller
Page 18

Direkte Demokratie und Sozialpolitik
Soziale Sicherheit: Plädoyer für Mitbestimmung
Carlo Knöpfel
Seite 22

Littérature
Humain
RLaRage
Page 25

Accesso alle prestazioni sociali
Disparità
Anja Tamò-Gafner
Pagina 26

La protection sociale sélective
Assurances sociales : solidarité entre qui ?
Jean-Pierre Tabin
Page 30

Der Auftrag der Sozialhilfe
Auf Risikofaktoren reagieren statt Menschen ausschliessen
Markus Kaufmann
Seite 34

Literatur
Geld pflücka
Goran Vulović alias «Milchmaa»
Seite 37

Wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit im Bürgerrecht
Armut als Einbürgerungshindernis
Barbara von Rütte
Seite 38

Interazione tra povertà e formazione
Povertà nella prima infanzia – conseguenze per la scuola
Andrea Lanfranchi
Pagina 42

Integration und Ausschluss
Folgen von Sozialhilfebezug für Ausländerinnen und Ausländer
Alexander Suter
Seite 46

Charta Sozialhilfe Schweiz
Eine Allianz für eine starke Sozialhilfe
Felix Wolffers
Seite 50

Literatur
Subito
Goran Vulović alias «Milchmaa»
Seite 53

Émigration et assurances sociales: l'exemple de l'assurance-vieillesse
Prendre sa retraite à l'étranger
Ilka Steiner
Page 54

Sensibilisierung für den bewussten Sprachgebrauch
«(Un-)Wörterbuch» der Sozialen Arbeit
Tobias Bockstaller
Seite 58

Obdachlose Migrantinnen und Migranten in Schweizer Städten
Armutsreisende aus Osteuropa
Zsolt Temesvary
Seite 62

Renforcer l'intégration et l'autonomie des migrants
« L'AIS nous pousse à maximiser le temps »
Line Golestani
Page 64

Littérature
Fauve
RLaRage
Page 67

Armutsbetroffene sind migrationsrechtlich unerwünscht
Paradigmenwechsel tut not
Marc Spescha
Seite 68

Dormir, attendre, manger
La spirale infernale
Viviane Cretton et Stefanie Kurt
Page 72

Berechnung des Lebensunterhalts in der Asylsozialhilfe
Asylsozialhilfe auf dem Prüfstein
Ruedi Illes
Seite 76

Literatur
Exponat
Goran Vulović alias «Milchmaa»
Seite 79

Zugang zu sozialen Rechten
Unterschiedliche soziale Absicherung je nach Herkunft
Michelle Beyeler
Seite 80

Soziale und berufliche Partizipation dank Sozialhilfe
Drohende Prekarisierung statt umfassender Schutz
Eva Mey und Gisela Meier
Seite 82

Directive « citoyenneté » de l'UE
L'accès des citoyens européens à l'aide sociale
Astrid Epiney
Page 86

Armutsbetroffene Kinder
Kinder leiden mit: Was hilft?
Ueli Mäder
Seite 90

Literatur
Aba
Goran Vulović alias «Milchmaa»
Seite 92

Niederlassungsbewilligung und soziale (Un-)Sicherheit
Was steht hinter «selbstverschuldetem» Sozialhilfebezug?
Mirjam Baumgartner
Seite 94

Prekarisierung in der Arbeitswelt
Prekarisierung und Desintegration
Hilmi Gashi und Marie Saulnier Bloch
Seite 98

Alliance de 26 organisations de lutte contre la pauvreté
Combattre la pauvreté et non les pauvres
Annina Grob
Page 102

Littérature
Seul
RLaRage
Page 105

Aufenthaltsstatus und Existenzsicherung
Soziale Absicherung darf nicht vom Pass abhängen
Marianne Hochuli
Seite 106

Möglichkeiten und Chancen der Partizipation von armutserfahrenen Personen
«Wenn ihr mich fragt …»
Emanuela Chiapparini
Seite 108

Städteinitiative Sozialpolitik
Unsichtbare Armut
Im Gespräch mit Franziska Teuscher, Nicolas Galladé und Raphael Golta
Seite 112

Infothek / Infothèque / Infoteca
Soziale Sicherheit
in der Migrationsgesellschaft Schweiz
Sécurité sociale
dans la société suisse de migration
Sicurezza sociale
nella società migratoria svizzera
Seite 116

Zum Wohle von uns allen

Bettina Looser

In der Schweiz gibt es ein Sicherheitsnetz, das weitreichenden Schutz vor Armut bietet – auch dann, wenn Menschen krank werden, die Arbeit verlieren oder zu wenig verdienen, um davon leben zu können. Nicht alle aber sind in der Schweiz gleich gut geschützt. Bestimmte Bevölkerungsgruppen mit Migrationsbezug sind besonderen Armutsrisiken ausgesetzt: Working Poor ohne Schweizer Pass, die trotz Vollzeitstellen im Niedriglohnsektor zu wenig verdienen, vorläufig Aufgenommene, die mit besonders tiefen Sozialhilfesätzen auskommen müssen, und Personen, die aus dem Asylsystem ausgeschieden sind. Selbstständige ohne Schweizer Pass, die mit Kleinstunternehmen ganz ohne Sicherheitsnetz arbeiten, sowie Sans-Papiers und Obdachlose, die durch alle Maschen fallen.

Menschen ohne Schweizer Pass sind in ihrer Existenz zudem doppelt gefährdet. Denn wenn sie nicht mehr aus eigener Kraft über die Runden kommen, müssen sie fürchten, dass ihre Aufenthaltsrechte zurückgestuft oder entzogen werden. Wer arm wird, muss mit Bestrafung rechnen – auch Menschen, die wegen eines Schicksalsschlags nicht mehr arbeitsfähig sind, Frauen, die auf der Flucht vor einem gewalttätigen Ehemann sind und Sozialhilfe benötigen, sowie Kinder von sozialhilfebedürftigen Migrantinnen und Migranten. Viele fürchten darum den Verlust des Bleiberechts so sehr, dass sie sich nicht mehr an die Sozialbehörden wenden. Stattdessen verschulden sie sich, stehen bei Hilfsorganisationen und Kirchen für Essen an und sparen bei Grundbedürfnissen wie Heizwärme und Gesundheit.

Ihre Armut zeigt sich ganz konkret – an den Prioritäten, die sie setzen müssen, und an den Fragen, die sie sich täglich stellen: Für welches Kind kaufe ich Winterschuhe? Leisten wir uns das Kinderbett oder ein Geschenk zum Geburtstag? Wie bezahle ich Strom und Nebenkosten? Wo finden wir eine günstigere Wohnung, ohne die Kinder aus ihrer vertrauten Umgebung reissen zu müssen? Die Armut zeigt sich an all dem, was nicht da ist. Im Einkaufswagen fehlen neben Reis und Nudeln die Früchte, das Gemüse und das Fleisch. Für soziale Kontakte fehlt das Geld, weil Busticket, Kaffee im Restaurant und Kinoeintritt zu teuer sind. Für den Badeintritt der Kinder fehlen ein paar Franken im Portemonnaie. Den Zähnen fehlt die Füllung, der Brille die nötige Anpassung. Für Erholung fehlt die Zeit und für neue Perspektiven die Zuversicht.

Im vorliegenden Heft richten die Illustrationen von ***Christina Baeriswyl*** *sowie die Texte der Rapper* ***Milchmaa*** *und* ***RLaRage*** *den Blick auf das, was mangelnde soziale Sicherheit und schlechte Zukunftsaussichten bei den Betroffenen auslösen. Sie zeigen die Farben, Worte und Töne der Sorge, des Verzagens, der Scham und der Wut – aber auch jene des Muts, des Aufbruchs und der Sehnsucht nach Akzeptanz und Zugehörigkeit in dem Land, in dem man lebt und liebt.*

Die Autorinnen und Autoren dieser Ausgabe von terra cognita nehmen die strukturellen Herausforderungen bei den Sozialversicherungen in den Blick, erläutern Erklärungsansätze für die erhöhten Risiken von Beschäftigten ohne Schweizer Pass und beschreiben Lösungsansätze zur Vermeidung von Armut. Sie suchen Antworten auf Fragen, die sich bei der Auseinandersetzung mit dem Thema der sozialen (Un-)Sicherheit ergeben: Wie wäre eine kohärente Migrationspolitik zu gestalten, welche die Erfordernisse der Integration und der Sozialpolitik in Einklang bringt? Schafft die Verknüpfung einer restriktiven Migrationspolitik mit der Sozialpolitik Anreize für mehr Leistung und Eigenver-

antwortung? Oder schafft sie mehr Probleme, als sie löst? Hilft sie, Kosten zu sparen – oder führt sie insgesamt zu höheren Kosten an einem anderen Ort? Was hilft den einzelnen Betroffenen langfristig aus ihrer Not? Und wie kann man mit ihnen zusammen der Armutsspirale entgegenwirken?

Die Beiträge werfen grundsätzliche Fragen zu unserem Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft Schweiz auf. Dürfen Menschen mit und solche ohne Schweizer Pass unterschiedlich behandelt werden, wenn es um den Schutz vor Armut geht? Darf Armut bestraft werden? Erhalten nur Menschen mit guten Einkommen und gesuchtem Fachkräftepotenzial sichere Aufenthaltsrechte?

Vor der Kulisse aggressiver Autokratien und Diktaturen, die selbst die eigene Bevölkerung als Kanonenfutter benutzen, zeigen sich die Stärken der Demokratie besonders eindrücklich. Demokratien leben von der Idee der Würde des Menschen und seines unveräusserlichen Werts – und von der Überzeugung, dass ein Staat kein Selbstzweck ist, sondern dafür da, die Würde des und der Einzelnen ebenso zu schützen wie das Wohlergehen aller. Armut und Prekarität, unsichere Bleiberechte, verwehrte politische Partizipation und die Bemessung des Wertes eines Menschen an seinem ökonomischen Nutzen – das alles hält Menschen klein – und macht uns damit als demokratische Gesellschaft kleiner, als wir sind.

Wir sollten den Mut finden, in der Demokratie zusammenzuhalten und uns gegenseitig zu stärken. Und wir sollten den Mut aufbringen, alles daranzusetzen, die soziale Sicherheit in der Migrationsgesellschaft Schweiz an einem der schönsten Sätze in der Bundesverfassung auszurichten: «… gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen.»

BETTINA LOOSER
ist Geschäftsführerin der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

5FR
5FR

Pour le bien de tous

Bettina Looser

Il y a en Suisse un filet de sécurité qui offre une large protection face à la pauvreté – même lorsque les personnes tombent malades, perdent leur emploi ou gagnent trop peu pour pouvoir vivre de leurs revenus. Cependant, tous ne bénéficient pas de la même protection en Suisse. Certains groupes de population issus de l'immigration sont exposés à des risques de pauvreté particuliers : les working poor sans passeport suisse, qui, malgré des emplois à plein temps dans les secteurs à bas salaires, gagnent trop peu ; les personnes admises à titre provisoire contraintes de vivre avec des aides sociales de faible montant, et celles qui sont sorties du système d'asile. Il y a aussi les micro-entrepreneurs sans passeport suisse qui travaillent sans aucun filet de sécurité, ainsi que les sans-papiers et les sans domicile fixe, qui passent à travers toutes les mailles.

En outre, les personnes qui ne possèdent pas de passeport suisse sont doublement menacées dans leur existence. Car si elles n'arrivent plus assurer leur subsistance par leurs propres moyens, elles peuvent craindre que leurs droits de séjour ne soient rétrogradés, voire supprimés. Les pauvres doivent s'attendre à être pénalisés – qu'il s'agisse de ceux qui ne peuvent plus travailler suite à un coup du sort, de femmes qui fuient un mari violent ou encore d'enfants de migrants nécessitant une aide sociale. Nombreux sont ceux qui redoutent tellement la perte de leur droit de séjour qu'ils ne s'adressent plus aux autorités sociales. Au lieu de cela, ils contractent des dettes, ont recours aux organisations caritatives et aux églises pour se nourrir et font des économies sur les besoins de base, comme le chauffage et la santé.

Leur pauvreté se manifeste concrètement. Par exemple aux priorités qu'ils doivent se fixer et aux questions qui se posent quotidiennement : à quel enfant acheter des chaussures d'hiver ? Doit-on acheter un lit d'enfant ou un cadeau d'anniversaire ? Comment payer l'électricité et les charges ? Où trouver un logement moins cher sans arracher les enfants à leur environnement familier ? La pauvreté se voit à tout ce qui n'est pas là. Dans le Caddie, à côté du riz et des pâtes, il n'y a pas de fruits, de légumes ou de viande. Pour les contacts sociaux, l'argent manque, car le ticket de bus, le café au restaurant et l'entrée au cinéma sont trop coûteux. Pour payer aux enfants l'entrée à la piscine, il faudrait quelques francs de plus dans le porte-monnaie. Il n'y a pas d'argent pour soigner les dents ou changer de lunettes. Le temps manque pour se reposer ; pour les perspectives d'avenir, c'est la confiance qui manque.

Dans le présent magazine, les illustrations de ***Christina Baeriswyl*** *et les textes des rappeurs* ***Milchmaa*** *et* ***RLaRage*** *attirent l'attention sur ce que l'absence de protection sociale et les piètres perspectives d'avenir déclenchent chez les personnes concernées. Ils mettent en lumière les couleurs, les mots et les sons de l'inquiétude, du sentiment de ne pas être à la hauteur, de la honte et de la colère – mais aussi ceux du courage, du désir de prendre un nouveau départ, d'être accepté et d'appartenir au pays dans lequel on vit et aime.*

Les auteurs de ce numéro de terra cognita se penchent sur les défis structurels des assurances sociales, expliquent les risques accrus auxquels sont exposés les travailleurs sans passeport suisse et présentent des solutions pour éviter la pauvreté. Ils cherchent des réponses aux questions qui se posent lorsqu'on soulève la question de l'(in)sécurité sociale. Comment concevoir une politique migratoire cohérente conciliant les exigences de l'intégration et de la politique sociale ? La corrélation entre politique migratoire restrictive et politique sociale engendre-t-elle des incitations à davantage de per-

formance et de responsabilité individuelle ? Ou crée-t-elle plus de problèmes qu'elle n'en résout ? Contribue-t-elle à réaliser des économies – ou mène-t-elle à des coûts plus élevés ailleurs ? Comment sortir les personnes concernées de l'indigence à long terme ? Et comment lutter avec elles contre la spirale de la pauvreté ?

Les contributions abordent des questions fondamentales sur le vivre-ensemble dans la société suisse de migration. Peut-on traiter différemment les personnes avec et sans passeport suisse quand il s'agit de protection contre la pauvreté ? A-t-on le droit de pénaliser les pauvres ? Les droits de séjour stables seraient-ils dévolus aux seules personnes disposant de bons revenus et d'un potentiel de main-d'œuvre qualifiée ?

Les forces de la démocratie se révèlent de manière particulièrement marquante dans le contexte d'autocraties et de dictatures agressives qui utilisent leur propre population comme chair à canon. Les démocraties vivent de l'idée de la dignité de l'être humain, de sa valeur inaliénable – et de la conviction qu'un État n'est pas une fin en soi, mais qu'il est là pour protéger la dignité de l'individu tout comme le bien-être de tous. La pauvreté et la précarité, l'insécurité du droit de séjour, le refus de la participation politique et la mesure de la valeur d'un être humain à l'aune de son utilité économique – tout cela ternit l'être humain – et nous fait perdre, en tant que société démocratique, un peu de notre éclat.

En démocratie, nous devrions trouver le courage d'être solidaires et de nous conférer mutuellement de la force. Nous devrions aussi avoir le courage de tout mettre en œuvre pour que la protection sociale dans la société suisse de migration s'inspire de l'une des plus belles phrases de la Constitution fédérale : « … sachant que seul est libre qui use de sa liberté et que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres. »

BETTINA LOOSER
est Directrice de la Commission fédérale des migrations CFM.

Per il bene di noi tutti

Bettina Looser

In Svizzera esiste una fitta rete di assicurazioni sociali che offre un'ampia protezione contro la povertà, anche quando ci si ammala, si perde il lavoro o quando il reddito percepito non basta a sopravvivere. Questa protezione, tuttavia, non è uguale per tutti: soprattutto chi ha un passato migratorio è infatti particolarmente esposto al pericolo di povertà. Basti pensare ai working poor senza passaporto svizzero, che non riescono a guadagnare a sufficienza pur lavorando a tempo pieno in settori con livelli salariali bassi; alle persone ammesse provvisoriamente, che devono sostenersi con degli aiuti sociali insufficienti; a chi è stato escluso dal sistema dell'asilo; ai lavoratori indipendenti senza passaporto svizzero, che gestiscono micro-imprese senza disporre di alcuna sicurezza sociale, nonché ai sans papiers e ai senzatetto che sfuggono dalle maglie della rete.

Chi non possiede un passaporto svizzero corre inoltre un doppio pericolo perché, se non riesce più a sostentarsi da solo, rischia di vedersi sottratto o limitato il proprio diritto di soggiorno. Chi è povero viene sostanzialmente punito per esserlo, compresi coloro che, per un destino avverso, non sono più in grado di lavorare, nonché le donne fuggite da un marito violento e bisognose di assistenza sociale o i figli degli immigrati che ricorrono all'aiuto sociale. Molti temono così tanto di perdere il diritto di soggiornare in Svizzera che, invece di rivolgersi alle autorità sociali, preferiscono indebitarsi, fare la fila davanti alle organizzazioni umanitarie o alle chiese per avere qualcosa da mangiare e risparmiare su prerequisiti essenziali come la propria salute o un alloggio caldo.

La loro povertà si manifesta in maniera molto concreta … nelle priorità che devono stabilire o nelle domande quotidiane a cui devono trovare una risposta: a quale dei miei figli posso comprare delle scarpe per l'inverno? Possiamo permetterci un letto per il bambino o un regalo per il suo compleanno? Come pagherò l'elettricità e le altre bollette? Dove possiamo trovare un alloggio più economico senza dover sradicare i bambini dal loro ambiente familiare? … La povertà si manifesta di fatto in tutto ciò che non c'è: nell'assenza di frutta, verdura e carne dal carrello della spesa, che contiene invece solo riso e pasta; nell'impossibilità di mantenere contatti sociali perché non si hanno i soldi per comprare il biglietto dell'autobus, un caffè, il biglietto del cinema o della piscina; nei denti non otturati o negli occhiali non adatti, perché la salute è troppo cara. E poi manca il tempo per svagarsi e manca la speranza in un futuro diverso.

In questo numero di terra cognita le illustrazioni di ***Christina Baeriswyl*** *e i testi dei cantanti rap* ***Milchmaa*** *e* ***RLaRage*** *gettano uno sguardo su quello che può scatenare l'assenza di sicurezza sociale e di prospettive. Mostrano i colori, le parole e i toni della preoccupazione, dello sconforto, della vergogna e della rabbia, ma anche quelli del coraggio, della svolta e del desiderio di accettazione e appartenenza nel Paese in cui si vive e in cui si trovano i propri affetti.*

Analizzando le problematiche strutturali intrinseche alla sicurezza sociale, gli autori di questo numero spiegano perché i lavoratori che non possiedono un passaporto svizzero sono più esposti al rischio di povertà e abbozzano alcune soluzioni per evitare che questo rischio si realizzi. Indagano inoltre le risposte alle domande che emergono intorno alla questione della (in)sicurezza sociale: come si potrebbe configurare una politica migratoria coerente che coniughi le esigenze legate all'integrazione con quelle della politica sociale? L'interconnes-

sione tra una politica migratoria più restrittiva e la politica di sicurezza sociale crea degli incentivi per migliorare le prestazioni e incoraggiare la responsabilità individuale o genera piuttosto più problemi di quanti ne risolva? Permette di ridurre i costi o li fa invece aumentare trasferendoli altrove? In che modo i singoli individui possono uscire dalla situazione di indigenza in cui si trovano e come si può aiutarli a combattere la spirale della povertà?

I vari articoli pubblicati in questo numero sollevano domande fondamentali sulla convivenza nella società migratoria svizzera. È giusto che chi non possiede il passaporto svizzero sia trattato diversamente da chi ce l'ha e non riceva quindi la stessa protezione contro la povertà? Ed è giusto punire qualcuno perché è povero? Solo chi percepisce un buon reddito ed è più qualificato sul piano professionale può garantirsi un diritto di soggiorno sicuro?

Sullo sfondo di autocrazie e dittature aggressive che usano la popolazione come carne da macello, i punti di forza della democrazia emergono in maniera particolarmente netta. Le democrazie si fondano sul principio della dignità umana e del suo valore inalienabile, nonché sulla convinzione che uno Stato non sia fine a sé stesso, bensì esista per proteggere sia la dignità del singolo che il benessere della collettività. Povertà, precarietà, diritto di soggiorno incerto, partecipazione politica negata e valore dell'individuo commisurato alla sua utilità economica … tutto ciò rimpicciolisce l'essere umano in quanto individuo e ancor di più in quanto parte di una società democratica.

Dovremmo trovare il coraggio di restare uniti nella democrazia e di sostenerci a vicenda, di fare tutto il possibile per far sì che la sicurezza sociale nella società migratoria svizzera incarni una delle affermazioni più belle della Costituzione federale: «… Consci che libero è soltanto chi usa della sua libertà e che la forza di un popolo si commisura al benessere dei più deboli dei suoi membri».

BETTINA LOOSER
è Direttrice della Commissione federale della migrazione CFM.

Amuat

Goran Vulović alias «Milchmaa», Liedtext vom Album «-muat» (2021)

Wenn schu vor da ersta Sunnastrahla
di nüt meh berüahra kann wia d Bundeslada
weg Träum vum Nit-könna-davorenna
Zuakunftsängst, Grinddröhna und Sodbrenna
wenn dina morgendlichi Aschiss
di vergessa loht, dass sie schlofend in dim Arm liggt
d Morgatoiletta wia na letschti Ölig
laufsch bückt durch dia Tür, denn ab jez bisch hörig
im Lift voller Nochfahra vu Schof und vu Hofnarra
Opfergaba Kopf aba in obersti Stock fahra
Hochstapler, unschuldig wia pummeligi Chorknaba
Tunnelblick wia Bobfahra,
nur stumm uf an Knopf starra – Schockstarri
das über em See sind kei Nebelschwada
sondern verloreni Seela us dr Chefetaga
im halbleera Tram bi dr Türa warta
niamert will dä Platz neb em Schwarza
niamert will dä Platz neb em Arma
em Fremda, em Kranka,
dr Muatter mit em Kind uf da Arma
dahei goht es witer uf dr glich Pista
as Büro statt as Kinderzimmer irichta
sich im Netz an fremda Leba satt xeh
dafür vum eigena immer wieder abgeh
am Obed no erstklassiges Essa
am Morga druf denn Selbsthass in der S-Bahn
Gnussverzicht, nit als Asket,
sondern als a Ästhet, escape
in üsem Universum iPhone huldigens nur Cyborgs
au wenn er's nit glauba kann, dr Gulliver isch Hei kho

Ref.
Sie hend üs üser Amuat beraubt
und sie üs als Armuat verkauft

Dia glänzenda Berga stets uf em Schirm
doch dia wertvollsta Perla findsch uf dr Stirn
dr edelsti Tropfa an dr Nasaspitza
as Leba wia's kunnt statt noch Planigsskizza
liaber wür i mol dr Staub vu da Hosa klopfa
als mit igsunknem Haupt in da Compi glotza
als mit igfrornem Traum uf dia Konti glotza
als mit izogna Klaua uf dia Boni hoffa
d Aristocrazia weiss nüt vu Grazia
au wenn Ballerinas durch dia Opera springen
nei, dia findsch du im a modriga Zimmer
wo knotigi Finger, diar Sockana lismeln
wo Johra noch ihrem Tod di no immer
ans Grossi erinnern, sorry so simmer

GORAN VULOVIĆ
ist Gymnasiallehrer und unterrichtet in Zürich Geschichte und Deutsch. Seit 20 Jahren rappt er unter dem Namen «Milchmaa» und hat 2021 sein aktuelles Album «-muat» veröffentlicht.

Armut in einem reichen Land

Christoph Butterwegge

Jahrzehntelang wurde die Armut in Ländern wie der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland entweder ignoriert oder nach dem Motto «Not und Elend gibt es nur in Entwicklungsländern» relativiert. Wenn sie in den Medien überhaupt zum Thema gemacht wurde, dann höchstens im Zusammenhang mit besonders spektakulären Ereignissen – beispielsweise dem Kältetod eines Obdachlosen oder dem Verhungern eines Kleinkindes. In jüngster Zeit ändert sich das: Denn aktuelle Studien zeigen, dass Armut auch in diesen Ländern schon lange kein Rand(gruppen)phänomen mehr ist, als das sie bis heute gern relativiert wird. Im Gegenteil – Armut dringt immer stärker zur Mitte der Gesellschaft vor.

Armut tritt in unterschiedlichen Erscheinungsformen auf: Um die beiden wichtigsten voneinander abzugrenzen, unterscheidet man in der Fachliteratur zwischen absoluter, extremer bzw. existenzieller Armut einerseits sowie relativer Armut andererseits. Von absoluter, existenzieller oder extremer Armut ist betroffen, wer seine Grundbedürfnisse nicht zu befriedigen vermag, also die zum Überleben notwendigen Nahrungsmittel, sicheres Trinkwasser, eine den klimatischen Bedingungen angemessene Kleidung, eine medizinische Basisversorgung und/oder eine Wohnung entbehrt.

Laut den Angaben der Weltbank, die eine internationale Armutsgrenze (International Poverty Line, IPL) festgelegt hat, ist eine Person arm, die mit weniger als 1,90 US-Dollar (kaufkraftbereinigt, d. h. bezogen auf das Preisniveau der Vereinigten Staaten) pro Tag auskommen muss. In den Vereinigten Staaten würde man mit einem so geringen Geldbetrag allerdings nach kurzer Zeit verhungern. Ausserdem beruht die Bestimmung der Kaufkraftparitäten auf internationalen Warenkörben, die sich nicht am spezifischen Verbrauchsverhalten von Armen orientieren. Manches deutet somit darauf hin, dass es sich beim Rückgang der globalen Armut, den man von Zeit zu Zeit feiert, um ein statistisches Artefakt handelt. Ohne den Wirtschaftsaufschwung von Indien und der Volksrepublik China wäre vermutlich sogar ein Anstieg der extremen Armut im Weltmassstab zu verzeichnen. Würde man die nationalen Armutsgrenzen der einzelnen Staaten verwenden, ergäbe sich ein ganz anderes, viel genaueres Bild der globalen Armut.

Selbst das physische Existenzminimum sowie die Grenze von der relativen zur absoluten Armut sind nur schwer festzulegen, weil sie beispielsweise davon abhängen, ob es sich um ein warmes oder um ein kaltes Land handelt, in dem jemand lebt. Um es an einem Fallbeispiel zu illustrieren: Wer in Sibirien keinen Pullover besitzt, ist höchstwahrscheinlich arm; wer südlich der Sahara wohnt und keinen Pullover besitzt, ist es deshalb noch lange nicht.

Für manche Beobachter existiert Armut ausschliesslich in Staaten wie Burkina Faso, Bangladesch oder Mosambik, nicht aber in der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland. Während niemand bezweifelt, dass es im globalen Süden (extreme) Armut gibt, wird mit Verve darüber gestritten, ob sie auch hierzulande grassiert. Für die politisch Verantwortlichen wirkt es natürlich beruhigend und sie selbst entlastend, wenn das Phänomen ausschliesslich in Entwicklungsländern verortet wird. Realitätssinn beweist man aber nicht durch die Ignoranz gegenüber einem sozialen Problem. Wohnungs- und Obdachlose, total verelendete Drogenabhängige, «Strassenkinder», bei denen es sich meist um obdachlose Jugendliche handelt, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, EU-Ausländerinnen und Ausländer ohne Sozialleistungsansprüche und «Illegale / Sans-Papiers», die man besser als illegalisierte Migranten und Migrantinnen bezeichnet, gehören hierzulande zu den Hauptbetroffenen von absoluter, extremer bzw. existenzieller Armut.

Wohnungslos sind Menschen, die weder über selbstgenutztes Wohneigentum noch über ein Mietverhältnis verfügen und deshalb in Notunterkünften leben oder bei Freunden und Bekannten nächtigen. Obdachlos sind Menschen, die auf der Strasse leben. Für 2018 lag in Deutschland die Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, welcher mangels offizieller und exakter Daten auch die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung vertrauen, bei 678 000 Wohnungslosen, darunter 441 000 anerkannten Flüchtlingen. Immer mehr gestrandete Arbeitsmigranten und -migrantinnen und Geflüchtete teilen auch das Schicksal von Obdachlosen, ungeschützt der Witterung und wehrlos den Angriffen rechter Schläger und alkoholisierter Jugendlicher ausgesetzt zu sein. Allein seit 1990 sind über 300 Obdachlose der Kälte zum Opfer gefallen, ohne dass die hiesige (Medien-)Öffentlichkeit mehr als nur sporadisch Notiz von den Tragödien genommen hätte, die sich auf unseren Strassen abspielen (siehe Artikel von Zsolt Temesvary).

Statt die extreme Armut in ihrer Kommune zu bekämpfen, bekämpfen manche deutschen Stadtverwaltungen lieber die extrem Armen. Für die auf der Strasse lebenden Menschen, Mitglieder der Drogenszene, Alkoholkranke und Bettlerinnen und Bettler, gilt ein besonders strenges Armutsregime: Polizeirazzien, Platzverweise, Aufenthaltsverbote und Schikanen privater Sicherheitsdienste, durch die sozial Benachteiligte aus den Innenstädten vertrieben werden, sind typisch dafür. Indem man Obdachlosen den öffentlichen Raum und die Würde nimmt, erklärt man sie zu Menschen zweiter Klasse.

Während die absolute Armut eine existenzielle Mangelerscheinung ist, verweist die relative Armut auf den Wohlstand, der sie umgibt, und den Reichtum, der sie hervorbringt. Denn ursächlich dafür ist nicht etwa das Verhalten der Betroffenen, ausschlaggebend sind vielmehr die sozioökonomischen Verhältnisse, unter denen sie leben (müssen). In reichen Gesellschaften wie der Schweiz oder Deutschland ist Armut nicht gott- oder naturgegeben, sondern letztlich systemisch, d. h. durch die bestehenden Wirtschaftsstrukturen, Eigentumsverhältnisse und Verteilungsmechanismen bedingt. Diesen können sich besonders vulnerable Personengruppen schwer entziehen, weil sie aufgrund ihrer schwachen Stellung in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung strukturell benachteiligt sind.

Von relativer Armut ist betroffen, wer zwar seine oder ihre Grundbedürfnisse befriedigen, sich aber nur das Allernötigste leisten und sich mangels finanzieller Mittel nicht oder nicht in ausreichendem Masse am gesellschaftlichen Leben beteiligen kann. Den allgemein üblichen Lebensstandard im eigenen Land unterschreitet ein relativ armer Mensch über längere Zeit hinweg deutlich. Nach einem Beschluss des Europäischen Rates vom 19. Dezember 1984 gelten diejenigen Einzelpersonen, Familien und Personengruppen als verarmt, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der in ihrem Mitgliedstaat als Minimum akzeptablen Lebensweise ausgeschlossen sind. Damit verbunden sind materielle Defizite und fehlende Partizipationsmöglichkeiten.

Nach einer Konvention der Europäischen Union sind Personen armutsgefährdet, die weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens ihres Mitgliedstaates zur Verfügung haben. 2021 erreichte die Armuts(gefährdungs)-quote in Deutschland den Rekordstand von 15,6 Prozent. Die höchsten Armutsrisiken wiesen Erwerbslose (48,8 Prozent), Alleinerziehende (41,6 Prozent), Nichtdeutsche (35,3 Prozent) und Menschen mit Migrationshintergrund (28,1 Prozent) auf. Kinder, Jugendliche und Heranwachsende waren ebenfalls stark betroffen, während das Armutsrisiko der Senioren und Seniorinnen seit geraumer Zeit am stärksten zunimmt.

Demnach waren in Deutschland 13,8 Millionen Menschen von (relativer) Armut betroffen oder bedroht, weil sie weniger als 60 Prozent des bedarfsgewichteten mittleren Haushaltsnettoeinkommens zur Verfügung hatten, was für Alleinstehende 1,148 Euro im Monat entsprach. Davon mussten sie, wenn ihnen keine Immobilie gehörte, noch die Miete für ihre Wohnung bezahlen, was deutlich macht, wie bescheiden in aller Regel ihr Lebensstandard war. Kurzum, es handelte sich um Einkommensarmut, nicht um «Armutsgefährdung», wie es beispielsweise in den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung arg verharmlosend

heisst. In der Schweiz präsentiert sich ein ähnliches Bild. Im Jahr 2020 lag die Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt bei 30 072 Franken pro Jahr / 2506 Franken pro Monat. 15,4 Prozent der Bevölkerung der Schweiz – nahezu jede sechste Person – sind demnach von Armut bedroht.

Die genannten Daten verdeutlichen, dass Armut in Ländern wie der Schweiz oder der Bundesrepublik schon lange kein Rand(gruppen)phänomen mehr ist, als das sie bis heute gern relativiert wird. Im Gegenteil – Armut dringt immer stärker zur Mitte der Gesellschaft vor. Das gilt erst recht, seit neue, sich wechselseitig hochschaukelnde Krisenerscheinungen wie die Covid-19-Pandemie, der Ukraine-Krieg und die westlichen Wirtschaftssanktionen mit enormen Preissteigerungen im Bereich der Haushaltsenergie, der Kraftstoffe und der Nahrungsmittel die Energie- und Ernährungsarmut möglicherweise zu der sozialen Frage des Jahrzehnts machen.

La pauvreté dans un pays riche

Pendant des décennies, la pauvreté en République fédérale d'Allemagne – comme en Suisse – a été soit ignorée, soit relativisée selon la devise « la détresse et la misère n'existent que dans les pays en développement ». En effet, des études récentes mettent en évidence le fait que la pauvreté dans des pays comme la Suisse ou la République fédérale d'Allemagne n'est plus un phénomène marginal. Au contraire, la pauvreté progresse de plus en plus vers le centre de la société.

La pauvreté se présente sous différentes formes. Pour différencier les deux principales, la littérature spécialisée fait la distinction entre la pauvreté existentielle d'une part et la pauvreté relative d'autre part. Tandis que la pauvreté absolue est un phénomène de carence existentielle, la pauvreté relative renvoie à la prospérité qui l'entoure et à la richesse qui la génère. Dans une société riche, la pauvreté n'est pas une fatalité ou une donnée naturelle ; elle est systémique, c'est-à-dire qu'elle est liée aux structures économiques existantes, aux rapports de propriété et aux mécanismes de répartition. Les groupes de personnes particulièrement vulnérables peuvent difficilement s'y soustraire, car ils sont structurellement désavantagés en raison de la faiblesse de leur position dans l'ordre économique capitaliste.

PROF. DR. CHRISTOPH BUTTERWEGGE
ist Politikwissenschaftler und Armutsforscher. Er hat bis 2016 Politikwissenschaft an der Universität zu Köln gelehrt. Zuletzt sind seine Bücher «Kinder der Ungleichheit» (zusammen mit seiner Frau Carolin Butterwegge verfasst) bei Campus und «Die polarisierende Pandemie» bei Beltz Juventa erschienen.

Gouverner la pauvreté

Verena Keller

Tout au long de l'histoire, les autorités de l'aide sociale – de l'assistance publique – n'ont cessé de devoir répondre à des questions délicates : qui faut-il soutenir, et comment ? Les personnes aidées disposent-elles des mêmes droits et libertés que les personnes non aidées ? Si les questions demeurent, les réponses sont provisoires. Elles se fondent sur les normes sociales dominantes et font débat. Entre charité et droit, entre aide et contrôle, entre intégration et expulsion, les approches sont multiples.

L'assistance en Suisse depuis la fin du XIX^e siècle

Pendant longtemps, en Suisse comme ailleurs, l'assistance aux pauvres était l'affaire des églises et des philanthropes. Accordée au bon vouloir des donateurs, elle procurait quelque secours – nourriture, vêtements – à des pauvres, tout en tentant de les ramener sur le droit chemin du travail et de la bonne moralité. L'on aidait plus volontiers les enfants abandonnés, les vieillards, les malades, les veuves avec enfants – les bons pauvres méritants – que les vagabonds, les mendiants, les paresseux, les débauchées, les dépravées ou les ivrognes – toutes désignations d'époque.

Dès la fin du XIX^e s., l'État – les communes – se saisit progressivement de l'assistance aux pauvres. Tout au long du XX^e s., les critères d'accès et les modalités de l'aide se formalisent. On préconise une logique de droit et d'égalité de traitement. Un moment charnière dans ce mouvement est l'année 1963 avec la première publication des « Recommandations nationales pour la conception et le calcul de l'assistance ». Elles sont rédigées par l'organisme qui deviendra la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), celle-là même qui édite aujourd'hui les normes en la matière.

Une étape de plus est franchie avec la nouvelle Constitution suisse de 1999 qui fixe à l'article 12 le droit à l'aide de toute personne en détresse afin qu'elle puisse mener une existence conforme à la dignité humaine. Désormais, les personnes sollicitant l'aide sont des sujets de droit, les conditions pour recevoir une aide et son montant sont définis et rendus publics, l'aide est fourni en argent et versé sur leur compte, et les personnes peuvent former recours en cas de désaccord. Quel contraste d'avec les pratiques qui, jusqu'à loin dans le XX^e s., consistaient en la remise de bois de chauffage, de pommes de terre ou d'un manteau d'hiver aux pauvres qui osaient se rendre à l'administration communale voire même en des internements administratifs parfois à vie (CIE 2019).

Ceci dit, recourir à l'aide sociale reste une démarche difficile. En témoigne le taux élevé des personnes qui remplissent les conditions mais ne demandent pas l'aide.

De la charité au droit – et retour ?

L'assistance aux pauvres a donc passé de la charité au droit. Elle génère, dans l'aide sociale, le développement d'une forte bureaucratisation qui peut compliquer l'accès et la distribution de l'aide. La formalisation du droit n'a pas empêché l'émergence d'un discours virulent sur l'« abus ». Fortement médiatisé dans la décennie 2010, ce discours, conduit par l'UDC, parti d'extrême droite xénophobe, visait tout à la fois les destinataires présumés passifs voire paresseux (plus particulièrement les personnes sans passeport suisse), les travailleurs sociaux décrits comme naïfs et inefficaces et les institutions publiques voire l'État tout entier décriés comme dispendieux et superflus.

Aujourd'hui, on peut observer un double phénomène. D'une part, un retour à la charité. Durant la crise du coronavirus, à l'exception remarquable du canton du Jura, aucun canton ou commune, à ma connaissance, n'a élargi ses critères d'accès à l'aide sociale, contrairement aux assurances sociales. Ainsi, les services d'aide sociale ont vu le nombre de bénéficiaires baisser durant la crise (CSIAS 2021). Certes, l'extension des prestations d'assurances a pu éviter le recours à l'aide sociale à nombre

de personnes. Il est néanmoins remarquable de constater qu'aucune commune ou canton n'a augmenté son budget d'aide sociale mais qu'un grand nombre de collectivités a accordé des sommes importantes à des œuvres d'entraide afin qu'elles distribuent des aides aux personnes touchées par la crise. Ces aides sont forcément distribuées selon les anciens principes de la charité : non pas sur la base de droits établis et publics, mais selon une appréciation au cas par cas, pour une durée limitée, d'un montant modeste, souvent unique, toujours incertain. Ce traitement humanitaire de la pauvreté est particulièrement visible dans les distributions de colis alimentaires dans les grandes villes lors des confinements. Là, on revient même à l'antique principe des aides en nature : des paquets composés d'office, à retirer en faisant longuement la queue, comme si les pauvres avaient tout leur temps, aucun sentiment de dignité et étaient incapables de gérer de l'argent. Ces aides sont fortement contraignantes (Ossipow et al. 2021).

Dans le même temps, ces dernières années, et c'est le second phénomène, contraire au précédent, on observe l'introduction de nouveaux droits. Plusieurs groupes de personnes menacées ou en situation de pauvreté, relevant auparavant de l'aide sociale, sont désormais protégés par des dispositifs plus favorables et moins humiliants : les familles pauvres peuvent obtenir des prestations complémentaires dans quatre cantons (GE, SO, TI, VD) tout comme les chômeurs et chômeuses âgées partout en Suisse et dans le canton de Vaud. Des bourses et autres aides à la formation professionnelle remplacent ou complètent l'aide sociale dans trois cantons (BS, GE, VD). Le salaire minimum introduit dans cinq cantons (BS, GE, NE, JU, TI) est une puissante disposition protégeant de la pauvreté. Enfin, et c'est une grande ouverture, durant la crise du coronavirus, six cantons et communes (à ma connaissance) ont mis en place des prestations financières pour personnes sans statut de séjour (villes de ZH et de LU ; cantons de GE, JU, SG, TI) (Keller 2021).

On le voit, les transformations obéissent à des logiques contraires. C'est dire que le champ est politiquement ouvert.

Soutenir l'économie

Une dimension essentielle de l'aide sociale est son lien avec l'économie, le marché de l'emploi tout d'abord. L'aide sociale complète des salaires insuffisants pour près de 30% de ses bénéficiaires adultes. Un autre tiers est en recherche d'emploi (OFS 2021). Ainsi, l'aide sociale pallie les conditions d'emploi précaires en subventionnant des employeurs et en triant entre les personnes considérées comme aptes à l'emploi et les autres. Elle accorde aux premières des mesures solides de coaching, de perfectionnement et de soutien à l'emploi et gère une main d'œuvre passagèrement inutilisée (Bec 1998). L'aide sociale dispose pour ce rôle de divers moyens de pression – obligations et menaces de sanctions – toutefois rarement nécessaires car les personnes ne demandent très généralement qu'une chose : pouvoir quitter l'aide sociale et vivre de leur travail comme tout le monde.

Sur ce plan, si les formes n'ont cessé de changer, le principe fondamental est resté immuable depuis les premières lois sur l'assistance. Les autorités ont toujours cherché à procurer du travail plutôt que des aides, par peur de saper la morale du travail, par souci d'économie mais aussi en considérant que la dignité des personnes passait par leur indépendance économique, assurée dans notre société par l'emploi.

Le soutien à l'économie va plus loin encore. Un tiers des montants alloués à titre d'aide sociale va directement aux propriétaires immobiliers par le moyen de la prise en charge des loyers. Chaque facture de médecin, chaque franc d'assistance destiné à l'achat d'aliments et de vêtements entre immédiatement dans le circuit économique. Oui, l'aide sociale est utile aux pauvres mais pas seulement (cf. Colombi 2020).

Distinguer les « nôtres » des « étrangers »

Les autorités d'assistance ont, de tout temps, distingué les « nôtres » des « étrangers ». La frontière entre les uns et les autres s'est passablement modifiée. C'est l'appartenance territoriale et la citoyenneté qui sont en jeu.

Dès la fin du XIX^{e} s., en Suisse, les secours sont généralement accordés aux personnes originaires de la commune. C'est le droit du sang – on hérite de la bourgeoisie communale de son père. Les personnes non originaires sont expulsées et renvoyées à leur propre commune. Le droit du sang convient à des régions avec peu de mouvements de population, mais ne convient pas à celles avec une forte immigration comme le canton de Neuchâtel qui introduit, en 1888, le droit du sol : les secours sont accordés aux personnes domiciliées sur le territoire, peu importe leur origine (Tabin et al. 2010). À noter que, formellement, la commune d'origine reste responsable de l'assistance à ses bourgeois jusqu'en 1979. On le voit : les « étrangers » étaient, pendant longtemps, les étrangers à la commune, renvoyés hors des frontières communales s'ils avaient besoin d'aide publique.

Aujourd'hui, les frontières en matière d'assistance sont les frontières nationales voire européennes. La Loi fédérale sur les étrangers et celle sur la nationalité ont été durcies ces 15 dernières années sur impulsion de l'UDC. Elles préconisent l'expulsion du territoire des personnes sans passeport suisse qui ont reçu des prestations d'assistance et peuvent empêcher l'acquisition de la nationalité. Sur le plan cantonal, de nombreuses interventions tentent de pénaliser les « étrangers » à l'aide sociale, pas toujours avec succès. Ainsi, le Parlement de Bâle-Campagne accepte, à 1 voix près, une motion demandant de réduire les barèmes d'aide sociale en fonction du nombre d'années de séjour (2018). Une motion cherchant à refuser des cartes prépayées à des bénéficiaires étrangers est déposée au Parlement valaisan (2015, refusée). Une députée argovienne propose de limiter l'aide sociale pour des familles nombreuses venues d'ailleurs (proposition 2019, refusée). À l'inverse, plusieurs interventions aux chambres fédérales déposées dans le sillon de la crise du coronavirus, visent à rétablir une égalité de traitement entre Suisses et non-Suisses.

Conclusion

L'aide sociale a un caractère ambivalent : elle aide et elle contrôle, elle intègre et elle exclut, elle donne corps à la solidarité sociale et elle punit la pauvreté. Les manières de gouverner la pauvreté impactent la société tout entière. Tant que l'on se préoccupe du minimum vital, le maximum vital échappe au regard.

Bec, Colette, 1998, L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^e^ et XX^e^ siècles. Paris : Belin.
CIE Commission indépendante d'experts, 2019, La mécanique de l'arbitraire. Internements administratifs en Suisse 1930-1981. Vol. 10B. Zürich : Chronos.
Colombi, Denis, 2020, Où va l'argent des pauvres ? Paris : Payot.
CSIAS, 2021, novembre, Monitoring du nombre de dossiers. skos.ch/fr/themes/aidesociale-et-coronavirus/monitoring-nombredededossiers.
Fluder, Robert, Oliver Hümbelin, Larissa Luchsinger, Tina Richard, 2020, Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Schlussbericht. Bern: BFH Soziale Arbeit.
Keller, Véréna, 2021, Sozialhilfe Schweiz 2000–2020. Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Bern: AvenirSocial. avenirsocial.ch/publikationen/verbandsbroschueren/. Une version actualisée peut s'obtenir auprès de l'auteure.
OFS, 2021, Statistiques des bénéficiaires de l'aide sociale 2020. Neuchâtel: OFS.
Ossipow Wüest, Laurence, Anne-Laure Counilh, Yann Cerf, 2021, Indigence en pays d'opulence ? Approche anthropologique de l'aide alimentaire en Suisse. Recherche FNS en cours, 10001A_185449. Genève : HETS-GE.

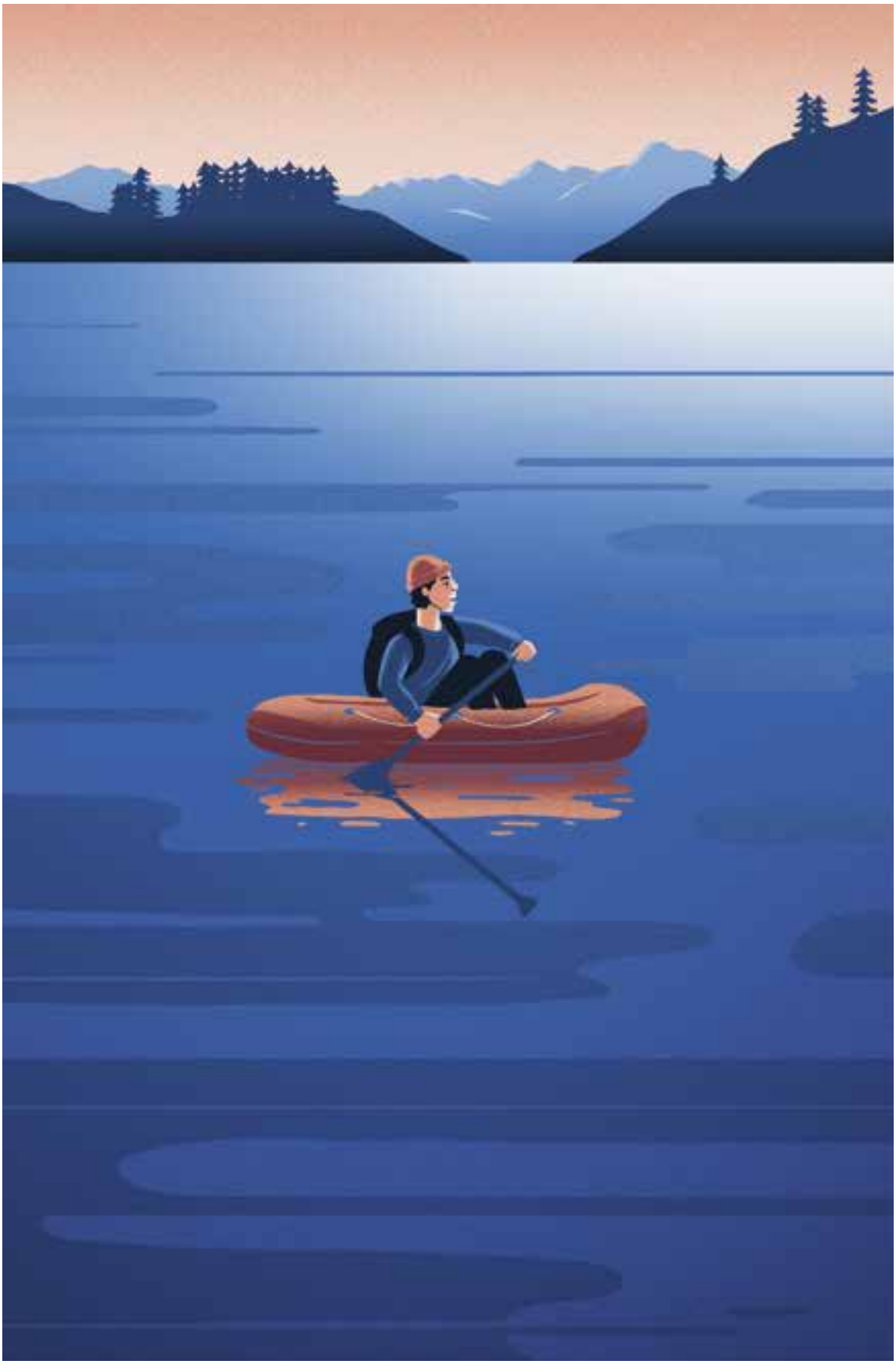
Umgang mit Armut

Die Transformationen der Sozialhilfe umfassen drei Schwerpunkte: Im 20. Jahrhundert hat sich die Sozialhilfe von der Wohltätigkeit zu einem Recht gewandelt. Die Hilfe ist damit weniger willkürlich, aber noch immer sind Sozialhilfebeziehende mit Ausschluss und Argwohn konfrontiert. Heute sind einerseits eine gewisse Rückkehr zur Wohltätigkeit über humanitäre Hilfe in Form von Sachleistungen zu beobachten und andererseits die Einführung neuer, weniger herabwürdigender Rechte ausserhalb der Sozialhilfe. Der zweite Brennpunkt ist die Verknüpfung zwischen Sozialhilfe und Wirtschaft; sie folgt immer noch der gleichen Logik: Beschäftigung als Priorität, Unterscheidung zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Personen, Kontrolle der Arbeitskräfte und direkte Rückführung der Hilfsleistungen in den Wirtschaftskreislauf. Hinzu kommt als dritter Schwerpunkt die Unterscheidung zwischen «unseren» und den «ausländischen» Armen. Die Grenze zwischen den einen und den anderen hat sich verschoben, doch am Grundsatz der unterschiedlichen Behandlung wird festgehalten.

Über all die Jahre hinweg weist die Sozialhilfe einen grundsätzlichen Doppelcharakter auf zwischen öffentlicher Solidarität und Kontrolle der Menschen unter der Armutsgrenze.

Tabin, Jean-Pierre, Arnaud Frauenfelder, Carola Togni, Véréna Keller, 2010, Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e^ s. Lausanne : Antipodes.

VERENA KELLER
est professeure honoraire à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne. Recherches et publications : pauvreté, politique sociale, aide sociale, travail social.



Soziale Sicherheit: Plädoyer für Mitbestimmung

Carlo Knöpfel

Die Weiterentwicklung des Systems der sozialen Sicherheit ist notwendig, damit der Sozialstaat dem gesellschaftlichen Wandel folgen kann. Wie dies geschehen soll, ist jedoch hochgradig umstritten. Der Sozialstaat gehört deswegen zu den wichtigsten Schauplätzen demokratischer Auseinandersetzungen in der Schweiz. Sozialpolitische Mitbestimmung ist aber mehr als die Teilnahme an Abstimmungen.

Sozialstaatliche Anpassungen sind in der Regel heftig umstritten, weil es immer auch um Umverteilung geht – zwischen Besser- und Schlechtergestellten, jüngeren Versicherten und älteren, Frauen und Männern, inländischen und ausländischen Bewohnerinnen und Bewohnern, um nur die wichtigsten Dimensionen dieser komplexen Ausgangslage zu erwähnen. Darum kommt es in hoher Kadenz zu Abstimmungen, sei dies, weil mit Initiativen neue Reformideen eingebracht werden oder aber noch häufiger, weil gegen parlamentarische Beschlüsse Referenden ergriffen werden. Damit ist der Sozialstaat in seiner aktuellen Form hochgradig demokratisch legitimiert, allerdings mit der Einschränkung, dass die erwachsene ausländische Bevölkerung nicht stimmberechtigt ist.

Überblickt man die letzten beiden Dekaden, fällt vor allem eines auf: Die Fähigkeit, mehrheitsfähige Vorlagen in der Sozialpolitik zu formulieren, scheint dem nationalen und den meisten kantonalen Parlamenten verloren gegangen zu sein. Die auf Kompromisse ausgerichtete Konkordanzdemokratie der Schweiz steht in der Sozialpolitik unter Druck. Denn man muss davon ausgehen, dass sich der Reformstau nicht von selbst auflöst, sondern nur die Probleme fortsetzt und eine zukunftsfähige Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit verhindert. Diese Vermutung soll mit drei Thesen begründet werden.

These 1: Der Schweizer Sozialstaat ist eine permanente sozialpolitische Baustelle

Das Konstrukt der Sozialversicherungen ist eine einzige Baustelle. Die Geschichte der Revisionen nach den schwierigen Neunzigerjahren muss erst noch geschrieben werden. Doch schon jetzt lassen sich verschiedene Phasen unterscheiden, wie versucht wurde und wird, den Sozialstaat in seine Schranken zu weisen und umzubauen, um eine angebliche Explosion der Sozialausgaben zu bekämpfen. Zuerst wurde über einen direkten Leistungsabbau, zum Beispiel durch eine Senkung der Taggelder bei der Arbeitslosenversicherung, debattiert. Dann sollte auch in der beruflichen Vorsorge eine Kürzung des Umwandlungssatzes vorgenommen werden. Beide Male fand sich keine politische Mehrheit. Dann wollte man eine Leistungsbeschränkung durch das «Herumschrauben» an einzelnen Elementen der Sozialversicherungen erreichen. Bei der Arbeitslosenversicherung gelang dies zumindest teilweise, zum Beispiel durch die Verknüpfung von Beitragsdauer und Leistungsbezug. Bei der Krankenversicherung und der AHV war dieses Vorgehen hingegen wenig erfolgreich. Bei der Invalidenversicherung wurden die Einschränkungen mit einer vorübergehenden Zusatzfinanzierung durch ein Mehrwertsteuerprozent erkauft. Seit einiger Zeit ist nun der Versuch zu beobachten, die Sozialversicherungen auf Autopilot zu stellen. Die Inspiration dazu ist die Schuldenbremse zum Finanzhaushalt. Dieser Ansatz findet sich bereits in der Arbeitslosenversicherung. Als man Ähnliches in der In-

validenversicherung implementieren wollte, gab es schon im Parlament keine Mehrheit. Bei der AHV schliesslich wird heftig über Sinn und Unsinn einer «Versachlichung» und «Entpolitisierung» der Altersvorsorge gestritten. Die 2021 von den Jungfreisinnigen eingereichte Initiative für eine automatische Anpassung des Rentenalters an die wirtschaftliche und demografische Entwicklung wird die Debatte erneut anheizen. Dieser andauernde Aktivismus verdeckt, dass dem Sozialstaat eine grundsätzlich neue Ausrichtung verpasst wurde. Der aktivierende Sozialstaat hat nicht nur in der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung an Form gewonnen, sondern sich auch in der Sozialhilfe festgesetzt. Kern dieser Umgestaltung ist ein Anreizsystem, das das Ausmass der Existenzsicherung von den Bemühungen zur Arbeitsmarktintegration abhängig macht, unabhängig davon, wie gross für die Betroffenen die Chancen auf einen Arbeitsplatz tatsächlich sind (Bonvin 2017).

In Anbetracht all dieser Bemühungen zur Begrenzung und Umgestaltung des Sozialstaates mag erstaunen, dass auch auf einen Ausbau hinzuweisen ist. Mitte 2021 traten die Überbrückungsleistungen für ältere Langzeitarbeitslose in Kraft, ohne dass gegen diese Massnahme das Referendum ergriffen wurde. Allerdings ist diese Vorlage eher europa- denn sozialpolitisch motiviert.

Was dieser kurze Abriss zeigt: Der Sozialstaat kommt nicht zur Ruhe. Der Bedarf, die verschiedenen Sozialversicherungen immer wieder an neue Gegebenheiten anzupassen, geht nicht zurück. In anhaltender Kadenz werden die Stimmberechtigten an die Urne gerufen, um über die Ausgestaltung der verschiedenen Sozialversicherungen zu befinden. Damit erfährt der Sozialstaat immer wieder von Neuem eine direktdemokratische Legitimation. Das führt zur zweiten These.

These 2: Die schweizerische Sozialpolitik stresst die Referendumsdemokratie

Die angesprochene hohe Legitimation des Sozialstaates darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es dem nationalen Parlament seit geraumer Zeit kaum mehr gelingt, sozialpolitische Kompromisse zu schmieden, die eine so hohe Zustimmung finden, dass sie in Schlussabstimmungen durchkommen und auf Referenden verzichtet wird. Der Ausgleich zwischen den divergierenden Positionen will nicht gelingen. Immer wieder bilden sich «unheilige» Allianzen zwischen Kreisen, denen die Reformen zu weit gehen, und jenen, denen sie zu wenig weit gehen. Die stabilisierende Wirkung der Sozialpartnerschaft scheint verloren gegangen zu sein, sodass insbesondere die Linke und die Gewerkschaften immer wieder gefordert sind, gegen parlamentarische Beschlüsse das Referendum zu ergreifen, um zu demonstrieren, dass ohne sie Sozialpolitik nicht zu machen ist. Zumeist sind sie damit sogar erfolgreich, doch bedeutet dies nur, dass der Sozialstaat so, wie er ist, erhalten bleibt, ohne dass die vorhandenen Probleme nachhaltig gelöst werden.

In den letzten Jahren ist es nur einmal gelungen, eine sozialstaatliche Reform durchzubringen, ohne dass es zu manifestem Widerstand gekommen wäre: Die Revision des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen (EL) wurde durchgesetzt. Ursprünglich wollte der Bundesrat nur eine technische Anpassung vornehmen und parallel dazu die Mietzinsbeiträge in einem «fast track» an die Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt anpassen. Unter Führung des Arbeitgeberverbandes gelang es, die beiden Dossiers in einer Revision zusammenzuführen und daraus vor allem eine Sparübung zu machen. Am Ende führte dies dazu, dass die Linke die überfällige Anhebung der Mietzinsbeiträge mit einer massiven Leistungseinschränkung für die Pflegebedürftigen erkaufen musste. Dass niemand das Referendum ergriff, hatte viel mit dem Missverständnis zu tun, dass die EL vor allem für Armutsbetroffene in der IV oder AHV da sind. Dabei brauchen auch Haushalte bis weit in die obere Mittelschicht EL, wenn sie betreuungs- und pflegebedürftig werden. Doch dafür sind die Kantone und ihre Gemeinden zuständig (Meuli, Knöpfel 2021). Dies führt zur dritten These.

These 3: Die Kantone und Kommunen gewinnen an sozialpolitischer Bedeutung

Die Sozialpolitik der Kantone und Kommunen steht selten im nationalen Fokus. Eine Ausnahme bildet die Sozialhilfe. Noch vor Corona gab es verschiedene Versuche, die Unterstützungsleistungen für armutsbetroffene Haushalte massiv zu kürzen. Wären diese Versuche erfolgreich gewesen, hätte dies nicht nur für die Sozialhilfebeziehenden zu gravierenden materiellen Einschränkungen geführt, sondern auch auf die nationale Sozialpolitik ausgestrahlt. Wäre es gelungen, die Leistungen bei der Sozialhilfe zu kürzen, wäre das Gerede von der Opfersymmetrie losgegangen. Wenn schon die Armen den Gürtel enger schnallen müssen, warum dann nicht auch die Alten, Arbeitslosen oder Invaliden? Kürzungen bei sozialstaatlichen Leistungen wären dann «zumutbar» geworden.

Obwohl diese Gefahr noch lange nicht gebannt ist, ist kaum ein organisierter Widerstand in den Kantonen und schon gar nicht über die Kantonsgrenzen hinweg zu erkennen. Zum Glück fanden sich ad hoc aber jeweils

sozialpolitisch engagierte Kreise, um Vorstösse rechtsbürgerlicher Kreise erfolgreich zu bekämpfen. Allerdings zeigte sich zum Beispiel im Kanton Bern, dass die entscheidenden Anstrengungen nicht von den üblichen politischen Akteuren ausgingen, sondern von einer empörten Zivilgesellschaft, die sich zu wehren wusste. Ohne das Engagement von Hilfswerken oder dem Berufsverband der Sozialen Arbeit wäre die Abstimmung vermutlich verloren gegangen.

Das Beispiel aus Bern zeigt eindrücklich: In den Kantonen und Kommunen muss der Sozialstaat verteidigt werden. Der alleinige Fokus auf die Bundespolitik reicht nicht. Wer armutsbetroffenen Menschen helfen möchte, muss sich um die sozialen Bedarfsleistungen kümmern; nicht nur um die Sozialhilfe, sondern auch um die Prämienverbilligung bei den Krankenkassen, nicht nur um materielle Leistungen, sondern auch um eine gute Budget- und Schuldenberatung oder einen unentgeltlichen Zugang zu einer Sozialhilferechtsberatung.

Ausblick: Sozialpolitische Mitbestimmung ist mehr als Teilnahme an Abstimmungen

Die Weiterentwicklung des Systems der sozialen Sicherheit ist notwendig, damit der Sozialstaat dem gesellschaftlichen Wandel folgen kann. Wie dies geschehen soll, ist hochgradig umstritten. Darum werden die Stimmberechtigten in grosser Regelmässigkeit aufgefordert, zu Revisionen Stellung zu beziehen. Aber das reicht nicht. Gerade auf kantonaler und auf kommunaler Ebene öffnen sich der Zivilgesellschaft Felder der Mitwirkung jenseits des parlamentarischen Betriebs. Und hier gibt es dann auch Möglichkeiten der politischen Partizipation für Menschen ohne Schweizer Pass.

Bonvin, Jean-Michel, 2017, Stärkt die aktivierende Sozialpolitik das Recht auf menschenwürdige Arbeit? In: Caritas (Ed.) Sozialalmanach: Recht auf Arbeit (pp. 111–123). Luzern: Caritas-Verlag.
Meuli, Nora & Carlo Knöpfel, 2021, Ungleichheit im Alter. Eine Analyse der finanziellen Spielräume älterer Menschen in der Schweiz. Zürich: Seismo Verlag.
Van Dyk, Silke & Tine Haubner, 2021, Community-Kapitalismus. Hamburg: Hamburger Edition.

Sécurité sociale : un plaidoyer pour la codécision

La capacité à formuler des projets de politique sociale susceptibles de recueillir une majorité semble avoir été perdue au Parlement national et dans la plupart des Parlements cantonaux. C'est pourquoi il y a, à une cadence élevée, des votes dans lesquels de nombreuses propositions sociopolitiques sont rejetées. Ainsi, l'État-providence est certes légitimé démocratiquement dans sa forme actuelle. Cependant, la démocratie de concordance suisse, axée sur le compromis, se trouve malgré tout mise sous pression en matière de politique sociale. Il faut en effet partir du principe que le blocage des réformes ne se résoudra pas de lui-même, et qu'il ne fera que perpétuer les problèmes et empêchera une structuration durable du système de protection sociale.

CARLO KNÖPFEL
ist Professor für Sozialpolitik und Soziale Arbeit an der HSA FHNW, Präsident der Fachkommission Sozialpolitik und Sozialhilfe der SKOS und Vorstand bei plusminus, Schulden- und Budgetberatung Basel.

Humain

RLaRage

J'les vois mourir de faim
Petits frères, petites sœurs
Pensé à demain :
J'ai pas envie d'les perdre
Sommes-nous encore des humains
Un enfant qui crie
Du sang sur les mains
Comment veux-tu qu'on brille

J'peux pas me taire
J'peux pas me taire
J'peux pas me taire, Mama
La police opère
Des familles à terre
J'ai mal au cœur, Mama
En plein hiver
Sans un couvert
au-delà de la mer, Mama
J'peux pas me taire
J'peux pas me taire
J'peux pas me taire, Mama

Je vois leurs misères
Ch'uis bouffé d'chagrin
Ils ont prit nos richesses
puis disent « chacun pour chacun »
P'tite Sœur a mangé des pierres … n'a plus à graille
Ils ont prit le père, ils ont prit la mère, pas que la maille
Pas que la terre, pas que la maison et dehors il caille
Explosé l'école, explosé le parc, où veux-tu qu'elle aille

J'n'vois que des chiffres
J'n'vois que de la chair
Où sont les âmes
Enfance se déchire
Enfance de la guerre
De la famine des drames

J'peux pas me taire
J'peux pas me taire
J'peux pas me taire, Mama
Génocide en Afrique
Pire qu'un homicide
Mais « c'est bien, l'Europe », Mama

On nous persécute
Ça sera sans suite
On vient pas d'Europe, Mama
Et même en Europe, tu sais q'ma couleur
Provoque des douleurs, Mama
J'peux pas me taire
J'peux pas me taire
J'peux pas me taire, Mama

Ils veulent qu'on s'efface
Nous traitent de sous races
Y'a q'moi la lune et la tristesse
Y'a que ça qui m'reste
On coule à toute vitesse
Faudra q'tout cela cesse

Regardes mon âme qui s'éclipse
L'humain et sa bêtise
D'un sourire, je me déguise
…l'humain et sa bêtise

Je regarde les étoiles
Les mains qui gèlent…
Ici tout vas mal
Les mains qui gèlent….
Couché sur la dalle
L'esprit qui gèle
Un dernier soupire…

RLARAGE
est un artiste de musique urbaine biennois. Ses influences sont diverses en passant par le rap old school des années 90-00 (Haroun de la Screed Connexion, 50Cent), le malouf-oriental, des rythmiques tribales africaines ainsi que la nouvelle génération de rap US et FR.

Disparità

Anja Tamò-Gafner

I rischi e i bisogni che le persone con cittadinanza estera possono incontrare nella loro vita sono fondamentalmente simili a quelli delle persone di cittadinanza svizzera. Tuttavia, in pratica, la protezione da questi rischi è variabile ed esistono limiti di accesso alle prestazioni sociali legati a un percorso migratorio.

Pensiamo ai rischi sociali e ai bisogni legati alla vecchiaia, alla malattia, all'invalidità, alla maternità, alla disoccupazione o alla povertà. Nella maggior parte dei casi, i residenti di origine straniera hanno gli stessi diritti dei cittadini svizzeri in materia di sicurezza sociale, qualora vengano rispettate le condizioni di accesso alle prestazioni specifiche dei vari dispositivi. Tuttavia, in pratica, la protezione da questi rischi è mutevole ed esistono limiti di accesso alle prestazioni sociali legati al fatto di provenire da un percorso migratorio. Tali limiti possono essere collegati alla durata della presenza in Svizzera, al periodo di versamento dei contributi, all'esistenza o meno di accordi in materia di sicurezza sociale tra la Svizzera e i Paesi di provenienza nonché al luogo in cui è sopraggiunto l'evento assicurato o ancora al tipo di permesso che regola il soggiorno. Questo breve articolo si focalizza sui dispositivi in materia di povertà, attivati quando quelli assicurativi non possono essere mobilitati o risultano insufficienti, e sulla loro applicazione.

È utile a questo punto soffermarsi brevemente sul sistema in vigore che regola la possibilità di soggiorno delle persone straniere in Svizzera. Ci sono due leggi principali di riferimento: la Legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e la Legge sull'asilo (LAsi). Queste due leggi si concretizzano in statuti giuridici e permessi di soggiorno che garantiscono diritti diversi alle persone straniere a seconda della provenienza e del «motivo» di immigrazione, come pure tutele diverse in materia di sicurezza sociale.

La LStrI regola in maniera generale il soggiorno delle persone che immigrano in Svizzera (art. 3 LStrI) per lavoro, ricongiungimento familiare o motivi di studio. Se ci concentriamo sui motivi di lavoro, la Svizzera applica un sistema binario di ammissione della manodopera straniera. Da una parte, le persone provenienti da Stati dell'UE-27/AELS beneficiano dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e hanno un accesso «privilegiato» al mercato del lavoro svizzero (art. 21 LStrI). Da tutti gli altri Stati, invece, sono ammessi unicamente quadri, specialisti e altri lavoratori qualificati (art. 23 LStrI). Queste e altre condizioni limitano di fatto l'immigrazione delle persone provenienti da Paesi detti extra-comunitari. Per poter vivere in Svizzera, tutte le persone d'origine straniera devono mostrare di potersi mantenere tramite un lavoro o mezzi finanziari sufficienti (come anche avere un'assicurazione malattia e infortuni). Seppur la maggior parte delle persone immigrate in Svizzera lavora (Liebig et al., 2012; SEM, 2021), esse sono anche quelle più a rischio di perdere il lavoro in situazioni di crisi. Il tasso di disoccupazione fra le persone straniere era del 6,4 % a dicembre 2020 contro il 2,5 % tra gli svizzeri (SEM, 2021). Quando l'autonomia finanziaria non è più garantita, se una persona di origine straniera chiede l'assistenza sociale, rischia di vedere il suo permesso non rinnovato o revocato, a seconda del Paese di provenienza (art. 62, art. 63 LStrI).

La situazione è diversa quando si tratta di persone presenti in Svizzera per motivi umanitari. In virtù di accordi internazionali (Convenzione di Ginevra del 1951, Protocollo aggiuntivo del 1967, Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950) ai quali la Svizzera aderisce, devono essere rispettati vari principi, tra cui quello del non respingimento. Le persone richiedenti l'asilo, i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente non possono perdere il loro permesso solo perché percepiscono prestazioni assistenziali. Precisiamo che le persone che usufruiscono dell'asilo rappresentano l'1,4 % della popolazione residente totale in Svizzera (SEM, 2021). Al loro arrivo, nella maggior parte dei casi, i richiedenti l'asilo non hanno potuto maturare un diritto a delle prestazioni di sicurezza sociale di natura assi-

curativa e la maggior parte, soprattutto nei primi anni, dipende dall'assistenza sociale (OFS, 2019a). L'ammontare dell'assistenza sociale varia molto in funzione dello statuto giuridico. Se la persona è riconosciuta come rifugiato (permesso B o F), l'ammontare è uguale a quello di altre persone residenti in Svizzera in condizioni analoghe (art. 23 Convenzione di Ginevra del 1951; art. 3 cpv. 1 OAsi 2); se invece la persona beneficia di un'ammissione provvisoria (F senza statuto di rifugiato) o è ancora in procedura d'asilo (permesso N), l'ammontare delle prestazioni è molto inferiore all'assistenza sociale «ordinaria» (art. 82 LAsi; art. 86 LStrI). Il tasso d'attività delle persone che usufruiscono dell'asilo è basso (SEM, 2021) se paragonato a quello di altre persone di origine straniera. A questo proposito, ricordiamo che dagli anni 90, se i politici hanno spinto nella direzione della diminuzione dei costi dell'assistenza sociale nell'ambito dell'asilo, allo stesso tempo hanno introdotto dei limiti d'accesso al mercato del lavoro per le persone in procedura d'asilo: durante i primi mesi non hanno il diritto di lavorare e successivamente lo possono fare solo a certe condizioni restrittive (LAsi art. 43 e OASA art. 52). In passato, le lunghe procedure d'asilo hanno reso la partecipazione al mondo del lavoro difficile (Hainmueller & Lawrence, 2016). Da marzo 2019 è entrata in vigore una revisione di tali procedure, volta tra l'altro a velocizzarle. Esistono numerosi altri ostacoli all'accesso al mondo del lavoro, tra cui fattori individuali (la salute o le conoscenze linguistiche, per esempio) o relativi al contesto strutturale e congiunturale peculiari del mondo del lavoro e del Cantone. Le persone che usufruiscono dell'asilo non possono scegliere in quale Cantone vivere e raramente viene permesso loro di trasferirsi in un altro Cantone, soprattutto quando beneficiano dell'assistenza. Certe persone devono anche far fronte al fenomeno del mancato riconoscimento dei loro diplomi (Bertrand, 2017). Dopo l'entrata in vigore dell'Agenda Integrazione Svizzera (AIS) a maggio 2019, le misure d'integrazione si sono ulteriormente rinforzate, con l'obiettivo di integrare più rapidamente nel mondo del lavoro i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente e ridurre così la loro dipendenza dall'assistenza sociale. Questa politica d'integrazione si inserisce nel più ampio contesto della politica sociale, anche con l'idea di consolidare il sistema di sicurezza sociale.

È possibile fare qualche riflessione più generale sul mondo del lavoro in Svizzera. Esso è caratterizzato talvolta da discriminazioni sia al momento dell'assunzione che in termini di condizioni di lavoro (D'Amato & Fibbi, 2014) e da rischi maggiori tra le persone di nazionalità straniera di avere salari bassi (OFS, 2019b). Ciò influisce direttamente sulle prestazioni delle assicurazioni sociali, che sono in gran parte proporzionali ai contributi versati.

In teoria, anche le persone «sans-papiers» possono affiliarsi a varie assicurazioni sociali, benché nella pratica spesso la paura di essere espulse impedisce loro di farlo (Morlok et al., 2015:14). In caso di bisogno, però, e quando non ci sono dispositivi alternativi, hanno diritto anch'esse a un aiuto, sebbene minimo, ossia l'«aiuto d'urgenza», chiamato anche «soccorso d'emergenza» (LAsi cap. 5 e OAsi 2). Il diritto universale a un'assistenza in caso di bisogno per tutte le persone che soggiornano in Svizzera, indipendente dalla nazionalità e dallo statuto di soggiorno, in nome della «dignità umana», è sancito dalla Costituzione federale (art. 12). Beneficiari sono, per esempio, ex richiedenti l'asilo la cui domanda ha avuto un esito negativo e dovrebbero perciò lasciare il territorio. Per vari motivi, non sempre è possibile. In tal caso, persone e famiglie devono vivere in situazioni precarie e incerte per periodi che possono essere molto lunghi.

Per concludere, i diritti in materia di sicurezza sociale non sono uguali per tutti. Le regole applicate variano in funzione di molteplici criteri. Le persone di origine straniera, come le persone di cittadinanza svizzera, devono far fronte a rischi e bisogni analoghi durante il loro percorso di vita, ma senza essere tutelate allo stesso modo dal sistema di sicurezza sociale. Queste disuguaglianze rappresentano una sfida per la Svizzera, che mira a promuovere l'integrazione e le pari opportunità.

Bertrand, A.-L., 2017, Réfugiés en Suisse: Trajectoires d'asile et intégration professionnelle. In Thèse de doctorat. Université de Genève. https://doi.org/10.13097/archive-ouverte/unige:98194
D'Amato, G., & R. Fibbi, 2014, Discrimination as an Obstacle to Social Cohesion. Project Fact Sheet. http://nccr-onthemove.ch/projects/discrimination-as-an-obstacle-to-social-cohesion/
Hainmueller, J., D. Hangartner & D. Lawrence, 2016, When lives are put on hold: Lenghty asylum processes decrease employment among refugees. Science Advances, 2(8). https://doi.org/10.1126/sciadv.1600432
Liebig, Th., S. Kohls & K. Krause, 2012, The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland. OECD Social, Employment and Migration, Working paper n°128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. OECD Publishing.
Morlok, M., A. Oswald, H. Meier, D. Efionayi-Mäder, D. Ruedin, D. Bader & P. Wanner, 2015, Les sans-papiers en Suisse en 2015, Rapport final à l'attention du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung. https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/aktuell/news/2016/2016-04-25.html
OFS, 2019a, Beneficiari dell'aiuto sociale in Svizzera nel 2018. Neuchâtel. https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home.assetdetail.11487008.html
OFS, 2019b, juillet, L'enquête suisse sur la structure des salaires 2016. Les bas salaires en Suisse. https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/7466499/master
SEM, 2021, Statistique sur l'immigration, année 2020. https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/monitor/2020/statistik-zuwanderung-2020-12-jahr.pdf.download.pdf/statistik-zuwanderung-2020-12-jahr-d.pdf

Ungleichheiten

Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit haben grundsätzlich die gleichen Bedürfnisse und sind in ihrem Leben den gleichen Risiken ausgesetzt wie Schweizerinnen und Schweizer. In der Praxis sind diese Risiken nicht immer im gleichen Umfang gedeckt, und für Personen mit Migrationshintergrund kann der Zugang zu Sozialleistungen beschränkt sein. Dieser Artikel befasst sich mit den Massnahmen zur Verhinderung von Armut, die zum Einsatz kommen, wenn Versicherungen nicht greifen oder unzureichend sind. Er zeigt zudem auf, wie ungleich Menschen je nach Staatsbürgerschaft durch das System der sozialen Sicherheit geschützt sind. Dies stellt für die Schweiz, die Integration und Chancengleichheit anstrebt, eine Herausforderung dar.

ANJA TAMÒ-GAFNER
ha studiato relazioni internazionali e socioeconomia a Ginevra. È docente-ricercatrice presso il DEASS della SUPSI nell'ambito del lavoro sociale in Ticino e sta svolgendo un dottorato presso l'UNIGE.

Assurances sociales : solidarité entre qui ?

Jean-Pierre Tabin

Pour bénéficier pleinement de la solidarité mise en œuvre par les assurances sociales, mieux vaut posséder la nationalité suisse. Les assurances sociales helvétiques favorisent en effet doublement les autochtones. Directement, par les conditions imposées pour bénéficier pleinement des droits sociaux. Indirectement, par les conséquences qui peuvent découler du fait de recevoir des prestations. La solidarité de la protection sociale est donc sélective.

Les prestations des assurances sociales protègent des conséquences financières liés aux risques engendrés par la vieillesse, la maladie, l'accident, l'invalidité, le chômage, le veuvage ou la condition d'orphelin. Elles sont principalement financées par des cotisations déduites des salaires et par des primes. Ce financement fonde différentes communautés de risque qui sont autant de solidarités obligatoires : entre salariés et personnes dédouanées de l'obligation d'emploi, par exemple dans l'assurance invalidité (AI) ; entre malades et bien portants, par exemple dans l'assurance maladie (LAMal) ; ou entre générations, par exemple dans l'assurance vieillesse et survivants (AVS). Les personnes qui ne rencontrent pas le risque financent les prestations de celles qui le subissent.

L'idée de communauté de risque occulte toutefois le fait que les assurances sociales proposent une solidarité sélective qui favorise les autochtones (Careja & Harris 2022 ; Koning 2013 ; Tabin 2021). Cette tendance n'est pas propre à la Suisse puisque selon l'Organisation internationale du travail, « comparés aux nationaux qui travaillent toute leur vie dans un même pays, les travailleurs migrants se heurtent à des obstacles juridiques et pratiques majeurs pour accéder aux prestations de protection sociale »[1]. Ces obstacles discriminent de manière directe et indirecte leurs droits sociaux (Römer et al. 2021). Directe, via des critères d'éligibilité ; indirecte, via les conséquences des droits sociaux sur d'autres droits. Examinons de plus près ces deux types de discrimination.

Discriminations directes

Plusieurs dispositions des assurances sociales ont pour but d'ériger des obstacles juridiques aux personnes migrantes. L'AI pose ainsi comme condition d'accès au droit à une pension, une durée de cotisation de 3 ans au minimum (art. 36). Cette disposition a été explicitement introduite en 2008 pour exclure du droit à l'AI les personnes ayant récemment migré en Suisse. L'AI exige par ailleurs au moins une année de cotisation – ou dix ans de résidence ininterrompue en Suisse – pour les autres prestations (art. 6, al. 2). Les personnes mineures n'y ont droit que si leurs parents remplissent ces conditions, et encore uniquement si elles sont nées invalides en Suisse ou que, lors de la survenance de l'invalidité, elles y résident sans interruption depuis une année au moins, ou depuis leur naissance (art. 9, al. 3). Si ces conditions, qui concernent en priorité les personnes migrantes, ne sont pas remplies, aucun droit à l'AI n'est accordé.

Autre exemple, les allocations fédérales pour perte de gain en cas de maternité (APG) ne sont octroyées qu'aux mères assurées à l'AVS durant les 9 mois précédant l'accouchement et qui ont, au cours de cette période, exercé une activité lucrative en Suisse durant au moins 5 mois (art. 16b). Cette disposition a été introduite dès l'entrée en vigueur des APG en 2005 pour empêcher les femmes migrantes enceintes d'en bénéficier.

Les frontières de la solidarité sociale ne concernent pas également toutes les personnes de nationalité étrangère. Elles varient selon que les personnes sont en possession de documents d'identité d'un pays de l'UE ou

de l'AELE, d'un pays avec lequel la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale, ou d'un autre pays. Des groupes territoriaux sont ainsi institutionnalisés : autochtones, européens, personnes issues d'un pays qui a signé une convention de sécurité sociale avec la Suisse (selon le type de convention), et les autres. Ces groupes sont recomposés en fonction du contexte social, historique et politique, puisqu'aussi bien les politiques sociales, les conventions de sécurité sociale que la législation helvétique sur les personnes de nationalité étrangère évoluent (Tabin & Ader 2022).

Ainsi, seules les personnes de nationalité suisse ou originaires d'un des pays de l'UE ou de l'AELE, ainsi que de la Serbie, du Monténégro et de la Bosnie-Herzégovine peuvent recevoir des allocations familiales pour des enfants qui vivent en dehors de la Suisse. Autre exemple, le droit aux prestations complémentaires AVS/AI (PC) des personnes de pays dits « tiers » est lié à la preuve d'une résidence ininterrompue durant les 10 ans qui précèdent la demande (5 ans pour les réfugiés ou apatrides, ou les ressortissants de pays qui ont ratifié une convention internationale de sécurité sociale avec la Suisse) (art. 5). Et la tendance au traitement discriminant en fonction de l'origine nationale pourrait se durcir encore, puisque le Conseil fédéral a mis début 2022 en consultation différentes mesures pour que l'aide sociale versée aux personnes de pays « tiers » durant les 3 premières années de leur séjour en Suisse soit inférieure à celle fournie aux autochtones (Secrétariat d'État aux migrations 2022).

Outre ces obstacles juridiques, des obstacles pratiques limitent l'accès aux prestations sociales de personnes de nationalité étrangère. Par exemple, si l'obligation de s'affilier à la LAMal est générale, 11 cantons exigent des données fiscales et/ou une attestation de domicile qui rendent cet accès impossible aux personnes sans-papiers (Conseil fédéral 2016).

Ces différents obstacles ne dédouanent pas les personnes migrantes de participer au financement d'une protection qui ne les concerne pas toujours. Par exemple, lorsqu'elles occupent un emploi, les personnes sans statut légal doivent être assurées à l'assurance chômage et insolvabilité (ACI), alors même que ces cotisations ne leur ouvrent aucun droit à des prestations, puisqu'étant dépourvues de permis de travail elles ne sont pas considérées comme aptes à l'emploi faute de permis. Elles participent dès lors au financement d'une protection sociale qui ne les concerne pas, comme d'ailleurs les personnes occupées à temps partiel dans l'économie domestique qui touchent un salaire mensuel très bas, essentiellement des femmes de nationalité étrangère qui cotisent sans rien recevoir en retour puisque le gain assuré minimal débute à CHF 500 par mois. L'ACI ne fournit aucune prestation aux personnes qui n'ont qu'un permis de séjour de durée déterminée et qui quittent le territoire helvétique pour travailler une année dans un pays non européen, alors même qu'elles ont cotisé. Dans ce type de situation, les personnes migrantes participent obligatoirement à une solidarité dont elles sont exclues. Elle a été décidée par et pour les autochtones.

Discriminations indirectes

Mais il y a plus. Faire valoir ses droits peut en effet avoir des conséquences sur le droit de séjour, le droit au regroupement familial ou le droit à la naturalisation. En voici trois exemples.

Comme des discriminations directes affectent le droit aux prestations assurantielles des personnes de nationalité étrangère, elles peuvent en théorie en cas de besoin demander à recevoir des prestations d'assistance. Mais le fait de toucher l'aide sociale durablement est un motif de renvoi de Suisse (art. 63c LEI). Si une personne a droit à une pension de l'AVS ou de l'AI, mais que cette dernière ne lui permet pas d'atteindre le minimum vital et qu'elle demande à bénéficier de prestations complémentaires – l'aide sociale spécifique pour les pensionnés AVS/AI –, la même chose est susceptible de lui arriver (ATF 135 II 265). Deuxième exemple, le droit au regroupement familial est limité, y compris pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE, qui ne peuvent pas le faire valoir si elles perçoivent l'assistance. Enfin, le droit à la naturalisation est désormais dénié aux personnes

qui ont perçu l'assistance dans les trois ans précédant la demande (art. 7 ONAT).

Dans toutes ces situations, faire valoir un droit social remet en question d'autres droits : c'est la confirmation que la solidarité concerne avant tout les autochtones. Pas étonnant dans ce contexte que nombre de personnes migrantes se soient retrouvées dans des situations de précarité extrêmes durant le confinement (Tabin et al. 2021).

Conclusion

Si l'État social profite d'abord aux citoyens, c'est parce que de cette manière la nation se légitime : privilégier les personnes qui ont la citoyenneté, c'est s'assurer de leur loyauté en créant un sentiment d'appartenance (Tabin 2022). Mais c'est également une logique discriminatoire. Les personnes étrangères, nombreuses dans un pays comme la Suisse à cause du fait que ce pays est particulièrement restrictif en ce qui concerne l'accès à la citoyenneté, sont moins bien protégées des risques sociaux et mettent parfois en jeu leur statut si elles font valoir leurs droits.

Careja, Romana, Eloisa Harris, 2022, Thirty Years of Welfare Chauvinism Research: Findings and Challenges, dans Journal of European Social Policy, 0(0): 1–13.
Conseil fédéral, 2016, Assurance maladie et accès aux soins des sans-papiers. Rapport en réponse au postulat Heim (09.3484).
Koning, Edward Anthony, 2013, Selective Solidarity. The Politics of Immigrants' Social Rights in Western Welfare States. Kingston: Queen's University.
Römer, Friederike, Eloisa Harris, Jakob Henninger, Franziska Missler, 2021, The Migrant Social Protection Data Set (MigSP). Technical Report. Dans SFB, 1342(10): 1–36.
Secrétariat d'État aux migrations, 2022, Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers. Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation.
Tabin, Jean-Pierre, 2021, Le côté obscur de l'État social. Dans Caritas Suisse, Almanach social: La pauvreté exclut. Caritas: 71-84.
Tabin, Jean-Pierre, 2022. Politiques sociales comparées. Lausanne: Éditions HETSL.
Tabin, Jean-Pierre, Leslie Ader (2022, in press), Territoires, capacités et temporalités. Dans Revue suisse de sociologie, 48(2).
Tabin, Jean-Pierre, Marie Lequet, Matthias Drilling, Martin Böhnel, Jürg Dittmann, Étude sur l'impact de l'aide financière apportée à des organisations par la Chaîne du Bonheur pendant la pandémie de Covid-19. Rapport final. Lausanne et Muttenz: HETSL et FHNW.

1 https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/social-protection/lang--fr/index.htm

Sozialversicherungen: Solidarität zwischen wem?

Die Sozialversicherungen beruhen auf verschiedenen Risikogemeinschaften, die der Solidarität verpflichtet sind. Diese Vorstellung einer Risikogemeinschaft blendet jedoch aus, dass es sich um eine selektive Solidarität handelt, die vor allem der einheimischen Bevölkerung zugutekommt. Migrantinnen und Migranten stossen auf direkte Hindernisse beim Zugang zu Versicherungsleistungen. Dies können Anspruchsvoraussetzungen sein, die sie oft nicht zu erfüllen vermögen, aber auch praktische Hürden. Und wenn sie ihre Ansprüche geltend machen können, müssen sie mit Konsequenzen in Bezug auf ihre Aufenthaltsbewilligung, den Nachzug von Familienangehörigen oder ihre Einbürgerung rechnen. Vom Sozialstaat profitieren in erster Linie die eigenen Bürgerinnen und Bürger, denn so legitimiert sich die Nation: Die eigenen Staatsangehörigen bevorzugen heisst, sich ihrer Loyalität zu versichern, indem ein Gefühl der Zugehörigkeit geschaffen wird.

JEAN-PIERRE TABIN
est sociologue. Professeur de politique sociale, il a coproduit un serious game pour lutter contre les stéréotypes sur les Roms (www.buzanglo.org) et un site pour estimer ses droits sociaux (https ://jestime.ch).

Auf Risikofaktoren reagieren statt Menschen ausschliessen

Markus Kaufmann

Drittstaatenangehörige haben eine bis zu viermal so hohe Sozialhilfequote gegenüber Schweizer Staatsbürgern, dies hat sich seit der Einführung der Sozialhilfestatistik vor 15 Jahren kaum verändert. Bei dieser Gruppe werden gleichzeitig die drei grossen Risikofaktoren für Sozialhilfebezug – Familienarmut, fehlende berufliche Qualifikation und Asylhintergrund – deutlich öfter beobachtet als bei Personen mit Schweizer Pass und bei Ausländerinnen und Ausländern aus dem EU/EFTA-Raum. Aus Sicht der Sozialhilfe geht es darum, auf diese Risikofaktoren zu reagieren, statt Personen aufgrund ihrer Nationalität zu diskriminieren.

«Das Sozialhilferisiko ist statistisch bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten deutlich höher als bei Schweizerinnen und Schweizern oder bei Angehörigen der EU/EFTA-Staaten.» Mit dieser Feststellung beginnt der erläuternde Bericht der letzten Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, AIG, die eine Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten vorgeschlagen hat. Diese höhere Quote ist auch das zentrale Argument einer Debatte, die seit Beginn der 2010er-Jahre intensiv geführt wurde und seither insgesamt neun Gesetzesänderungen des Asylgesetzes und des AIG ausgelöst hat. Diese Änderungen umfassen tiefere Unterstützungsansätze und Sozialhilfeausschlüsse für bestimmte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern, eine Ausweitung der Möglichkeiten zum Widerruf der Niederlassungs- bzw. der Aufenthaltsbewilligung sowie weitere Einschränkungen beim Familiennachzug und der freien Wohnsitzwahl.

Demgegenüber beklagen die Sozialhilfebehörden die immer stärker werdenden Eingriffe des Migrationsrechts in den Bereich der Sozialhilfe. Diese führe zu vermehrtem Nichtbezug von Sozialhilfe trotz Anspruch und Prekarität und erschwere den Grundauftrag der Existenzsicherung sowie der beruflichen und sozialen Integration.

Stabile Sozialhilfequoten seit 15 Jahren

Bei der Debatte um die höheren Sozialhilfequoten bei Ausländerinnen und Ausländern fällt auf, dass fast ausschliesslich auf Querschnittswerte abgestützt wird und Längsschnittbetrachtungen wenig beachtet werden. Zudem wird auf eine differenzierte Betrachtung der Risikofaktoren verzichtet.

Daten aus der Sozialhilfestatistik existieren seit 2005. Damals betrug die Sozialhilfequote bei Schweizerinnen und Schweizern 2,2 %, bei Ausländerinnen und Ausländern 6,6 %. 2020 lagen die Quote bei 2,1 % bzw. 6,2 %. Das Verhältnis beträgt somit durchgehend ungefähr 1 zu 3. Bezogen auf die Drittstaatenangehörigen liegt es bei 1 zu 4. Diese Stabilität überrascht, gab es doch in diesen 15 Jahren grosse gesellschaftliche, wirtschaftliche und gesetzgeberische Veränderungen.

Den grössten Anstieg verzeichnete die Sozialhilfe 2012 mit einem Sprung von 15 % bei den Kosten und 6 % bei Sozialhilfebeziehenden. Der Hauptgrund war damals die Revision des Arbeitslosengesetzes. Rund 14 000 Menschen mehr bezogen in diesem Jahr Sozialhilfe als 2011. Allein 6000 im Kanton Genf, der gleichzeitig die kantonale Arbeitslosenfürsorge abschaffte und damit einen Anstieg von 33 % verzeichnete.

Die Kantone Bern und Zürich wiesen dagegen 2012 eine Zunahme von weniger als 2 % aus, Thurgau und Nidwalden sogar eine Abnahme. Grosse kantonale Unterschiede zeigen sich denn auch in der Sozialhilfestatistik seit 2005 bis heute. Bei den Ausländerinnen und Ausländern gab es 2020 kantonale Sozialhilfequoten zwischen 2,4 % (TG) und 11,7 % (NE), bei den Schweizerinnen und Schweizern zwischen 0,3 % (AI) und 5,2 % (GE).

Der Kosten- und Fallzahlenanstieg im Jahr 2012 war das Startsignal für politische Vorstösse, die von einer Kostenexplosion sprachen und den Zugang zur Sozialhilfe generell und im Besonderen für Ausländerinnen und Ausländer einschränken. Seit 2017 stagnieren die Fallzahlen und die Kostenentwicklung. 2019 konnte erstmals ein Rückgang in beiden Bereichen beobachtet werden. Das Fallzahlenmonitoring der SKOS deutet aber darauf hin, dass die Sozialhilfequote im Jahr 2021 erstmals seit 5 Jahren unter 3,2 % gesunken ist.

Der Blick auf die Herkunftsländer zeigt: Bei Personen aus dem EU/EFTA-Raum sind die Sozialhilfe-Bezugsquoten zwischen 2016 und 2019 stetig gesunken, bei Personen mit Aufenthaltsstatus (Ausweis B) von 2,3 auf 2,0 %, bei Niedergelassenen (Ausweis C) von 3,4 auf 3,0 %. Drittstaatenangehörige weisen im Vergleich zu Personen aus dem EU/EFTA-Raum eine deutlich höhere Bezugsquote aus, wobei auch diese rückläufig war. Sie ist bei Personen mit Ausweis B (ohne anerkannte Flüchtlinge) von 9,7 auf 8,9 % gesunken, bei Niedergelassenen (Ausweis C) von 9,0 auf 8,1 % (vgl. Büro BASS, 2022, S. III).

Der Blick auf die Big Three unter den Risikofaktoren für Sozialhilfebezug

Die Interpretation der Sozialhilfequote einzig auf die Nationalität abzustützen, greift zu kurz. Es braucht gleichzeitig den Blick auf die grossen Risikofaktoren in der Sozialhilfe.

Menschen mit Asylhintergrund sind insbesondere in der ersten Generation seit jeher viel häufiger auf Sozialhilfe angewiesen. Geflüchtete kommen fast ausschliesslich aus Drittstaaten. Die Unterscheidung zwischen Drittstaatenangehörigen mit und ohne Asylhintergrund ist sehr komplex und fällt je nach Gewichtung einzelner Parameter unterschiedlich aus. Das Büro BASS berechnete für 2016 eine Sozialhilfequote von 8,8 % für Drittstaatenangehörige im Ausländerbereich. Eine vertiefte Analyse ergab, dass bei Drittstaatenangehörigen ohne Personen mit Asylhintergrund die Quote bei rund 6,9 % liegt (vgl. Büro BASS, 2018, S. III).

Der zweite grosse Risikofaktor ist die fehlende berufliche Qualifikation. In einer sich schnell ändernden Berufswelt, in welcher die Digitalisierung immer wichtiger wird, werden immer weniger ungelernte Personen gebraucht. Beim Bildungsniveau zeigt sich denn auch ein deutlicher Unterschied: 74 % der unterstützten Ausländerinnen und Ausländer haben nur einen obligatorischen Schulabschluss oder machen keine Angaben zum Bildungsstand. Bei den Schweizerinnen und Schweizern sind es 49 %. Diese Anteile sind in den letzten 10 Jahren ziemlich konstant geblieben.

Der dritte Risikofaktor ist die Familiensituation: Jede fünfte Einelternfamilie ist auf Sozialhilfe angewiesen. Auch hier lassen sich grosse Unterschiede feststellen zwischen Personen verschiedener Herkunftsländer. Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten (Ausländerbereich) leben viel häufiger in Paar- und Familienhaushalten (71 %) als Sozialhilfebeziehende aus EU/EFTA-Ländern (50 %) oder Schweizerinnen und Schweizer (47 %) (vgl. Büro BASS, 2018, S. 6). Zwischen 2005 und 2020 stieg die Quote bei den ausländischen Kindern unter 18 von 8,6 % auf 10,1 %, während sie bei den Schweizer Kindern stabil blieb bei 3,4 %. Bei den Personen von 56 bis 64 Jahren gab es sowohl bei den Schweizerinnen und Schweizern (+ 0,6 %) wie auch bei den Ausländerinnen und Ausländern (+ 2,6 %) einen deutlichen Anstieg, während die Zahlen bei Personen im erwerbstätigen Alter bis 55 deutlich sinken.

Can und Sheldon (2017) erklären den Anstieg bei über 55-Jährigen mit dem gegenwärtigen Überangebot an Geringqualifizierten als Folge der früheren Ausländerpolitik der Schweiz: Bis Anfang der 1990er-Jahre hatten zwischen 50 und 60 % der im Ausland rekrutierten Arbeitskräfte keine abgeschlossene Berufsausbildung. Seitdem ist der Anteil der Ungelernten unter den einwandernden Arbeitskräften zwar unter 20 % gefallen. Doch viele der früheren Einwanderer sind inzwischen sesshaft geworden und nach wie vor erwerbsaktiv, was zum derzeitigen Überangebot an Niedrigqualifizierten beiträgt.

Unabhängig von den Risikofaktoren führt die nicht altersstandardisierte Sozialhilfequote zu einer Verzerrung bezüglich Nationalität. Denn bei den Personen im erwerbsfähigen Alter liegt der Ausländeranteil bei 30 %, bei den Kindern bei 26 %, während der Ausländeranteil bei den über 64-Jährigen nur 11 % beträgt. Die Letzteren beziehen sehr selten Sozialhilfe, weil AHV und Ergänzungsleistungen die Existenzsicherung übernehmen.

Fazit

Drittstaatenangehörige haben eine bis zu viermal so hohe Sozialhilfequote, dies hat sich seit der Einführung der Sozialhilfestatistik vor 15 Jahren kaum verändert. Bei dieser Gruppe werden gleichzeitig die drei grossen Risikofaktoren für Sozialhilfebezug – Familienarmut, fehlende berufliche Qualifikation und Asylhintergrund – deutlich öfter beobachtet als bei Personen mit Schweizer Pass und bei Ausländerinnen und Ausländern aus dem

EU/EFTA-Raum. Zudem gibt es eine statistische Verzerrung aufgrund der unterschiedlichen Altersstruktur.

Aus Sicht der Sozialhilfe geht es darum, auf diese Risikofaktoren zu reagieren und nicht Personen aufgrund ihrer Nationalität zu diskriminieren. Mit einer ausreichenden Existenzsicherung werden Situationen von prekärer Armut verhindert. Besonders wichtig ist die Verhinderung von Kinderarmut.

Die Existenzsicherung legt die Grundlage für die soziale und berufliche Integration. Die Schweiz hat sich ein ehrgeiziges bildungspolitisches Ziel gesetzt, wonach 95 % der jungen Erwachsenen über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II verfügen sollen. Aktuell sind wir bei 90,9 %, bei den im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländern liegt die Quote erst bei 77,3 %. Die grossen Anstrengungen, die im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz angestossen wurden, sind essentiell auf dem Weg zum 95-Prozent-Ziel. Dafür braucht es eine gute Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Sozialhilfe, der Bildung und den Migrationsbehörden – gerade auch im Hinblick auf die grossen Gruppen von Geflüchteten aus der Ukraine, die in diesen Monaten in die Schweiz kommen.

Die bisher erfolgten und geplanten Gesetzesänderungen, die den Zugang zur Sozialhilfe einschränken oder verhindern, wirken aus Sicht der Sozialhilfe kontraproduktiv. Die These, dass ökonomischer Druck bis hin zu prekärer Armut die Erwerbsquote erhöht, hat sich bisher nirgends beweisen lassen. Eine differenzierte Analyse der Sozialhilfequote kann mithelfen, die Migrationspolitik neu zu justieren.

BFS, 2020, Sozialhilfestatistik: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html. (Eigene Auswertungen)
Büro BASS, 2018, Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Statistische Auswertungen: https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2018/SEM_2018_DrittSohi_Schlussbericht.pdf.
Büro BASS, 2020, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz: https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf.
Can, E., G. Sheldon, 2017, Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/publikationen/studien-und-analysen/chancen_geringqualifizierte.html.

Réagir aux facteurs de risques plutôt qu'exclure des personnes

Le taux de personnes bénéficiant de l'aide sociale chez les ressortissants de pays tiers est jusqu'à quatre fois plus élevé que celui des citoyens suisses, ce qui n'a guère changé depuis l'introduction de la statistique de l'aide sociale il y a 15 ans. Dans le même temps, les trois grands facteurs de risque qui conduisent au recours à l'aide sociale – la pauvreté des familles, le manque de qualification professionnelle et le contexte d'asile – sont nettement plus souvent observés dans ce groupe de personnes que chez celles qui sont titulaires d'un passeport suisse et chez les étrangers issus de l'UE/AELE.

Du point de vue de l'aide sociale, il convient de réagir à ces facteurs de risque plutôt que de discriminer les personnes en raison de leur nationalité. Une couverture suffisante des moyens de subsistance permet d'éviter les situations de précarité, la prévention de la pauvreté étant particulièrement importante pour les enfants. Dans ce groupe d'âge, on constate une augmentation du taux de recours à l'aide sociale, contrairement à la tendance générale.

La garantie des moyens de subsistance pose les bases de l'intégration sociale et professionnelle. Les efforts importants consentis dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse sont essentiels. Notamment en ce qui concerne les grands groupes de réfugiés ukrainiens arrivant en Suisse ces derniers mois.

MARKUS KAUFMANN
ist Geschäftsführer der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

Geld pflücka

Goran Vulović alias «Milchmaa», Liedtext vom Album «-ić» (2013)

1980er z'Buchs am Bahnhof
neugierigi Blick us verschmutzta Waggons
as Päärli stiegt us, so verschupft und planlos
mit dr Hoffnig, sie segen im Luxus akoh
zweimol eifach und noch ara Saison zruckkehra
zum glicha Gleis für d'Heifahrt
sie sind nit allei, no dutzendi Päärli
usbüchst vu dahei mit Wurzla ir Ferni
bekannti Gsichter empfangen sie
Lüt us em glicha Dorf, wo sit Johra schu ganga sind
Schiaber bsorgen ihna Wohnig und Job
und als Provision goht dr ersti Lohn schu mol hopps
ma verkarrt sie in an Bus uf Chur
ma seit, döt macht ma Stutz im Nu
und sie bruchen z'Geld für z'Huus, wo sie dunna wend
jez, wo sie an Platz gfunda hend, bruchens Batza fürs Fundament
und ihri Kinder wachsen dunna uf
d'Grossmuatter dahei passt uf ihri Junga uf
bald goht d'Sunna uf und wer wunderts nit
trösten sie sich, sie blieben doch nur für a kurzi Zit

Ref.
Geld pflücka vu da Bäum

Spoti 80er, sie stoht und schwitzt am Laufband
z'Chur in dr Schoggifabrik, so grausam
alles fühlt sich grau a
wia sini Hoffnig, wo stirbt im Schatta vum Baukran
und ma kennt sie nit in dr Stadt
doch ihri Gsichter schreien: Schichtarbeiter
ihri Ehe liidet und sie stritten immer öfters
sie beschimpft ihn immer öfters und er antwortet denn ihra
mit Schwinta immer öfters und wenn denn mol ihri Kinder bizli trötzeln
kriagens mengisch grad vu beidna eis hinter ihri Löffel
jo genau, jez sind au ihri Kids do
sie hend sie z'fescht vermisst und drum mit in d'Schwyz gholt
in a fremdi Umgebig, überzügt
sie würen sich schu z'rechtfinda, es söll nur schlecht glinga
egal, z'Huus isch so guat wia fertig
es fehlt nur no d'Fassada und paar Bluama im Gärtli

Ref.
Geld pflücka vu da Bäum

1990er: Plünderparty
nüt isch sicher, wenns dr Gwünner ha will
und was sie nit bruchen, das zündens a, will –
warum wüssen dia Sünder gar nit
ir Schwyz sind sie schu sit ara Wiili verlora
in ihrem neua Huus werden sie wohrschinli nia wohna
denn in das isch jez a fremdi Familia izoga
vu aswo vertrieba und döt verzwiifelt higfloha
verbi mit dr Traumwelt
paar Johr schaffa und zruckkehra ins Huus, wo sie baut hend
denn jez patrouilliaren in ihrem Garta Blauhelm
vor em Lohn, wo Fremdi ihna klaut hend
sie stecken fest zwüscha döt und do
zwüscha hüt und morn, zwüscha Glück und Zorn
es isch wiit weg
obwohl sie schu zehn Johr do wohnen, wüssen sie nit wia ma in dr Schwyz lebt
nur ihri Kinder hends gahnt und sind usgrissa
Jovano: druf gschissa
er nimmt sie an dr Hand und striichelt ihri Finger
und seit: «I glaub, miar blieben do für immer.»

Ref.
Geld pflücka vu da Bäum

Armut als Einbürgerungshindernis

Barbara von Rütte

Seit Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes im Januar 2018 ist Sozialhilfebezug ein Einbürgerungshindernis. Seither können sich Personen, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, nicht mehr einbürgern lassen. Das Bürgerrecht verstärkt so bereits bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten. Das Migrationsrecht wird immer mehr zu einem «Leiterlispiel», in welchem das Ziel der Einbürgerung für armutsbetroffene Menschen unerreichbar wird.

Am 3. Oktober 2003 hatte das Schweizer Parlament beschlossen, die Regelung über die Höhe der Gebühr, die man für eine Einbürgerung zahlen muss, zu ändern. Die zuständigen Bundesbehörden und die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden sollten für eine Einbürgerung höchstens noch Gebühren erheben können, die die tatsächlichen Verfahrenskosten decken. Damit wollte man den teilweise exorbitanten Einbürgerungsgebühren in manchen Kantonen und Gemeinden entgegenwirken. Diese sogenannten Einkaufsgebühren, die teilweise mehrere Monatslöhne umfassten, standen in keinem Verhältnis zum Aufwand, den die Behörden mit der Einbürgerung hatten. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zur Änderung festhielt, wurde die Einbürgerung dadurch «zum Privileg für Ausländerinnen und Ausländer, die sich eine solche finanziell leisten» konnten (BBl 2002 1925). Mit der Abschaffung dieser Gebühren stieg die Zahl der Einbürgerungen deutlich an. Plötzlich konnten sich auch Menschen den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts leisten, die nicht über ein grosses Vermögen verfügten.

Heute gilt die Beschränkung der Höhe der Einbürgerungsgebühren nach wie vor. Trotzdem wurden die Hürden für eine Einbürgerung in der Schweiz für armutsbetroffene Menschen in den letzten Jahren wieder deutlich erhöht. Seit Inkrafttreten des totalrevidierten Bürgerrechtsgesetzes (BüG) am 1. Januar 2018 verlangt Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d, dass eine Person am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen muss, um sich einbürgern lassen zu können. Ähnliche Regelungen gibt es auch in anderen westlichen Staaten.

Das Kriterium der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit

Artikel 7 der Bürgerrechtsverordnung (BüV) vom 17. Juni 2016 konkretisiert, was Teilnahme am Wirtschaftsleben genau bedeutet: Eine Person muss ihre Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen selbstständig durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht – das sind etwa Sozialversicherungsleistungen wie die IV, die AHV oder die Arbeitslosenversicherung – decken können. Diese sogenannte wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit wird einer Person abgesprochen, wenn sie während des Einbürgerungsverfahrens oder in den drei Jahren davor Sozialhilfe bezogen und diese nicht vollständig zurückerstattet hat. Personen, die Sozialhilfe beziehen oder in den letzten drei Jahren vor der Einbürgerung bezogen haben, können sich also unter dem neuen Bürgerrechtsgesetz nicht mehr einbürgern lassen.

Bei der ordentlichen Einbürgerung können die Kantone sogar noch weiter gehen als das Bundesrecht und verlangen, dass die Frist, während der keine Sozialhilfe bezogen werden darf, länger als drei Jahre dauern soll. So setzen einige Kantone fünf und andere gar zehn Jahre ohne Sozialhilfebezug voraus.

Eine Grenze wird durch das Verhältnismässigkeitsprinzip gesetzt. Dieses verlangt, dass die individuelle Situation einer Person angemessen berücksichtigt wird. Wenn eine Person also beispielsweise wegen einer Behinderung, einer Krankheit, Erwerbsarmut, Care-Verpflichtungen oder einer erstmaligen Ausbildung Sozialhilfe beziehen musste, dann muss dem im Einbürgerungsverfahren Rechnung getragen werden (Art. 9 BüV). Der Nachweis, dass der Grund für den Sozialhilfebezug Betreuungspflichten oder ein zu tiefes Einkommen sind und man deswegen ergänzend auf Unterstützung angewiesen war, ist in der Praxis jedoch oft schwierig. So sah das Bundesgericht etwa kein Problem darin, dass einer alleinerziehenden Mutter die Einbürgerung verweigert wurde, obwohl sie sich während mehrerer Jahre um ihr schwer krankes Kind kümmern und nur deswegen ihre Arbeitsstelle aufgeben und Sozialhilfe in Anspruch nehmen musste.

Sozialhilfebezug als Ausschlussgrund

Das Beispiel der alleinerziehenden Mutter ist nur eines von vielen. In einem anderen Fall wollte eine Gemeinde die Einbürgerung eines schwer behinderten Mädchens verweigern, weil dieses auf Sozialhilfe angewiesen und nicht fähig sei, wirtschaftlich für sich selbst aufzukommen. Hier schritt das Bundesgericht ein und stellte eine Verletzung des Diskriminierungsverbots fest: Das Mädchen werde aufgrund seiner Behinderung benachteiligt, da es kaum je in der Lage sein würde, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und die Einbürgerungsvoraussetzungen selbstständig zu erfüllen. Darauf musste die Gemeinde das Bürgerrecht erteilen.

In einem weiteren Fall hat das Bundesgericht hingegen die Diskriminierung einer jungen Frau verneint. Diese hatte argumentiert, dass sie wegen Abstammung von sozialhilfeabhängigen Eltern benachteiligt werde. Das Einbürgerungsgesuch der Frau war von der Gemeinde abgelehnt worden, weil sie während ihrer Ausbildung von ihren Eltern unterstützt wurde. Die junge Frau könne ja nach Abschluss ihrer Berufslehre und Erlangung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit ein neues Einbürgerungsgesuch stellen, so die Argumentation des Gerichts.

In Bern sorgte schliesslich die Verweigerung der Einbürgerung eines Irakers für Aufsehen. Der Mann war als Flüchtling in die Schweiz gekommen und arbeitet als Physiker an der Universität Bern. Um an einem grösseren Forschungsprojekt mitarbeiten zu können, wollte er sich einbürgern lassen. Die Einbürgerung wurde jedoch abgelehnt, weil er vor Jahren im Rahmen eines Integrationsprogramms staatliche Unterstützungsleistungen bezogen hatte, um in der Schweiz seinen Master in Physik nachzuholen. Erst als eine private Stiftung diese Gelder in seinem Namen zurückzahlte, gab der Kanton Bern seinen Widerstand gegen die Einbürgerung auf.

Verstärkung bestehender gesellschaftlicher Hierarchien

Durch solche und andere Fälle wird klar, dass das Kriterium der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit ungleiche Auswirkungen hat. Untersuchungen zeigen immer wieder, dass bestimmte Personengruppen einem deutlich erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt und eher auf Sozialhilfe angewiesen sind als andere. So sind Frauen, Alleinerziehende, Menschen mit Behinderungen, Kinder und ältere Menschen unter den Sozialhilfebeziehenden klar übervertreten. Auch Personen aus dem Asylbereich sind überdurchschnittlich häufig auf Sozialhilfe angewiesen. Die Gründe dafür sind klar: Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist in den ersten Monaten für Asylsuchende zunächst ganz verschlossen, die Integration in den Arbeitsmarkt für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene schwierig – etwa, weil Ausbildungen und Diplome nicht anerkannt werden, weil Sprachkenntnisse fehlen oder weil sie in Einstellungsverfahren diskriminiert werden.

Das Kriterium der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit schliesst somit Menschen aus, die bereits vorher gesellschaftlicher Ausgrenzung ausgesetzt waren. Gleichzeitig werden die vielschichtigen und strukturellen Faktoren, die zu Armut, Erwerbslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit führen, bestenfalls im Einzelfall, aber nicht systematisch berücksichtigt. Stattdessen wird am neoliberalen Glauben festgehalten, dass sich die betroffenen Personen ja aus der Sozialhilfe lösen könnten und ihnen dann wieder alle Türen offenstehen würden. Sozialhilfebezug wird so zu einem mustergültigen Beispiel intersektionaler Diskriminierung.

Dass die migrationsrechtlichen Konsequenzen eines Sozialhilfebezugs weitreichend sind, zeigt ein Blick auf das Ausländer- und Asylrecht. Auch dort wurden die Konsequenzen des Bezugs von staatlichen Unterstützungsleistungen in jüngster Zeit verschärft. Ausländerinnen und Ausländern, die Sozialhilfe beziehen, kann die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden. Selbst Personen mit einer Niederlassungsbewilligung müssen damit rechnen, dass ihnen bei dauerhafter Sozialhilfeabhängigkeit die Rückstufung oder gar der Widerruf ihrer Bewilligung droht. So sind sozialhilfebeziehende Personen nicht nur vom Bürgerrecht ausgeschlossen, ihnen droht längerfristig auch der Verlust des Aufenthaltsrechts in der Schweiz. Dabei geht offen-

sichtlich vergessen, dass das Recht auf ein menschenwürdiges Leben ein Grundrecht ist, das grundsätzlich für alle Menschen in der Schweiz gilt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Aufenthaltsrecht.

Ein «Leiterlispiel»

Der Erwerb des Bürgerrechts durch Einbürgerung ist die einzige Möglichkeit, in der Schweiz ein dauerhaftes und unbedingtes Aufenthaltsrecht zu erhalten. Die Anforderungen für eine Einbürgerung sind hoch. Seit Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes 2018 sind die Anforderungen noch höher. So können sich Personen, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, nicht mehr einbürgern lassen. Diese Regelung benachteiligt bereits marginalisierte Personen disproportional. Gleichzeitig wird die Regelung durch parallele Rückstufungs- resp. Widerrufsbestimmungen im Ausländerrecht verstärkt. Das Migrationsrecht gleicht so zunehmend einem «Leiterlispiel», in dem Armutsbetroffene immer wieder Gefahr laufen zurückzufallen, wodurch das Ziel der Einbürgerung in unerreichbare Ferne rückt. Die Folge wird sein, dass armutsbetroffene Menschen ohne Schweizer Pass staatliche Leistungen, die ihnen zustehen würden, nicht mehr in Anspruch nehmen oder die Schweiz verlassen. Es bleibt der Eindruck, dass die Einbürgerung – ähnlich wie damals bei den Einkaufsgebühren – wieder zu einem Privileg für Ausländerinnen und Ausländer wird, die sich eine solche finanziell leisten können.

Atrey, Shreya, 2018, The Intersectional Case of Poverty in Discrimination Law. In: Human Rights Law Review, Vol. 18/3: 411–440.
Bundesrat, Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 2001, BBl 2002 1911.
von Rütte, Barbara, 2017, Das neue Bürgerrechtsgesetz. In: Anwaltsrevue, Nr. 5: 202–214.
Shachar, Ayelet, 2021, Unequal access: wealth as barrier and accelerator to citizenship. In: Citizenship Studies, Vol. 25/4: 543–563.
Suter, Alexander, 2021, Integration und Ausschluss: Folgen von Sozialhilfebezug für Ausländerinnen und Ausländer. In: Achermann, Alberto et al. (Hg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2020/2021. Bern: Stämpfli, 3–33.

Pas de naturalisation pour les pauvres

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité en janvier 2018, le recours à l'aide sociale constitue un obstacle à la naturalisation. Afin de se faire naturaliser, les étrangers doivent pouvoir couvrir leurs dépenses relevant du coût de la vie et leurs obligations d'entretien grâce à leurs revenus, leur fortune ou à des prestations auxquelles ils ont droit, versées par des tiers. Ce critère de la capacité à subvenir à ses besoins économiques a pour conséquence que les personnes touchées par la pauvreté et dépendantes de l'aide sociale ne peuvent plus se faire naturaliser. En fin de compte, cela équivaut à la situation qui prévalait autrefois dans les cantons et les communes, lorsque les personnes souhaitant être naturalisées devaient parfois payer des frais équivalant à plusieurs mois de salaire pour acquérir la nationalité. Ainsi, la loi sur la nationalité renforce les inégalités sociales existantes et occulte le fait que le recours à l'aide sociale va souvent de pair avec d'autres mécanismes d'exclusion. Parallèlement, les personnes bénéficiant de l'aide sociale sont menacées de rétrogradation, voire du retrait de leur droit de séjour. Le droit de la migration ressemble ainsi de plus en plus à un « jeu des échelles » dans lequel l'objectif de la naturalisation devient inaccessible pour les étrangers touchés par la pauvreté.

BARBARA VON RÜTTE
forscht als Postdoc am Europainstitut der Universität Basel zum Thema Bürgerrecht und ist Mitglied der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Povertà nella prima infanzia – conseguenze per la scuola

Andrea Lanfranchi

Questo articolo affronta la questione di come una situazione di povertà in famiglia possa influenzare le opportunità educative dei bambini. Quelli colpiti dalla povertà non sono tutti ugualmente svantaggiati. Come i genitori affrontano la situazione di povertà, spesso collegata all'immigrazione? Come sostengono i loro figli nonostante le poche risorse? Dobbiamo combattere la povertà perché è un rischio educativo e dobbiamo combattere la bassa istruzione perché è un rischio di povertà.

Un bambino tra i 6 mesi e i 3 anni nato in una famiglia che riceve l'assistenza sociale sente in media 616 parole per ora, uno nato da genitori della classe operaia il doppio (1251) e uno con genitori benestanti il triplo (2153). Estrapolando i dati, quindi, a 3 anni i figli di genitori con background socio-economico alto hanno sentito 30 milioni di parole in più rispetto ai figli di genitori in welfare. Sono questi i risultati eclatanti di una ricerca americana alquanto accurata (Hart & Risley, 1995), anche se un po' datata, non rappresentativa e dal campione esiguo. Nuove ricerche confermano il fatto che, a seconda dello status socio-economico dei genitori, le differenze nelle proprietà linguistiche sono marcate e aumentano fortemente nei primi anni di vita. In un'indagine più recente sono state trovate differenze significative nel vocabolario e nell'elaborazione del linguaggio in bambini di solo 18 mesi; all'età di 24 mesi queste differenze erano cresciute in una misura equivalente a 6 mesi di sviluppo. Oltre alla quantità dell'input linguistico, è importante soprattutto la qualità del discorso, che varia estremamente tra famiglie di diversa estrazione sociale. Oltre a parlare meno, i genitori socio-economicamente più deboli parlano in modo qualitativamente diverso rispetto a quelli socialmente più avvantaggiati. Infatti sono più propensi a chiedere «cos'è questo, cos'è quello» o a dare comandi come «lascia stare, non toccare», mentre i genitori con status medio-alto parlano in modo più interattivo con il bambino e cercano di intavolare una conversazione. Il punto centrale è comunque questo: le competenze linguistiche predicono già in tenera età il successivo rendimento scolastico. È chiaro che la lingua è solo una delle componenti dello sviluppo decisive per la riuscita a scuola: gli altri aspetti essenziali sono lo sviluppo cognitivo, quello motorio, la crescita socio-emozionale e l'autoregolazione, cioè il controllo dei propri impulsi.

La famiglia come primo luogo di apprendimento

Di cosa necessita un bambino fin dalla nascita, quali sono i suoi bisogni educativi affinché cresca sano, stia bene anche da un punto di vista psichico e riesca nella scuola, fulcro del passaggio alla vita lavorativa e all'integrazione e partecipazione sociale? Ha bisogno di amore e legame affettivo in relazioni stabili, che garantiscano la necessaria sicurezza emozionale. Ha bisogno di vari ambiti in cui possa muoversi in modo attivo, di stimoli di apprendimento in un ambiente di fiducia. Chi può soddisfare queste esigenze? Chiaramente la famiglia, la prima istanza di socializzazione, che tra l'altro resterà di primaria importanza anche nel corso degli anni a seguire, vale a dire durante tutte le tappe d'apprendimento, prima, durante e dopo la scuola dell'obbligo.

Il problema principale è che non tutti i genitori hanno le possibilità e l'energia per affrontare tutte le difficoltà e superare tutti gli ostacoli. In termini di vulnerabilità e in base alle stime di vari ricercatori, sono circa il 10 percento i genitori che si trovano di fronte a problemi di varia entità, tra cui la mancanza delle risorse finanziarie necessarie per permettere l'accesso della famiglia al mondo esterno – per esempio una visita allo zoo, l'invito di un'altra famiglia a pranzo, una vacanza

in cui i bambini entrerebbero in contatto con altre realtà imparando cose nuove e conoscendo altri bambini e altri modelli di vita. Solo nel caso del supporto da parte dei genitori nel senso di un'apertura, anche comunicativa, i bambini possono acquisire le prime competenze linguistiche, cognitive e motivazionali, cioè i prerequisiti necessari per il successivo apprendimento. Pertanto, ci avvicineremo alle pari opportunità nell'ambito dell'educazione solo se le famiglie verranno sostenute nelle loro prestazioni di base. Tali prestazioni non possono essere garantite in situazioni di precarietà, vale a dire in mancanza di risorse materiali come denaro e tempo. Questo richiede, da un lato, misure concrete di politica familiare (EKFF, 2020) e, dall'altro, il rafforzamento dei genitori nei loro compiti educativi attraverso programmi di sostegno precoce (Lanfranchi, 2021).

La scuola non può farcela da sola

Due pubblicazioni scientifiche recenti dimostrano che la scuola riesce a compensare le disparità di rendimento basate sulla provenienza sociale degli allievi meglio di quanto si ritenesse finora. Malgrado le critiche secondo cui invece non ce la farebbe a diminuire le disuguaglianze educative, la scuola riuscirebbe invece a interrompere il movimento a forbice nel quale le disparità osservabili al passaggio in prima classe aumenterebbero sempre di più nel corso degli anni. Come si vede nell'illustrazione 1, le divergenze nello sviluppo tra bambini provenienti da famiglie dallo status socio-economico basso rispetto a uno alto sono molto marcate nei primi sei anni, cioè fino alle fine della scuola dell'infanzia. Dopo di che – a differenza di quanto ci si potrebbe aspettare – non aumentano in modo lineare durante le elementari e le medie, ma si appiattiscono (Skopek & Passaretta, 2020). I risultati si basano sui dati del «Nationaler Bildungspanel» tedesco (NEPS: *https://www.nepsdata.de/Datenzentrum/Publikationen*), ma il fenomeno non dovrebbe discostarsi in maniera significativa dalla realtà delle scuole in Svizzera. È chiaro, e si vede bene nella grafica, che le differenze nelle prestazioni dei bambini provenienti da famiglie socio-economicamente svantaggiate rispetto a quelle dei bambini provenienti da famiglie avvantaggiate non scompaiono, anzi in parte aumentano negli ultimi anni della scuola dell'obbligo. Certamente la scuola non fa miracoli, ma fa del suo meglio affinché tali differenze non si aggravino e non crescano in modo esponenziale. E come detto sembra riuscirci: ne risulta che ben due terzi delle discrepanze dovute allo stato socio-economico delle famiglie compaiano nei primi anni di vita. In una seconda analisi ancora più recente gli stessi autori, in un confronto tra Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, mostrano come dal 50 all'80 percento delle diversità nelle prestazioni linguistiche appurabili alla fine delle elementari sia dovuto a lacune in età prescolare (Passaretta, Skopek, & van Huizen, 2022). Anche in questo caso una tale asserzione è trasferibile alla situazione in Svizzera. È interessante aggiungere a questo punto che proprio in Svizzera gli investimenti nel settore prescolare arrivano con il contagocce e comportano lo 0,2 percento del PIL (prodotto interno lordo), mentre quelli nel settore della formazione sono 27 volte maggiori e comportano il 5,4 percento del PIL.

Investire nella prima infanzia

A questo punto le conclusioni da trarre sono semplici: per combattere la distribuzione ineguale delle opportunità educative si deve agire nei primi anni di vita, perché è lì che ci si possono aspettare i maggiori effetti. Misure di sostegno precoce sono da una parte asili nido, famiglie diurne e gruppi di gioco di alta qualità che tengano conto degli aspetti formativi e non solo di quelli della custodia, e che si incentrino – per esempio nel caso di famiglie immigrate – sull'apprendimento linguistico oltre che sociale. Ben più mirate al gruppo target delle famiglie vulnerabili sono anche misure di home-visiting, cioè visite a domicilio come «PAT – Imparo con i genitori», introdotto nella Svizzera tedesca e in quella italiana pochi anni fa (*https://www.pat-ti.ch*). Nel frattempo, proprio il Canton Ticino ha riconosciuto PAT come un programma di provata efficacia e lo sostiene pertanto finanziariamente. PAT viene valutato regolarmente per il suo impatto sullo sviluppo dei bambini nella ricerca longitudinale ZEPPELIN (si veda la pubblicazione open-access di Lanfranchi, Neuhauser, Schaub, & Ramseier, 2021).

PAT si rivolge a famiglie in una situazione di alto rischio dovuto a un elevato livello di stress, come nel caso di scarse risorse finanziarie, immigrazione in concomitanza con isolamento sociale, ambiente abitativo angusto, disoccupazione, ecc. Una tale vulnerabilità, senza misure di sostegno può compromettere un sano sviluppo del bambino. I risultati dell'intervento PAT sono promettenti (Schaub, Ramseier, Neuhauser, Burkhardt, & Lanfranchi, 2019). Per aggiornamenti si può visitare il sito *www.zeppelin.hfh.ch*.

EKFF, 2020, Armut und Existenzsicherung von Familien. Policy Brief 02 der Eidg. Kommission für Familienfragen, https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/Policy_Briefs/2020/EKFF_Policy_Brief_Nr_2_DE_200924.pdf.
Hart, B., & T. R. Risley, 1995, Meaningful differences in the everyday experience of young American children. Baltimore MD: Paul H. Brookes Publishing Company.
Lanfranchi, A., 2021, Sostegno precoce in famiglie vulnerabili – cosa funziona? Frühe Unterstützung für vulnerable Familien – was funktioniert? terra cognita – Rivista svizzera dell'integrazione e dalla migrazione 38, 36–38, http://www.terra-cognita.ch/fileadmin/user_upload/terracognita/documents/terra_cognita_38_2021.pdf.
Lanfranchi, A., A. Neuhauser, S. Schaub & E. Ramseier, 2021, Die longitudinale Studie ZEPPELIN – Förderung ab Geburt von Kindern aus belasteten Familien. In P. Klaver (ed.), Heilpädagogische Forschung: Bildung für Alle. Zürich: Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik, https://digital.hfh.ch/forschungsbericht-2021/chapter/8-die-longitudinale-studie-zeppelin-forderung-ab-geburt-zur-erhohung-der-bildungschancen/.
Passaretta, G., J. Skopek & T. van Huizen, 2022, Is Social Inequality in School-Age Achievement Generated before or during Schooling? A European Perspective. European Sociological Review.
Schaub, S., E. Ramseier, A. Neuhauser, S. C. A. Burkhardt & A. Lanfranchi, 2019, Effects of Home-Based Early Intervention on Child Outcomes: A Randomized Controlled Trial of Parents as Teachers in Switzerland. Early Childhood Research Quarterly, 48, 173-185.
Skopek, J., & G. Passaretta, 2020, Socioeconomic Inequality in Children's Achievement from Infancy to Adolescence: The Case of Germany. Social Forces, 100(1), 86-112.

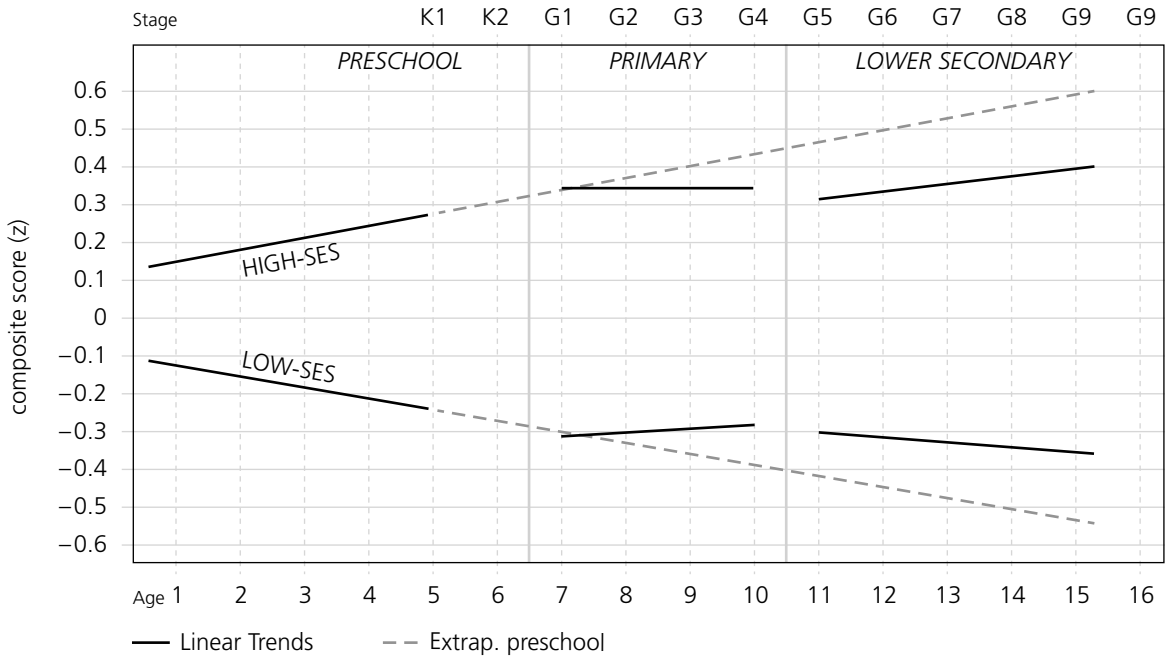


Illustrazione 1: L'indice dello sviluppo con dati estrapolati dalla prima infanzia (preschool) si appiattiscono alle elementari (primary) e alle medie (lower secondary) (Skopek & Passaretta, 2020). (HIGH-SES = status socio-economico alto; LOW-SES = status socio-economico basso)

Armut in der frühen Kindheit – Folgen für die Schule

Die ersten Lebensjahre stellen die Weichen für die weitere Entwicklung jedes Kindes. Sie sind für das allgemeine Wohlbefinden, die Bildungs- und Erwerbschancen sowie für die gesellschaftliche Teilhabe von entscheidender Bedeutung. Zu keinem anderen Zeitpunkt ist die Entwicklung des Gehirns so starken Veränderungen unterworfen. Ohne übermässige Risiken wie eine Behinderung, familiäre Belastungen oder soziale Segregation wird das Kind gehen, denken und sprechen lernen. Es wird sich sozial und emotional entfalten, Gefühle ausdrücken und Impulse kontrollieren können etc. Was aber, wenn die Familie arm ist, wenn Geld, Zeit und Bildungsressourcen fehlen? Armutslagen in Familien können die Bildungschancen von Kindern in vielfältiger Weise erheblich beeinflussen. Nicht jedes von Armut betroffene Kind ist aber in seinen Bildungschancen gleich stark beeinträchtigt. Wie geht die Familie als Bildungsort mit der Armutssituation um? Wie unterstützen Eltern trotz geringer Ressourcen ihre Kinder? Wie können sie bei ihren Bemühungen wirksam unterstützt werden? Um die Bildungschancen von armutsbetroffenen Kindern zu verbessern, braucht es jedenfalls geeignete Massnahmen und den politischen Willen – denn die Wechselwirkung zwischen Bildung und Armut ist evident: Wir müssen Armut bekämpfen, weil sie ein Bildungsrisiko ist, und wir müssen geringe Bildung bekämpfen, weil sie ein Armutsrisiko darstellt.

ANDREA LANFRANCHI
è professore e direttore dell'Istituto per la professionalizzazione e lo sviluppo dei sistemi (IPSE) presso l'Università di formazione per insegnanti nel campo della pedagogia speciale (HfH, Zurigo)

Folgen von Sozialhilfebezug für Ausländerinnen und Ausländer

Alexander Suter

Auch Ausländerinnen und Ausländer haben in Notlagen grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe. Deren Beanspruchung kann jedoch migrationsrechtliche Konsequenzen haben – bis hin zum Verlust des Aufenthaltsrechts. Die Folgen solcher Sanktionen können weitreichend sein, auch für Organisationen der Sozialhilfe und für das Sozialsystem als Ganzes.

Wirtschaftliche Sozialhilfe soll bedürftigen Personen die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen und dadurch ein soziales Existenzminimum sichern. Dieses Ziel gilt grundsätzlich auch für Ausländerinnen und Ausländer, sofern sie in der Schweiz über ein Bleiberecht verfügen und damit einen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Für sie kann der Bezug von Sozialhilfe jedoch auch Nachteile mit sich bringen, weil das Sozialhilfesystem in den vergangenen Jahren zunehmend auf eine steuernde und beschränkende Migrationspolitik ausgerichtet wurde.

Sozialhilfebezug als Zeichen für fehlende Integration?

Ausländerinnen und Ausländer ohne völkerrechtlichen oder rechtlichen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz haben für den Erhalt von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen den nötigen Integrationserfordernissen zu genügen. Die Integration wird gemäss geltendem Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, auch anhand der Teilnahme am Wirtschaftsleben gemessen. Der Sozialhilfebezug wird – anders als die Abhängigkeit von Sozialversicherungsleistungen – als fehlende Teilhabe am Wirtschaftsleben gewertet und entsprechend auch als Zeichen fehlender oder nicht ausreichender Integration (Borrelli 2021).

Immerhin gilt dies so nicht pauschal in jedem Fall. Werden Massnahmen wegen vermeintlich fehlender Integration aufgrund von Sozialhilfebezug geprüft, haben die Migrationsbehörden die konkreten persönlichen Verhältnisse umfassend zu berücksichtigen. Gemäss gefestigter Praxis wird ein sogenannt unverschuldeter Bezug von Sozialhilfe für sich allein nicht als Zeichen mangelnder Integration gewertet. Erkenntnisse aus der Sozialwissenschaft und Erfahrungen aus der Praxis zeigen jedoch auf, dass es bisweilen kaum möglich ist, zwischen verschuldeter und unverschuldeter Bedürftigkeit zu trennen – zu stark wirken auch strukturelle Ursachen von Armut mit. In neueren migrationsrechtlichen Beiträgen und politischen Vorstössen wird daher angeregt, die Verschuldensfrage nur dann zu berücksichtigen, wenn jemand die Bedürftigkeit durch qualifiziert vorwerfbares Verschulden oder mutwillig herbeigeführt hat oder diese nicht beendet hat.

Migrationsrechtliche Massnahmen und deren weitreichende Folgen

Wo die Migrationsbehörden einen Sozialhilfebezug als Zeichen fehlender Integration werten, steht ihnen eine Palette möglicher einschränkender Massnahmen zur Verfügung: Bewilligungen können wegen Sozialhilfebezugs verweigert oder nicht verlängert werden, sie können widerrufen oder zurückgestuft und der Familiennachzug kann verweigert werden. Daneben besteht abhängig vom Herkunftsland und migrationsrechtlichen Aufenthaltsrecht im Bedarfsfall nur ein Anspruch auf reduzierte Unterstützung. Zudem können Sozialhilfeschulden ein Hinderungsgrund für die Einbürgerung sein, und der Missbrauch von Sozialleistungen kann – wie schwere Gewaltdelikte – einen mehrjährigen Landesverweis nach sich ziehen.

Die Angst und Unsicherheit rund um Sozialhilfebezug und Migrationsrecht ist in den Beratungsstellen seit ein paar Jahren sehr präsent. Die möglichen negativen

Konsequenzen des Sozialhilfebezugs reichen jedoch über das Migrationsrecht hinaus. Immer mehr Personen verzichten auf die Geltendmachung von existenzsichernder Unterstützung für sich und ihre Kinder, wie beispielhaft Studien aus Zürich und Genf zeigen. Dadurch verschlechtern sich die Integrationschancen für betroffene Personen zusätzlich. Verantwortlich für diesen «Nichtbezug» sind auch die überaus offen formulierten Bestimmungen des Migrationsrechts, deren Anwendung daher für betroffene Personen nur schwer einschätzbar ist. Es gibt daher Personen, die auf Unterstützungsleistungen verzichten, auch wenn der Entzug der Bewilligung nicht verhältnismässig und daher nicht zu befürchten wäre (BASS 2022).

Durch die harte im Migrationsrecht vorgegebene Gangart wird die Verwirklichung allgemeiner Integrationsziele gefährdet. Das Ausländer- und Integrationsgesetz sieht vor, dass Bund, Kantone und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben schaffen sollen. Es ist fraglich, wie dieses Ziel verwirklicht werden soll, wenn Personen in unserer Gesellschaft ohne Aufenthaltssicherheit leben, wenn sie für sich und ihre Kinder auf existenzsichernde Sozialhilfeleistungen verzichten und sich stattdessen bei Verwandten, Krankenversicherern oder Vermietern verschulden und die psychische Gesundheit darunter leidet. Zudem hat sich die Schweiz durch Ratifikation der Istanbul-Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verpflichtet. Die Verwirklichung dieser Ziele ist gefährdet, wenn Opfer von häuslicher Gewalt in den Haushalt einer gewalttätigen Person zurückkehren, weil sie andernfalls auf Sozialhilfe angewiesen wären und deswegen migrationsrechtliche Massnahmen fürchten.

Sozialhilfe-Organisationen klagen über zunehmende Belastung

Das Migrationsrecht prägt die Arbeit auf Sozialdiensten. Einerseits müssen Sozialhilfe-Bezüge durch Ausländerinnen und Ausländer den Migrationsbehörden unaufgefordert gemeldet werden. Andererseits werden immer differenzierte Vorgaben dazu gemacht, welche Personen wie und in welchem Umfang mit Sozialhilfe unterstützt werden dürfen. Dadurch werden der Aufwand für Abklärungen und die fachlichen Anforderungen an die Mitarbeitenden immer grösser. In besonderem Masse problematisch ist diese Entwicklung für kommunale Klein-Sozialdienste ohne spezialisiertes Fachpersonal. Zudem wird das Verhältnis zwischen fallführenden Mitarbeitenden und unterstützten Personen durch einen migrationsrechtlich provozierten Rollenkonflikt negativ belastet. So werden Mitarbeitende von Sozialdiensten von Migrationsbehörden regelmässig angefragt, um das Selbstverschulden der Bedürftigkeit und die Verbesserungsprognosen der unterstützten Personen einzuschätzen. Weil eine wirksame Sozialarbeit auch auf einem Vertrauensverhältnis beruht, werden diese Aufgaben von Fachpersonen stark kritisiert (Keller 2021).

Dass sich bedürftige Ausländerinnen und Ausländer teilweise von der öffentlichen Sozialhilfe abwenden, bekommen auch Organisationen der privaten Sozialhilfe zu spüren. Private Hilfswerke melden, dass Ausländerinnen und Ausländer in grosser Zahl bei ihnen um Unterstützung ersuchen, obschon sie eigentlich Anspruch auf öffentliche Sozialhilfe hätten (Regamey 2021). Bereits zuvor hatte eine Untersuchung zum Wandel der Rollen von öffentlicher und privater Sozialhilfe festgestellt, dass sich die Sozialdienste wegen Spar- und Zeitdruck zunehmend aus wichtigen Bereichen wie der Beratung und Betreuung zurückziehen und diese Lücke von privaten Anbietern gefüllt werden muss. Bedürftige werden damit insgesamt abhängiger von privater, letztlich freiwilliger Unterstützung. Mit Blick auf die Entwicklung des Rechts auf Sozialhilfe ist diese Tendenz ein sozialpolitischer Rückschritt. Die Existenzsicherung ist eine Aufgabe des Gemeinwesens – auch weil nur dieses die Leistungen in Form rechtlich durchsetzbarer Ansprüche zu gewährleisten vermag.

Letzte Verschärfungen des Migrationsrechts gingen zu weit

Es lässt sich relativ genau beziffern, um welchen Betrag die öffentliche Sozialhilfe durch die erzwungene Ausreise einer bedürftigen Familie entlastet wird. Hingegen sind die ebenfalls von der Öffentlichkeit zu tragenden Kosten für die Umsetzung der hier angesprochenen Massnahmen und deren indirekte Folgen schwerer zu beziffern. Es ist jedenfalls zu kurzfristig und einseitig argumentiert, wenn Verschärfungen des Migrationsrechts mit eingesparten Sozialhilfekosten begründet werden. Abgesehen davon ist nicht annähernd geklärt, ob mit den beschriebenen Massnahmen die Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland für potenziell bedürftige Personen überhaupt gesenkt werden kann. Ebenso wenig scheint dargelegt, inwiefern Androhung und Vollzug von Sanktionen der Verwirklichung von migrationsrechtlichen Integrationszielen dienlich sind.

Es bedarf einer gesellschaftlichen Diskussion darüber, welche Ziele mit den Verschärfungen des Migrations- und Sozialhilferechts verfolgt werden, inwiefern die getroffenen Massnahmen zur Erfüllung dieser Ziele über-

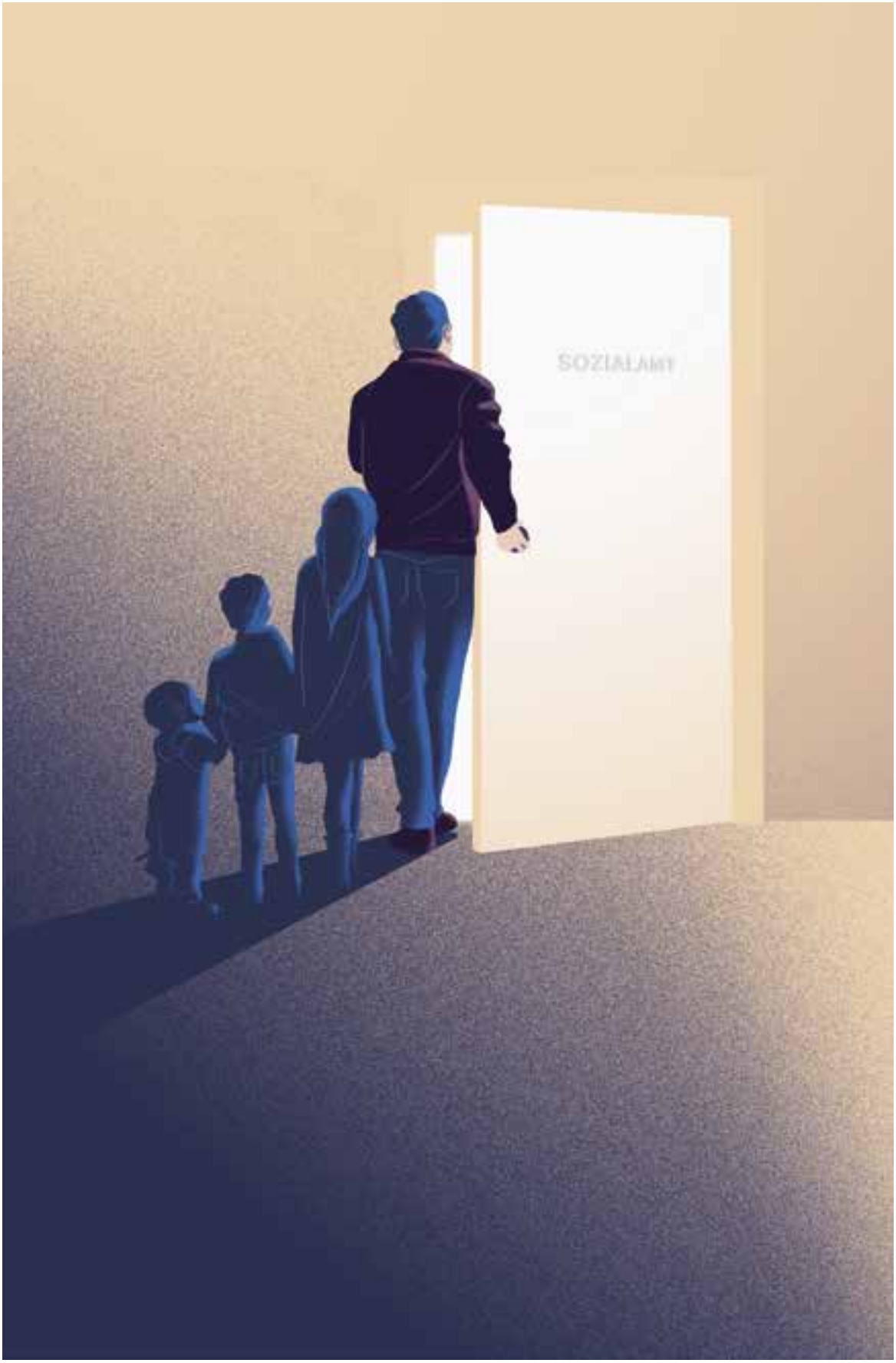
haupt beitragen können und ob hinsichtlich der aufgezeigten Folgen die Verhältnismässigkeit dieser Bestrebungen gewahrt ist. Starke Zweifel sind berechtigt, angesichts der aufgezeigten Folgen und der Erkenntnisse bisheriger Untersuchungen aus anderen Bereichen. Es ist dringend notwendig, die Entwicklung der vergangenen Jahre kritisch zu würdigen und die grössten Verschärfungen rückgängig zu machen. Nachteilige Entwicklungen von jüngsten Rechtsrevisionen sind zu untersuchen, bevor bedürftigen Ausländerinnen und Ausländern noch weitere Nachteile wegen Sozialhilfebezugs angedroht werden.

BASS, 2022, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Aufenthalterinnen und Niedergelassenen in der Schweiz, Ergebnisse einer Onlinebefragung bei Führungs- und Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen im Migrations- und Sozialbereich sowie statistische Analysen zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019, im Auftrag der Charta Sozialhilfe.
Borrelli, Lisa Marie et al., 2021, (Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law, in: Swiss Journal of Sociology, 47 (1).
Regamey, Caroline, 2021, Juni, Accès aux prestations sociales: le coronavirus comme amplificateur d'obstacles, Artias Dossier du mois.
Keller, Véréna, 2021, Sozialhilfe Schweiz 2000–2020 – Chronologie eines Umbaus, Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, AvenirSocial.
Suter, Alexander, 2021, Integration und Ausschluss, Folgen von Sozialhilfebezug für Ausländerinnen und Ausländer. In: Jahrbuch für Migrationsrecht 2020/2021, Stämpfli.

Les conséquences de la perception de l'aide sociale pour les étrangers

Le droit aux prestations de l'aide sociale dans les situations de détresse s'applique également aux étrangers. Cependant, le recours à l'aide sociale peut avoir des effets en matière de droit de migration – jusqu'à la perte du droit de séjour. Les éventuelles conséquences du recours à l'aide sociale par les étrangers vont toutefois au-delà du droit de la migration. Elles ne se limitent pas à la perte d'autorisations ou au refus du regroupement familial. Elles mettent également en question les objectifs d'intégration, entravent la mise en œuvre des obligations du droit international, imposent des conditions excessives aux collaborateurs des services sociaux et favorisent la non-perception des prestations malgré la précarité, y compris les conséquences préjudiciables à long terme. Tout à coup, les organisations de l'aide sociale privée deviennent le premier point de contact de personnes, qui, par crainte de mesures relevant du droit de l'immigration, délaissent les services sociaux publics. Pour les ressortissants d'États tiers, l'acquis de l'État social que constitue le droit à la couverture du minimum vital se trouve fortement relativisé.

ALEXANDER SUTER
war bis März 2022 Leiter des Fachbereichs Recht und Beratung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. Zudem ist er Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen EKFF. Seit April 2022 leitet er die Abteilung Soziales bei der Christoph Merian Stiftung in Basel.


SOZIALAMT

Eine Allianz für eine starke Sozialhilfe

Felix Wolffers

Ende März 2019 haben Kantone, Städte, Hilfswerke und Organisationen der Zivilgesellschaft die Charta Sozialhilfe Schweiz lanciert. Damit wollen sie die Sozialhilfe als wichtiges Element der sozialen Sicherung und des sozialen Friedens in der Schweiz stärken. Die Charta setzt sich für eine faire Sozialhilfe ein, welche ein Leben in Würde ermöglicht und die gesellschaftliche Integration von Bedürftigen fördert.

Weil es kein Bundesgesetz über die Sozialhilfe gibt, regeln die Kantone Voraussetzungen und Höhe der Sozialhilfe. Die seit einigen Jahren von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) beschlossenen Unterstützungsrichtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS sollen die verschiedenen kantonalen Regelungen harmonisieren und dazu beitragen, dass die Sozialhilfe in der Schweiz allen Bedürftigen ein Leben in Würde ermöglicht. Dieses Grundkonzept für die Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz hat sich zwar grundsätzlich bewährt, es gerät aber immer wieder unter Druck.

Engagement für eine solidarische Sozialhilfe

Die Sozialhilfe hat in der Schweiz nur eine schwache Lobby. Die Bedürftigen selbst sind kaum in der Lage, sich wirksam für ihre Anliegen einzusetzen. Vor allem in Zeiten knapper Finanzen ist die Sozialhilfe immer wieder Gegenstand von politischen Vorstössen, welche reduzierte Leistungen und weitere Verschärfungen zum Ziel haben. Seit dem März 2019 wollen verschiedene Verbände und Organisationen mit der Charta Sozialhilfe Schweiz diesem Druck entgegenwirken. Die SODK, die SKOS, der Schweizerische Städteverband, die Städteinitiative Sozialpolitik und verschiedene private Organisationen und Hilfswerke haben die Charta Sozialhilfe lanciert und setzen sich heute gemeinsam für eine starke und solidarische Sozialhilfe ein.

Damit die Sozialhilfe wirksam helfen kann, braucht es in allen Kantonen existenzsichernde Leistungen. Darauf verweist auch die Charta: «Einheitliche, kantonsübergreifende Richtlinien sind zentral. Ein Wettbewerb um die tiefsten Sozialhilfeleistungen ist schädlich und untergräbt die Solidarität unter den Kantonen und Gemeinden. Die Kosten für den Grundbedarf sind überall ähnlich hoch. Deshalb braucht es Richtlinien, die schweizweit zur Anwendung kommen.»

Seit der Lancierung der Charta hat eine grosse Zahl von Gemeinden, Organisationen und Einzelpersonen die Charta unterzeichnet. Die Unterzeichnenden «sprechen sich für eine solide und faire Sozialhilfe aus, die ein Leben in Würde ermöglicht und den Betroffenen die Chance gibt, wieder in die finanzielle Selbstständigkeit zurückzufinden». Die Unterzeichnung der Charta ist ein Zeichen der Solidarität mit den sozial Schwächsten in der Schweiz und führt nicht zu finanziellen oder anderen Verpflichtungen. Die Unterstützerinnen und Unterstützer der Charta sind auf der Website aufgeführt: *charta-sozialhilfe.ch*

Sozialhilfe als Erfolgsfaktor für die Schweiz

«Die Sozialhilfe ist ein zentrales Element zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung», heisst es in der Einleitung zur Charta. Aufgezeigt wird in der Charta auch, dass die Sozialhilfe einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zum sozialen Frieden leistet. Die Charta unterstreicht, dass die Sozialhilfe «ein Erfolgsfaktor für die Schweiz» ist: «Sie verhindert Ausgrenzung und Verarmung: Offene Armut kommt in unserem Land selten vor, es gibt kaum Elendsquartiere. Dies erhöht die Sicherheit aller, fördert das friedliche Zusammenleben und sichert die gesellschaftliche Stabilität.»

Weil die Schweiz ein sehr liberales Wirtschaftssystem kennt, können Langzeitarbeitslosigkeit und Armut alle treffen. Diese Risiken sind durch Sozialversicherungen nicht gedeckt. Deshalb braucht es die Sozialhilfe. Sie ermöglicht den betroffenen Menschen ein Leben in Würde und verhindert soziale und gesundheitliche Folgeschäden. Die Sozialhilfe unterstützt besonders viele Kinder und Jugendliche. Die Charta unterstreicht deshalb die Bedeutung einer wirksamen Sozialhilfe für die Jüngsten unserer Gesellschaft: «Die Sozialhilfe schützt Kinder und handelt zukunftsgerichtet. Ein Drittel der Menschen, die Sozialhilfe beziehen, sind Kinder oder Jugendliche. Die Sozialhilfe unterstützt sie darin, ihre Potenziale zu entwickeln und sich so später aus der Armutsspirale zu befreien. Investitionen in junge Menschen sind Investitionen in die Zukunft.»

Arbeitslosigkeit und Armut führen zu Einsamkeit und oft zu einem Rückzug aus der Gesellschaft. Die Sozialhilfe sichert deshalb nicht nur das physische Überleben, sondern fördert auch die Integration in die Gesellschaft. Diesen wichtigen Aspekt betont auch die Charta: «Die Sozialhilfe fördert die berufliche und soziale Integration. Mit gezielten Massnahmen und mit Anreizen wird die Arbeitsmarktintegration jener Menschen gefördert, die arbeiten können. Bei Menschen, die nicht arbeitsfähig sind, unterstützt die Sozialhilfe mit Beschäftigungsprogrammen und Freiwilligenarbeit die soziale Integration und verhindert damit Vereinsamung und Ausgrenzung.»

Die Charta ist mehr als ein Papier

Die Charta Sozialhilfe betreibt unter *www.charta-sozialhilfe.ch* eine Website, auf der wichtige Informationen über die Sozialhilfe in der Schweiz abgerufen werden können, beispielsweise die regelmässig neu aufgelegte Broschüre «Sozialhilfe kurz erklärt». Die in der Charta zusammengeschlossenen Organisationen arbeiten zudem zusammen, um fachliche Grundlagen für die politische Diskussion um die Sozialhilfe bereitzustellen. So entstand etwa eine ebenfalls auf der Website abrufbare *Studie zum Nichtbezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer*, welche bei einer Unterstützung durch das Sozialamt mit der Verschlechterung ihres Aufenthaltsstatus in der Schweiz rechnen müssen.

Un'alleanza per rafforzare l'aiuto sociale

Alla fine di marzo 2019 i Cantoni, le Città, le istituzioni di soccorso e le organizzazioni della società civile hanno varato la Carta Aiuto Sociale Svizzera con l'intento ultimo di rafforzare la sicurezza e la pace sociale. L'idea è quella di promuovere un aiuto sociale basato sull'equità e armonizzato a livello nazionale, che consenta a chi ne beneficia di vivere in maniera dignitosa e integrarsi nella società. Per contrastare la pressione politica a cui è costantemente assoggettato l'aiuto sociale in Svizzera e dare una voce ai beneficiari, che spesso non riescono a difendere efficacemente i propri interessi, i promotori della Carta partecipano al dibattito pubblico e specialistico in materia e pubblicano online informazioni preziose sull'argomento. La Carta è già stata sottoscritta da molti Comuni, organizzazioni e singoli individui, che manifestano così il loro contributo agli obiettivi prefissi.

FELIX WOLFFERS
(geb. 1957) leitete u. a. das Sozialamt der Stadt Bern, war Co-Präsident der SKOS und hat ein Standardwerk zur Sozialhilfe verfasst. Heute arbeitet er als Unternehmensberater und engagiert sich u. a. für die Charta Sozialhilfe.

Subito

Goran Vulović alias «Milchmaa», Liedtext vom Album «-muat» (2021)

Nimm i mini Bürgerpflichta wohr
stürz i mi in Gfohr, will i kann denn kuum
no ihrem Würgegriff entkho, d Hürda blieben stoh
glauben miar, i fürchta mi davor, dass au mini Kids
das no würen mitbekoh, z Würfelspieli do isch würkli
liicht z verstoh
bin i doch sit miner Geburt do
trotzdem meinen sie, i wür bi ihna in dr Schuld stoh
grundlos, sie sägen, i bin immerhin nur Gast do
merci für d Erinnerig, du Fascho
solang mi reduziarsch uf dr Status vum Ikaufta
werd i nit für d Schwiz ins Stadion ilaufa
du hesch guati Gründ, wenn so entscheida witsch
Izete Hajrović
luag miar schrieben Gschicht, nit dia Buuravolk-Partei
Flüchtling State of Mind – Hugenott-Update

Ref.
Kritisiar i, stohn i mit em Rucka zur Wand
sie sägen: wenn's diar no nit gfallt, gohn doch zruck in dis Land
wett i bi diar mitpacka, spucksch miar in d Hand
sie sägen: wenn's diar no nit gfallt, gohn doch zruck in dis Land
du stecksch d Lunta in Brand und dia Brucka in Brand
sägen miar, wia söll i so no zruck in mis Land?
Ihri Argument sind versunka im Sand
sägens: wenn's diar no nit gfallt, gohn doch zruck in dis Land – subito

«Zeig mol bizli Dankbarkeit» – dia Uslegig
vur Integration isch miar langsam leid
wenn du denksch, sie bedütet, sich unterordna
ma für Akzeptanz wia an Hund muass ghorcha
denn hesch's du verbrocha, dass mi wehra geg s Ganza
und i sit 11 Johr z glicha Thema behandla
weisch du, wia es isch, bisch im Grund enttüüscht
dass di in diner Heimat nur duldet fühlsch
«Wenn dem so isch, verschmutz nüm dia Bergluft,
zruck wo du herkusch, subito!»
Jo, dem kann i aber leider nit Folge leista
denn i kumm vu do, drum muass mi keina will-komma heissa
fuchtel du nur umma mit dim Forderigskatalog
keina vu eu macht mi je zum a Wanne-Be-Papa Moll
denksch du, dass dia Ussaga z forsch sind
so provokant isch halt Ursachaforschig

Doch das direkt mit diar usmacha, goht nit
stör nit, sus wird dr alt Huusdracha zornig
du rüttlisch an dr huusgmachta Ordnig
wog's nit, sig liaber dankbar für d Spotschicht
wenn iar üs wenigstens mol zualosa würen
doch d Ignoranz het eher zuagnoh
wenn diar nit grad d Lochis dina Kopf zermürben
echauffiarsch di vor dr Glotzi über Doppelbürger
het dr Göla wieder Dünnschiss in dr Zitig
denk i nur: Hallo? Doch du lesisch würkli witer
und wenn du d Nathalie fiirsch wia Muhammad Ali
frog i mi, wia kann das si wia Apathie
denn wird's Zit, dass i dis starra Bild vu Heimat a kli uftau
Zit, druf z beharra, dass i eina bin wia du au
lüüt an dr Türa, 's öffnet keina, du hesch Urlaub
du Sau, z Thailand uf Bruutschau

Ref.

Prendre sa retraite à l'étranger

Ilka Steiner

L'émigration de personnes de nationalité étrangère est à la hausse. À condition d'avoir été assurées à l'AVS pendant au moins une année, ces personnes ont droit à certaines prestations de l'assurance-vieillesse. Le présent article expose ces droits et le niveau des prestations avant de conclure avec quelques considérations sur les opportunités et facteurs de vulnérabilité.

Le nombre de personnes qui peuvent prétendre à une rente de l'assurance-vieillesse de la part de la Suisse a augmenté ces 20 dernières années. Cela s'explique par l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom et d'un nombre toujours plus important de migrants et de migrantes, soit de personnes nées à l'étranger mais ayant été assurées à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

Le rythme des flux migratoires s'est accéléré après la ratification par la Suisse de l'accord sur la libre circulation des personnes en 2002. Cette augmentation concerne non seulement l'immigration, mais aussi l'émigration de la population de nationalité étrangère. Les ressortissants et ressortissantes des pays de l'OCDE (hors UE/AELE) et des pays de l'UE/AELE présentent les taux d'émigration les plus élevés.

Le nombre de ces émigrations culmine au début de la vie active (en 2020, 49 % du total des émigrations concernaient des personnes entre 20 et 40 ans), soit après une durée de séjour relativement courte en Suisse. D'autres pics concernent les émigrations à l'âge de la préretraite (60 ans), puis celui à l'âge ordinaire de la retraite (64 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes).

Les droits aux prestations de vieillesse

Qu'elle réside en Suisse ou à l'étranger après la retraite, toute personne qui a été assurée pendant au moins une année à l'AVS a droit à certaines prestations après le passage à la retraite, sous forme d'une rente ou d'un remboursement unique des cotisations. Ces prestations ne sont toutefois versées que lorsque le futur bénéficiaire ou la future bénéficiaire, indépendamment de la nationalité ou du lieu de domicile, dépose une demande à la caisse de compensation compétente.

Toute personne, qu'elle soit de nationalité suisse ou étrangère, qui réside en Suisse après la retraite et qui remplit les conditions mentionnées ci-dessus a droit à une rente de vieillesse. En cas d'émigration, le principe de nationalité s'applique : le droit à une rente est accordé à une personne résidant à l'étranger si celle-ci est ressortissante de la Suisse ou d'un pays avec lequel la Suisse a conclu un traité international en matière de sécurité sociale. Actuellement, c'est le cas pour 47 États : les pays membres de l'UE/AELE (traité multinational) et les États contractants (conventions bilatérales : Australie, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Canada, Chili, États-Unis, Israël, Japon, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro, Philippines, Saint-Marin, Royaume-Uni, Serbie, Turquie, Uruguay).

Le montant de la rente dépend d'une part de la période d'assurance, soit du nombre d'années pendant lesquelles une personne a cotisé à l'AVS, et d'autre part du revenu annuel moyen déterminant. Afin d'obtenir une rente complète et maximale, il faut avoir contribué pendant 43 ans (femmes) respectivement 44 ans (hommes) et avoir touché une moyenne de l'ensemble des revenus soumis à l'AVS durant la carrière de 86 040 francs par année (revenu moyen déterminant de l'AVS selon la valeur 2022 ; ce montant est adapté lors de l'adaptation bisannuelle des rentes). En 2022, la rente de vieillesse maximale pour une personne seule est de 2390 francs, alors que la rente minimale s'élève à 1195 francs. Lorsque la rente de vieillesse et d'autres revenus ne permettent pas de couvrir les besoins vitaux, les personnes qui continuent de résider en Suisse pendant leur retraite ont droit à des prestations complémentaires (PC). Ces prestations ne peuvent cependant pas être exportées à l'étranger.

Si une personne possède la nationalité d'un État avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécuri-

té sociale, la prestation se fait sous forme d'un remboursement unique des cotisations à l'AVS versées par la personne assurée et l'éventuel employeur, sans intérêt. Ce remboursement est plafonné et correspond au maximum à la rente de vieillesse potentielle capitalisée.

En 2020, une large majorité (85 %) de la population étrangère résidante permanente en Suisse était couverte par un traité international en matière de sécurité.

Un quart de toutes les rentes sont perçues par des étrangères et étrangers résidant à l'étranger

Si 61 % de toutes les rentes sont perçues par la population de nationalité suisse résidant en Suisse, 27 % des rentes sont perçues par des étrangères et étrangers résidant à l'étranger (cf. graphique). Le plus grand nombre de ces rentes est versé dans les pays voisins – Italie, Allemagne et France – ainsi qu'en Espagne. Pour ce qui est des pays voisins, il s'agit principalement d'une main d'œuvre anciennement frontalière et, dans une moindre mesure, de personnes qui sont retournées vivre dans leur pays d'origine. S'agissant de l'Espagne, le versement des rentes correspond surtout au retour de migrantes et migrants dans leur pays natal et à l'émigration de Suisses et de Suissesses à l'âge de la retraite dans un pays plus chaud et où le coût de la vie est moindre. En outre, un nombre élevé de rentes est versé en Amérique du Nord, en raison d'une émigration pour des raisons professionnelles de personnes de nationalité suisse ou, dans une moindre mesure, en raison du retour de ressortissants et ressortissantes du Canada ou des États-Unis. D'autres pays, bénéficiant d'un pouvoir d'achat accru par rapport à la Suisse, comme l'Afrique du Sud ou la Thaïlande, enregistrent également un nombre conséquent de rentes. Ces dernières sont versées pour l'essentiel à des personnes de nationalité suisse, étant donné que les ressortissants et ressortissantes de ces pays ne peuvent bénéficier d'une rente.

Le niveau des prestations exportées est plutôt faible

Par rapport aux autres groupes présentés le montant moyen des rentes des personnes de nationalité étrangère résidant à l'étranger est le plus bas et se monte à 512 francs par mois. Cela s'explique par le fait que tant leur durée de cotisation à l'AVS que leur revenu moyen déterminant sont les plus faibles (douze ans et 45 000 francs). En comparaison, la population de nationalité suisse résidant en Suisse présente la rente la plus élevée, soit 1904 francs par mois (sur la base d'un revenu annuel moyen déterminant de 68 000 francs et de 43 années de cotisation à l'AVS).

En ce qui concerne les remboursements uniques des cotisations, quelque 2000 remboursements ont été effectués en 2018 pour un montant moyen de 20 000 francs. Cependant, le montant dépend beaucoup de la nationalité de la personne bénéficiaire : alors que le montant moyen était d'environ 8000 francs pour les ressortissantes et ressortissants de l'Ukraine, il s'élevait à 60 000 francs pour les Sri Lankais et Sri Lankaises.

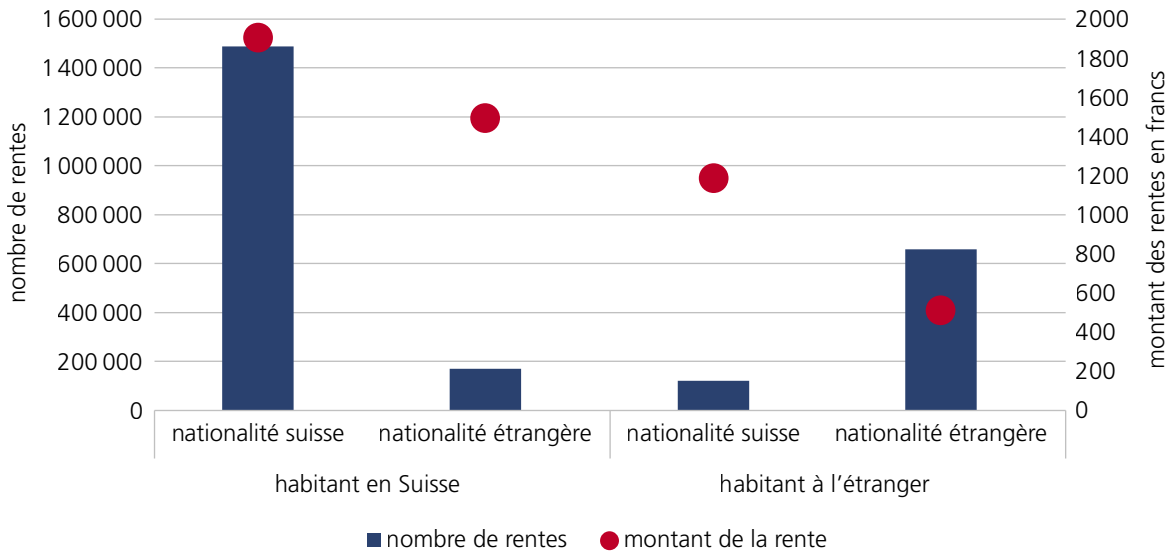


Tableau: Nombre et niveau des rentes moyennes, selon le pays de résidence et la nationalité, décembre 2020
Source: OFAS, Statistique AVS

Opportunités et facteurs de vulnérabilité

Les personnes de nationalité suisse et étrangère qui continuent de résider en Suisse pendant leur retraite ont droit à une rente de vieillesse aux mêmes conditions. En cas d'émigration, le système des traités internationaux en matière de sécurité sociale couvre la majeure partie de la population étrangère résidant en Suisse et garantit une égalité de traitement.

Toute prestation, qu'il s'agisse d'une rente ou d'un remboursement, dépend du revenu moyen déterminant et des années de cotisation à l'AVS ; la trajectoire professionnelle sur le marché du travail suisse joue donc un rôle prépondérant. Ainsi, même si pour les émigrantes et émigrants une rente moyenne de 512 francs par mois ou un remboursement moyen de 8000 francs peuvent paraître bas de prime abord, les personnes concernées sont susceptibles d'avoir passé une partie de leur trajectoire professionnelle dans un autre pays (ou plusieurs autres pays) et en perçoivent donc des prestations en complément de la rente versée ou des cotisations remboursées par la Suisse. En outre, la prestation suisse peut présenter un complément financier intéressant, d'une part parce qu'elle peut être plus élevée que les prestations provenant d'autres pays pour une durée de cotisation identique. D'autre part, les prestations suisses semblent d'autant plus attrayantes au vue du coût de la vie plus bas dans certains des pays de destination des émigrantes et émigrants qu'en Suisse.

Cependant, il convient de relever certains facteurs de vulnérabilité dans le domaine de la prévoyance vieillesse, dont le montant du revenu moyen déterminant de l'AVS, qui concerne le plus souvent la population migrante et étrangère. Cette dernière exerce plus souvent des emplois non déclarés ou travaille à temps partiel, dans des secteurs à bas salaires ou encore dans des formes atypiques de travail (travail sur appel ou via les plateformes). De plus, les personnes les plus vulnérables sont généralement celles qui possèdent la nationalité d'un État avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale et qui peuvent uniquement se faire rembourser leurs cotisations en cas d'émigration.

Finalement, alors que les obstacles administratifs sont en principe peu importants, avec des fiches d'informations traduites en plusieurs langues et des organes d'exécution (par ex. des caisses de compensation) facilement accessibles, le système suisse reste, comme celui des autres pays, un système d'octroi sur demande. Cela suppose que les personnes qui atteignent l'âge de la retraite sachent lire et écrire, connaissent leurs droits et aient l'habitude d'entrer en contact avec les autorités, autant de conditions qui peuvent représenter un obstacle plus important pour la population étrangère et migrante.

Im Ausland in Rente gehen

Immer mehr Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit verlassen die Schweiz. Sie haben Anspruch auf gewisse Altersleistungen, sofern sie während ihres Aufenthalts in der Schweiz in der Alters- und Hinterlassenenversicherung versichert waren oder mindestens ein Jahr als Grenzgängerin oder Grenzgänger auf dem Schweizer Arbeitsmarkt gearbeitet haben.

Der Anspruch auf eine Altersrente ist garantiert für in der Schweiz wohnhafte Bezügerinnen und Bezüger sowie für ausgewanderte Personen, die Staatsangehörige eines Staates sind, mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. Staatsangehörige eines Nichtvertragsstaats haben Anspruch auf Rückerstattung ihrer AHV-Beiträge.

Die Höhe dieser Leistungen hängt einerseits von der Versicherungsdauer und andererseits vom massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen ab. Dem beruflichen Werdegang auf dem Schweizer Arbeitsmarkt kommt also eine bedeutende Rolle zu. Er kann sowohl eine Chance als auch ein Faktor für Vulnerabilität sein, von dem am häufigsten die Migrationsbevölkerung betroffen ist.

ILKA STEINER
est docteure en démographie, travaille notamment sur les questions migratoires. Elle est actuellement cheffe de projets scientifiques à l'OFAS et chargée d'enseignement à l'Université de Neuchâtel.

«(Un-)Wörterbuch» der Sozialen Arbeit

Tobias Bockstaller

AvenirSocial publiziert seit zwei Jahren das «(Un-)Wörterbuch Soziale Arbeit», damit ungenaue oder falsche Begrifflichkeiten rund um die Soziale Arbeit reflektiert werden können. Dies soll helfen, populistischen und neoliberalen Diskursen Argumente entgegenzuhalten.

Als Berufsverband der Sozialen Arbeit stellt AvenirSocial immer wieder fest, dass Fachpersonen der Sozialen Arbeit in der Praxis mit unklaren Begriffen und den damit verknüpften Vorstellungen zur Sozialen Arbeit konfrontiert werden. Solche Begriffe existieren in allen Bereichen der Sozialen Arbeit, insbesondere auch im Bereich der Migration. Oft fällt es auch Fachpersonen schwer, auf solch unklare Begriffe zu reagieren. Gleichzeitig sind sie aber motiviert, sich an der Sensibilisierung zu Inhalt und Wirkung ihrer Profession zu beteiligen. Für sie wurde das «(Un-)Wörterbuch» der Sozialen Arbeit geschaffen.

Die Auswahl der Begriffe wurde gemeinsam mit Fachpersonen aus der Praxis vorgenommen. Das (Un-)Wörterbuch wurde bewusst als Online-Plattform konzipiert, da diese bei Bedarf einfach erweitert werden kann.

Inspiriert wurde das (Un-)Wörterbuch unter anderem vom «Wörterbuch der Verschleierung» (Zeit Online, 2018), das als Reaktion auf die Asyl- und Flüchtlingsdebatte in Deutschland veröffentlicht wurde. Dieses kann ergänzend zu unserem (Un-)Wörterbuch für Migrationsthemen herangezogen werden.

Populismus und Betriebswirtschaft

In den Diskussionen der letzten Jahrzehnte in der Deutschschweiz fallen zwei Arten von Diskursen auf, die Einfluss auf ungenaue Begriffe in der Sozialen Arbeit haben. Dabei handelt es sich einerseits um den populistisch-konservativen Diskurs in politischen Kampagnen und andererseits um die Umgangssprache in der Betriebswirtschaft, die sich auch in der Sozialen Arbeit immer mehr ausbreitet.

Zur Rhetorik des populistischen Diskurses hielt Véréna Keller (2019: 3) in ihrem Text zur Chronologie der Sozialhilfe fest: «Der Sozialhilfebezüger – ein Krimineller, ein Missbraucher, ein gehätschelter Faulenzer, der sich in der sozialen Hängematte räkelt und naive Gutmenschen an der Nase herumführt. Der Sozialhilfebezüger arbeitet nicht, er ist keiner von uns und kein richtiger Schweizer. […]. Fakten und Expert*innenwissen scheinen nicht mehr zu greifen. Einzelfälle werden aufgebauscht. Gerechtigkeit und Solidarität, Demokratie und Menschenrechte, ja Menschlichkeit, Respekt und Anstand erscheinen als verlorene Werte aus einer anderen Epoche.»

Diese vor allem von konservativ-populistischen Parteien verwendete Sprache ist auch durch den betriebswirtschaftlichen Jargon beeinflusst. Gemeinsam mit Handlungsstrategien aus dem New Public Management werden immer mehr durch die Ökonomisierung geprägte Begriffe in der Sozialen Arbeit übernommen. Einige Begriffe wie zum Beispiel Sozialwirtschaft werden von Fachpersonen der Sozialen Arbeit alltäglich und unreflektiert verwendet. Das New Public Management verlangt von Organisationen der Sozialen Arbeit, dass sie auf ihre «Wirtschaftlichkeit» achten. Darüber, wie sich die Wirksamkeit der Sozialen Arbeit messen lässt, besteht allerdings kein Konsens.

Im Folgenden werden drei Beispiele aus dem (Un-)Wörterbuch beschrieben und aufgezeigt, wie diese mit einfachen Aussagen entkräftet werden können. Im Wörterbuch werden einerseits die Wortherkunft erklärt und andererseits konkrete Sätze aufgeführt, die Argumente gegen solche Begriffe liefern.

Einwanderung in die Sozialwerke

Unabhängig davon, welche Institution mit «Sozialwerk» gemeint ist, ist das Argument der Einwanderung immer das Gleiche: Migrierte Menschen werden als Hauptproblem für Verschuldung oder hohe Kosten von Systemen betrachtet. Dabei werden andere Einflussfaktoren wie die soziodemografische Entwicklung ausgeblendet. Genau damit kann aber auch gegen diesen Vorwurf argumentiert werden. Denn aus den Zahlen zum Sozialhilfebezug in der Schweiz des Bundesamts für Statistik kann folgendes Argument abgeleitet werden: «Die Zahlen des Sozialhilfebezugs veränderten sich im Verhältnis zum Bevölkerungswachstum in den letzten Jahren nur minim.»

Missbrauch

«[…] In der Sozialpolitik […] wird der so genannte Missbrauch als Verstoss gesehen, der Rechtsfolgen und Strafe nach sich zieht. Das ist eine interessante Tatsache: Es ist nicht die Rede von Gesetzesübertretungen, von Delikten oder Betrug, wie das üblicherweise der Fall ist, wenn Menschen sich nicht an Regeln halten […]. Der Begriff Missbrauch zeigt, dass es hier nicht um klare Rechte und Pflichten, nicht um Rechtssicherheit geht, sondern um Moral, um unscharfe Begriffe wie Treue und Glauben. Fast alles kann somit ein Missbrauch sein» (AvenirSocial, 2014: 3). Bei Verwendung des Begriffs Missbrauch kann man zum Beispiel nachfragen, warum eine reiche Person, die Steuergelder veruntreut, anders beurteilt wird als eine, die für Sozialhilfegelder falsche Angaben macht.

Schmarotzende Personen

Dieser Begriff wird verwendet, um Personen, die Sozialleistungen beziehen, zu unterstellen, dass sie gerne auf Kosten anderer leben und gerne das System ausnutzen. Schmarotzer stammt als Begriff aus dem 19. Jahrhundert und wurde hauptsächlich von antisemitisch denkenden Menschen verwendet. So kam der Begriff dann auch zur Zeit des Nationalsozialismus in Deutschland in der Gesellschaft an. Auch damals wurde der Begriff bereits für Personen verwendet, die Hilfe von der Allgemeinheit erhalten, dieser aber scheinbar nichts zurückgeben. In den 1990er-Jahren wurde dieses Wort wieder in den politischen Mainstream aufgenommen (Brönnimann, 2018).

Ein Argument gegen die Verwendung dieses Begriffs kann zum Beispiel die Frage sein, ob Lohnarbeit die einzige Möglichkeit ist, der Gesellschaft etwas zurückzugeben. Es kann auch aufgezeigt werden, dass aufgrund des grossen Stigmas des Sozialhilfebezugs bis zu 50 Prozent der Anspruchsberechtigten keine Sozialhilfe beziehen.

Warum gibt es das Wörterbuch nur auf Deutsch?

Im Rahmen der Erarbeitung des (Un-)Wörterbuchs 2019 wurden Sozialarbeitende aus der französischen Schweiz und der Deutschschweiz zu unscharfen Begriffen befragt. Dabei stellten wir fest, dass die meisten in den Diskursen in der Deutschschweiz verwendeten Wörter in der französischen Schweiz nicht in dieser Form existieren. Auch in der französischen Schweiz findet ein populistischer Diskurs statt. Da es sich bei den Wörtern

im (Un-)Wörterbuch aber um stark kulturell geprägte Begriffe handelt, können sie nicht einfach übersetzt werden, sondern müssten ganz anders hergeleitet werden. Deshalb wurde das Wörterbuch zuerst nur auf Deutsch verfasst. Falls wir entsprechende Anfragen aus der französischen Schweiz für ein solches Wörterbuch erhalten, können wir das Wörterbuch jederzeit ausbauen.

Sprache hat Wirkung

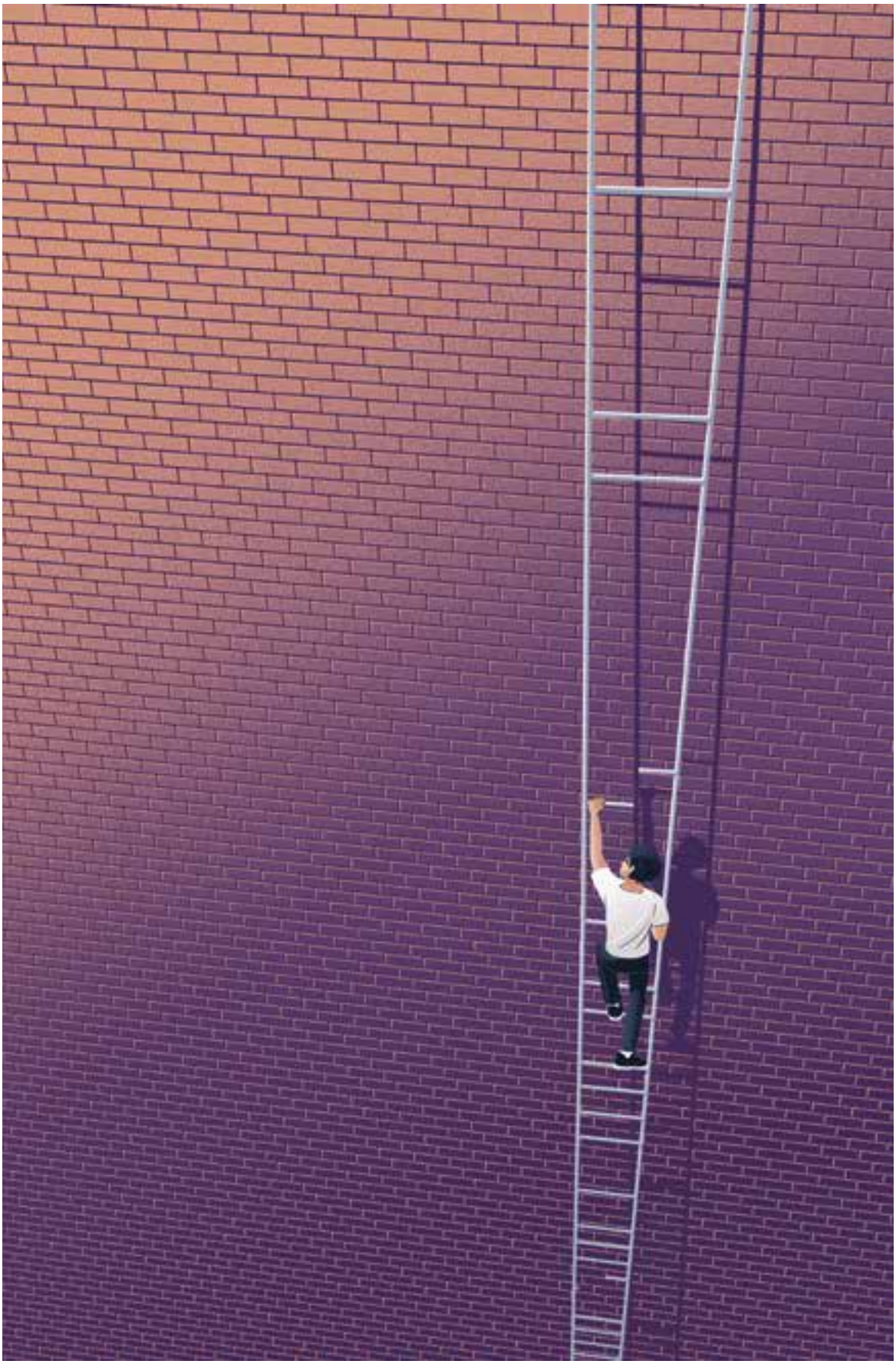
Mit dem (Un-)Wörterbuch wollen wir nicht nur das Selbstverständnis der Fachpersonen stärken, sondern auch einen Beitrag zur Veränderung des Diskurses in der Gesellschaft leisten. Für uns gilt: «Sprache transportiert nicht nur Inhalte, sondern auch Weltanschauungen und Wertvorstellungen.»

AvenirSocial, 2014a, Sanktionen in der Sozialhilfe: Die Position von AvenirSocial. Bern: AvenirSocial.
Brönnimann, G., 2018, Sozialschmarotzer: Warum wir uns von diesem Wort endgültig verabschieden sollten. Zugriff am 3.10.2019 auf https://tageswoche.ch/politik/das-spitzel-gesetz-macht-uns-zu-sozialschmarotzern/
Keller, V., 2019, Sozialhilfe Schweiz, Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene seit 2000. Bern: AvenirSocial.
Zeit Online, 2018, Das Wörterbuch der Verschleierung. Zugriff am 20.1.2022 auf https://www.zeit.de/kultur/2018-07/rhetorik-sprache-alexander-dobrindt-worterfindungen-woerterbuch?print

« (Anti-)dictionnaire » du travail social

L'association professionnelle suisse du travail social AvenirSocial publie depuis deux ans sur son site Internet un « (anti-)dictionnaire du travail social ». Il recense différents termes qui sont utilisés de manière imprécise, voire erronée, dans le contexte du travail social. Ils sont principalement issus des discours populistes et économiques de ces dernières décennies. Cet (anti-)dictionnaire doit permettre aux professionnels du travail social de réagir de manière appropriée lorsqu'ils rencontrent ces termes et de les réfuter de manière argumentée. Les termes « immigration dans les services sociaux », « abus » et « parasites », abordés dans l'article, donnent un aperçu du contenu de cet (anti-)dictionnaire. Conformément au credo : « la langue ne véhicule pas seulement des contenus, mais aussi des conceptions du monde et des valeurs ».

TOBIAS BOCKSTALLER
ist verantwortlich für fachliche Grundlagen bei AvenirSocial, dem Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz, er verfasst politische Stellungnahmen in den Kantonen, unter anderem zu Migrationsthemen.



Armutsreisende aus Osteuropa

Zsolt Temesvary

Laut einer aktuellen Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW kommen ein Viertel der in der Schweiz lebenden ausländischen obdachlosen Menschen aus Mittelosteuropa. Ohne Arbeits- und Mietvertrag haben die osteuropäischen Armutsreisenden keinen Anspruch auf eine schweizerische Aufenthaltsbewilligung, folglich werden sie von den meisten Sozialleistungen automatisch ausgeschlossen. Wegen mehrfacher Vulnerabilität erfahren diese Menschen in schweizerischen Städten oft Strassenobdachlosigkeit und absolute Armut.

Nach der Osterweiterung der Europäischen Union in den Jahren 2004, 2007 und 2013 suchten Millionen von mittelosteuropäischen Staatsbürgern bessere Lebensumstände in Westeuropa. Nach Schätzungen kann die Anzahl der nach Westeuropa ausgewanderten Osteuropäer die 6 Millionen erreichen (Scholten/van Ostaijen 2018). In der vergangenen Dekade wurde die Schweiz zu einem der beliebtesten Einwanderungsländer bei mittelosteuropäischen Zuwandernden. Während die deutliche Mehrheit der «neuen Europäer» hochgebildet und mehrsprachig ist und auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Stelle finden kann, gibt es daneben auch eine erhebliche Anzahl Armutsmigranten in schweizerischen Grossstädten. Nach vorsichtigen Schätzungen leben in der Schweiz ungefähr 90 000 Sans-Papiers, deren Drittel (ca. 30 000 Menschen) stammt aus Osteuropa (Epple/Schär 2015: 301).

Eine aktuelle Studie zur Obdachlosigkeit in der Schweiz, in der – neben 91 Schweizern und Schweizerinnen – 452 ausländische obdachlose Menschen befragt wurden, weist darauf hin, dass die Osteuropäer die grösste Gruppe (23,9 %, 108 Personen) unter ausländischen Obdachlosen ausmachen (Dittmann et al. 2022: 55). Als EU-Bürgerinnen und -Bürger dürfen mittellose mittelosteuropäische Menschen reibungslos in die Schweiz einreisen und sich dort drei Monate lang als «EU-Touristen» aufhalten. Jedoch müssen sie danach mit zahlreichen Schwierigkeiten rechnen, wenn sie in der Schweiz bleiben möchten. Denn ohne Aufenthaltsbewilligung haben sie keinen Anspruch auf die meisten Dienstleistungen des Sozial- und Gesundheitssystems. Ohne Arbeits- und Mietvertrag können sie sich auch nicht um einen Ausländerausweis bewerben. Schliesslich bleiben sie ohne gültige Papiere und ohne jegliche soziale Berechtigung in einer existenziellen Notlage.

Um die gegenwärtige Lebenslage der betroffenen Menschen zu erfassen, müssen zuerst die Lebensumstände in den Heimatländern unter die Lupe genommen werden. Absolute Armut, ethnische Diskriminierung und soziale Ausgrenzung in den postsozialistischen Ländern zwingen viele armutsbetroffene Menschen, ihre Heimat zu verlassen, um woanders bessere oder zumindest erträglichere Lebensmöglichkeiten zu suchen. Randständige soziale Gruppen in Osteuropa, wie die diskriminierten ländlichen Roma und die urbanen Obdachlosen, neigen in der letzten Zeit zu zunehmender Mobilität. Besonders die verarmten Roma wandern in grosser Zahl nach Westeuropa in der Hoffnung auf ein besseres Leben. Die erste grössere Auswanderungswelle der osteuropäischen Roma (vor allem aus Ungarn und der Slowakei) betraf Kanada Anfang der 2000er-Jahre. Nach gewissen administrativen Reiseeinschränkungen in Nordamerika orientierten sich die armen Roma eher in Richtung Westeuropa.

Wegen multipler Vulnerabilitäten und fehlender sozialer Unterstützung sind papierlose mittelosteuropäische Armutsreisende auch in der Schweiz häufig von Strassenobdachlosigkeit, Diskriminierung und absoluter Armut betroffen. Infolgedessen bilden sie eine sehr vulnerable soziale Gruppe, eine echte *Underclass* innerhalb der schweizerischen Gesellschaft, die von den meisten staatlichen Hilfeleistungen vollständig ausgeschlossen ist. Schweizerische Obdachloseneinrichtungen (z. B. Notschlafstellen) entwickelten ihre Dienstleistungen aufgrund der Bedürfnisse hiesiger Wohnungslosen und

waren nicht darauf vorbereitet, Osteuropäer in grosser Zahl zu unterstützen.

Die Bettelkrise in Basel, als 2020 und 2021 Hunderte rumänische Bettelnde in der Stadt ankamen, zeigte klar auf, vor welchen neuen Herausforderungen das schweizerische Sozialsystem (besonders die Obdachlosenhilfe) steht. Da sich die Roma aus praktischen Gründen nicht beim Migrationsamt anmelden wollten, wurden die bürokratischen Mechanismen des Hilfesystems eingefroren (z. B. durften die Roma die Notschlafstelle nicht benutzen). Obwohl einige niederschwellige Obdachloseneinrichtungen den Armutsreisenden wichtige Unterstützung anboten, verhinderten fehlende Sprachkenntnisse und kulturelle Unterschiede eine effektive und langfristige sozialarbeiterische Hilfeleistung.

In Rahmen eines Forschungsprojekts fokussieren sich Forschende der FHNW auf die Vulnerabilitätsfaktoren der osteuropäischen Armutsreisenden (Temesvary et al. 2022). Die ersten Forschungsergebnisse verweisen eindeutig auf die Komplexität an Problemen, welche die Betroffenen bewältigen müssen. Die meisten Armutsreisenden leben als Strassenobdachlose im öffentlichen Raum oder werden Opfer von Wohnungswucherern, die temporäre Wohnmöglichkeiten zu irrealen Preisen vermitteln. Manche kombinieren Strassenobdachlosigkeit mit temporären und prekären Arbeitsformen in der Gastro- oder Bauindustrie, oder sie betteln auf den Strassen. Trotz ihres geringen Einkommens unterstützen die meisten Armutsreisenden ihre Familien in den Heimatländern durch regelmässige Geldüberweisungen.

Ihre sozialen Beziehungen beschränken sich vorwiegend auf ihre Landsleute und andere obdachlose Menschen. Der Mangel an «höheren sozialen Netzwerken» verhindert deutlich den Zugang zum ersten Wohnungs- und Arbeitsmarkt und erschwert die allgemeinen Aufstiegsmöglichkeiten in der schweizerischen Gesellschaft. Einsamkeit und Obdachlosigkeit führen häufig zu psychischen Erkrankungen, etwa zu Depressionen und Angstzuständen, welche ohne Zugriff auf psychiatrische Hilfeleistungen meistens unbehandelt bleiben.

Dittman, Jörg, Simone Dietrich, Holger Stroezel, Matthias Drilling, 2022, Ausmass, Profil und Erklärungen der Obdachlosigkeit in 8 der grössten Städte in der Schweiz. LIVES Working Paper 93.

Les voyageurs pauvres issus d'Europe de l'Est

Des centaines de personnes sans ressources issues d'Europe centrale vivent actuellement dans des villes suisses comme sans-abri. Ils ont quitté leur pays dans l'espoir d'une vie meilleure. Mais ils n'ont généralement pas pu améliorer leurs conditions de vie, faute de qualifications, de connaissances linguistiques ou de réseaux sociaux. Sans contrat de travail ni contrat de location, ils n'ont pas droit à une autorisation de séjour. C'est pourquoi ils sont automatiquement exclus des principales prestations sociales et médicales, car considérés comme des migrants sans papiers de l'UE. Par conséquent, ils ne trouvent pas de logement, ils vivent l'exclusion sociale et la discrimination systémique, non seulement dans leurs pays d'origine, mais aussi en Suisse. Ils cumulent souvent le fait de vivre dans la rue, d'effectuer des travaux occasionnels, le tout dans des conditions précaires. En matière de relations sociales, ils se limitent à fréquenter d'autres ressortissants d'Europe de l'Est pauvres, ce qui les empêche de développer des réseaux utiles qui pourraient les aider efficacement à trouver du travail et un logement.

Epple, Ruedi, Eva Schär, 2015, Spuren einer anderen Sozialen Arbeit. Zürich: Seismo.
Scholten, Peter, Mark van Ostaijen, 2018, Between Mobility and Migration. The Multi-Level Governance of Intra-European Movement. Hamburg: Springer.
Temesvary, Zsolt, Sabrina Roduit, Matthias Drilling, 2022, Conceptualising destitution with focus on Central and Eastern European citizens living in Switzerland. LIVES Working Paper 92.

ZSOLT TEMESVARY
ist Sozialarbeiter und promovierter Soziologe (mit Schwerpunkt Sozialpolitik). Er arbeitet als Dozent für Soziale Arbeit an der FHNW und untersucht Armutsmigration aus Mittelosteuropa in der Schweiz.

« L'AIS nous pousse à maximiser le temps »

Line Golestani

L'Agenda Intégration Suisse (AIS), dont le but est de « renforcer l'intégration et l'autonomie des migrants et veiller à la maîtrise des coûts de l'asile », a été annoncé par la Confédération en avril 2018. Dans le canton de Vaud, la gestion au cas par cas qu'implique l'AIS semble avoir fait évoluer le travail des assistants sociaux de manière positive. Le défi consiste à présent à consolider le système, afin qu'il résiste à l'afflux actuel et s'y adapte.

Avant la mise en œuvre de l'AIS, l'Établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM), mandaté pour l'accueil des personnes admises à titre provisoire et détentrices de permis N, et le Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR), qui offre un appui social aux personnes réfugiées, communiquaient peu : « la mauvaise transmission entre les deux entités était beaucoup reprochée sur le terrain », remarque Amina Benkais-Benbrahim, déléguée cantonale à l'intégration. « Le manque de continuité dans la prise en charge des personnes, et la communication insuffisante entre l'EVAM et le CSIR, obligeaient parfois à tout reprendre à zéro lorsque les réfugiés arrivaient au CSIR. Avec l'AIS, on a dû mettre en place des outils communs pour que l'on travaille sur les mêmes objectifs d'intégration, et que le fait d'avoir deux organismes distincts ne péjore pas le cheminement du bénéficiaire. La phase d'accueil est gérée par l'EVAM, mais mise en commun, car elle intègre aussi le public du CSIR. »

« À la fin du module d'accueil, certains obtiendront le statut de réfugié et dépendront du CSIR, tandis que d'autres auront un permis F et resteront à l'EVAM. Il faut donc faire en sorte que les deux entités opèrent de la façon la plus similaire possible. Ce sont ces aspects qui posaient problème dans le canton de Vaud », remarque la cheffe du Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI), qui reçoit les forfaits d'intégration et pilote tout le processus, « en mettant les deux organismes autour de la table, auxquels se joignent les autres services, tels que l'école et l'Unité de soins aux migrants (USMi) ».

L'inclusion de la santé dans l'AIS est une initiative spécifique au canton de Vaud, dont le Dr Xavier Sachis, Coordinateur Cantonal Santé Migrant.es en situation de précarité (SMMP), se félicite : « lorsque l'AIS a été présenté, le médecin cantonal et moi-même avons été invités à réfléchir à la façon dont la santé pourrait être intégrée à l'AIS. On était très organisé depuis plusieurs années, avec l'USMi, et faisions déjà des évaluations. » Ce spécialiste en ethnopsychiatrie explique que cette inclusion dans l'AIS a été décidée dans le but de détecter les traumas et autres problèmes susceptibles d'entraver une personne dans son insertion socio-professionnelle. « Le SEM et l'OFSP ont salué notre démarche, et souhaitent que d'autres cantons s'en inspirent », se réjouit le psychiatre.

« En allant chez les gens, on découvre et on parle d'autre chose »

Cosette Ikwanga, assistante sociale au CSIR, apprécie les changements que l'AIS a engendrés dans son travail quotidien, notamment le fait d'aller davantage à la rencontre des réfugiés : « on travaille hors-murs maintenant, et j'en suis ravie ! En allant chez les gens, on découvre et on parle d'autres choses, alors qu'au bureau, ils amenaient leurs papiers, et on avait parfois du mal à s'en détacher », reconnaît Cosette, qui travaille depuis un an dans la succursale de Montreux. « On change de dynamique, en allant vers les gens pour les accompagner. Il y a aussi tout le réseau de santé, les écoles, où il était inhabituel de nous voir, alors que ces aspects ont beaucoup d'impact sur le parcours professionnel. »

Avant l'entrée en vigueur de l'AIS, une personne migrante devait souvent patienter plusieurs mois avant d'avoir accès à un cours de français. Ce n'est plus le cas actuellement : « dès qu'une personne arrive, on veut qu'elle commence tout de suite les cours, et qu'ils ne se prolongent pas indéfiniment. Avant, on ne savait jamais vraiment quand leur faire arrêter ces cours, mais maintenant, on a des mesures d'insertion professionnelle dès le niveau A1. L'AIS nous pousse à maximiser le temps, en fixant des objectifs clairs quant au niveau de français et d'insertion que les réfugiés doivent atteindre », résume l'assistante.

Le nombre de dossier par assistant (AS) a été revu à la baisse, et la manière de les comptabiliser a également été modifiée : « avant, on était sur une base plutôt financière de dossiers RI. On se voyait confier 50 dossiers, mais un dossier pouvait être constitué aussi bien d'une personne célibataire que d'une famille de sept membres. Avec l'AIS, chaque personne de plus de 16 ans a son propre dossier, et on voit tous les membres de la famille chaque mois. L'objectif est que nous ayons 50 dossiers par AS, et l'on est actuellement à environ 60. »

La possibilité offerte par l'AIS de placer les enfants en crèche dès l'âge de trois ans a par ailleurs permis de libérer les femmes, qui ont davantage accès aux programmes d'insertion. « Auparavant, sans moyen de garde pour les enfants, les hommes étaient généralement privilégiés pour ces mesures », regrette Cosette, elle-même mère de famille.

À l'EVAM également, le suivi au cas par cas préconisé par l'AIS a entraîné une baisse du nombre de dossiers par assistants sociaux : « avant, un AS en phase séjour avait 270 dossiers, contre 70 à présent. Cela implique qu'il peut vraiment travailler sur un processus, un suivi continu », explique Francine Kalume, responsable du projet Agenda d'Intégration Suisse à l'EVAM. « On est actuellement dans un mouvement de bascule de l'ancien système vers le nouveau, avec des AS à 70 dossiers. »

« Veiller à ne pas négliger les personnes qui sont là, lorsqu'il faut s'occuper en urgence des personnes venant d'arriver »

L'hiver dernier, la responsable de programme admettait qu'un nouvel afflux serait certainement difficile à gérer. Julien Bourgnon, en charge du projet AIS au BCI, évoquait également cette préoccupation, en précisant que des réflexions étaient en cours : « veiller à ne pas négliger les personnes qui sont là, lorsqu'il faut s'occuper en urgence des personnes venant d'arriver est l'un des enseignements que l'on a tiré de la crise de 2015-2016 ». Il y a encore quelques mois, personne ne s'attendait à l'arrivée de plus de 10 000 réfugiés Ukrainiens au printemps, et le système mis en place semblait peu préparé à faire face à un nouvel afflux.

Le nouveau cadre de travail engendré par l'AIS est toutefois jugé positif par toutes les personnes concernées : « ces évolutions étaient nécessaire », remarque Cosette,

« et l'on voit déjà apparaître les changements. Ça va vers le mieux, même si avec de nouveaux outils, on redoute toujours d'avoir plus de travail ! » Pour la cheffe du BCI, si les statistiques de prise d'emploi sont meilleures dans le canton, c'est également dû aux mesures amorcées avant l'introduction de l'AIS, comme le projet pilote INVO. Elle juge toutefois qu'il est trop tôt pour tirer un bilan de l'introduction de l'AIS, et percevoir son influence sur le recours à l'aide sociale, notamment en raison de la crise sanitaire. Amina Benkais-Benbrahim reconnaît néanmoins que « les mesures prises ne peuvent de toute façon pas avoir d'effet négatif ». Julien Bourgnon se réjouit pour sa part de l'augmentation du taux d'emploi de ces dernières années, malgré la pandémie, et note que « l'effet de l'AIS et des efforts déployés suite à la crise de 2015-2016 commencent à se faire sentir ».

Klare Integrationsziele dank Integrationsagenda

Mit der Einführung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) mussten das CSIR und das EVAM, die beiden Organisationen, die im Kanton Waadt für die Betreuung von Migrantinnen und Migranten zuständig sind, ihre Zusammenarbeit und Kommunikation verbessern. Die kantonale Fachstelle für Integration und Rassismusbekämpfung (BCI), welche die Integrationspauschalen erhält, hat die verschiedenen Akteure an einen Tisch gebracht und so den Prozess gesteuert. Mit dabei waren auch Akteure aus dem Gesundheitswesen, was eine Besonderheit des Kantons Waadt darstellt. Die grössten Veränderungen im Arbeitsumfeld aufgrund der neuen Rahmenbedingungen haben aber die Sozialarbeitenden erfahren. Sie wurden dank der IAS mit deutlich weniger Fällen betraut und konnten klare Integrationsziele festlegen. Die Fallführung setzt zudem eine individuelle Betreuung voraus, womit die Begleitung wieder ins Zentrum ihrer Tätigkeit gerückt ist. Obwohl die Praxisänderung aus ihrer Sicht einen höheren Arbeitsaufwand mit sich bringt, scheinen die Sozialarbeitenden diese Entwicklung insgesamt zu begrüssen. Die Umsetzung wäre jedoch weitaus schwieriger gewesen, wenn nicht gleichzeitig die Zahl der Asylgesuche zurückgegangen wäre. Weil heute sehr viele Menschen aus der Ukraine in der Schweiz Schutz suchen, stellt sich die Frage, wie sich die für die Umsetzung der IAS verantwortlichen Strukturen an die neue Situation anpassen können.

LINE GOLESTANI
est titulaire d'un MA en ethnologie et science des religions. Elle a travaillé au SEM puis à l'EPER avant de devenir journaliste RP. Elle est l'auteure de plusieurs articles traitant du domaine de l'asile (Les patrons comprennent mal ce qu'est l'admission provisoire, l'Événement syndical, mars 2021 ; Migrant·e·x·s LGBTQI+ : « Les exigences du SEM ne collent pas à la réalité », Magazine 360°, décembre 2021).

Fauve

RLaRage

Tourne en rond, fauve bloqué dans le zoo
Plus d'l'avenir plus rien qui l'raisonne
Tipeu le passé des conneries dans le binks

Sait plus où s'placer donc il suit la dance
N'a plus où aller il s'promène dans le vide
Besoin d'temps d'arrêt pour avoir goût d'la vie
Pettant des câbles, la rue est devenu l'asile
Dehors c'est dark il s'attend pas qu'ça soit facile
La haine est sincère bien qu'beaucoup d'amour
Né pour tous les rincés il démarre au quart de tour
Qui pour l'épauler il n'a qu'des rêves que pour décoller, yeah
Elle veut que le doré le plan est bien élaboré, yeah
Vécu les rire, les larmes, tous ça dans le bendo
Combien sont plus là, que des étoiles dans le bendo
Pour lâcher l'épave il se fait un blase dans la gue-dro
Tu connais la suite chez la juge il se fait qué-blo
Et j'vois sa daronne pleurer quelque fois
Avec ses cernes priant pour lui tous les soirs
Conscience coincée à l'étroit
Mais y'a plus d'retour en arrière l'fauve a fait ses choix

Malgré les peines on garde le sourire
L'illégal a fait nos sous
Nos petits frères apprennent à courir
Nous l'voient le faire en bas des tours
Malgré les peines on garde le sourire
L'illégal a fait nos sous
Nos petits frères apprennent à courir
Nous l'voient le faire en bas des tours
Malgré les peines on garde le sourire
L'illégal a fait nos sous
Nos petits frères apprennent à courir
Nous l'voient le faire en bas des tours
Malgré les peines on garde le sourire
L'illégal a fait nos sous
Nos petits frères apprennent à courir
Nous l'voient le faire en bas des tours
Malgré les peines on garde le sourire
L'illégal a fait nos sous
Nos petits frères apprennent à courir
Nous l'voient le faire en bas des tours (tours)
(Sourire, sous)

Vlà qu'il ressort
Garde la haine des porcs
Sait qu'il avait tort
Mais mérite pas son sort, nan
Cherche du taff dans l'hlel mais là personne ne croit en lui
Il se met à supplier mais là c'est son regard qu'on fuit
Ses malheurs sont pas nés d'la dernière pluie
Mais le soleil est toujours là caché derrière ce gris
Il s'battera pour quitter l'abîme
Mais quand tout est pour la ronda
La rue, une maladie
Le temps est instable il s'envole dans la tornade
Il arrive un stade où on fait r, on constate
On s'laisse aller ou on stagne
Mais bref on s'en tappe
D'être en haut d'la montagne
Ou être mal vu d'ses semblables
Plus rien d'présentable
Pilon pilon innombrable
Les yeux toujours inondables
Kilo kilo cellophane
Ouin ouin como va
Hebs hebs ça repart
Dans le tieks ça reparle
Vite fais pis ça oublie
Les p'tits qui prennent la place
Même circuit qui s'dégoupille

Paradigmenwechsel tut not

Marc Spescha

Mit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative wurde die Wegweisungspraxis gegenüber Straffälligen verschärft. Seither sehen sich Armutsbetroffene von neuen Gesetzesbestimmungen bedroht. Die Migrationsbehörden setzen diese tendenziell rigide um und weisen vermehrt Sozialhilfebeziehende aus der Schweiz weg. Die Rechtsmittelinstanzen bis hinauf zum Bundesgericht korrigieren vereinzelt behördliche Fehlentscheide und fordern mitunter Augenmass. Das verfassungsrechtliche Bekenntnis zur Stärke des Volkes, das sich am «Wohl der Schwachen» misst, erweist sich in der Praxis der Migrationsbehörden aber als Lippenbekenntnis.

«In einer anständigen Gesellschaft wird niemand von staatlichen Institutionen gedemütigt.» (René Rhinow)

Sozialhilfebezug war auch unter dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), das bis Ende 2007 galt, ein Grund für den Entzug einer ausländerrechtlichen Bewilligung und die Wegweisung der Betroffenen aus der Schweiz. So motivierte Entscheidungen waren in der Behördenpraxis aber höchst selten. Mit der Inkraftsetzung des Ausländergesetzes (AuG) ab dem Jahr 2008 wurde der Sozialhilfebezug jedoch explizit als Grund für den Widerruf einer Bewilligung im Gesetz verankert. In den parlamentarischen Beratungen wurde allerdings auf Sozialhilfebeziehende fokussiert, die sich in offensichtlich vorwerfbarer Weise weigern, eine zumutbare Erwerbstätigkeit auszuüben. Ein Entzug der Bewilligung und eine Wegweisung des oder der Betroffenen sollte also nur erfolgen, wenn der Sozialhilfebezug verschuldet erscheint und eine Ablösung von der Sozialhilfe auch in Zukunft nicht absehbar ist.

Rigide Behördenpraxis

In den letzten Jahren ist in einigen Kantonen eine verschärfte Gangart der Migrationsbehörden im Umgang mit ausländischen Sozialhilfebeziehenden zu beobachten. Sie werden regelmässig aufgefordert, Auskunft über die Gründe ihres Sozialhilfebezugs zu geben. Androhungen, die Bewilligung zu widerrufen, sind an der Tagesordnung, und tatsächliche Widerrufe von Bewilligungen infolge Sozialhilfebezugs häufen sich. Die Frage des Verschuldens wird dabei meist ohne nähere Auseinandersetzung mit den objektiven Umständen der Situation leichthin bejaht. Krankheitsbedingte Beeinträchtigungen, die nicht in eine IV-Rente münden, oder Doppelbelastungen alleinerziehender Mütter werden kaum berücksichtigt. Das am Schreibtisch entworfene Verdikt über so betroffene Personen klingt in der Beamtensprache oft überaus hart und despektierlich und ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit schwer verständlich.

Die Rechtsmittelbehörden korrigieren Wegweisungsentscheide gegen Sozialhilfebeziehende zwar häufig. Gleichwohl werden entsprechende Entscheide auch immer wieder vom Bundesgericht geschützt und der Sozialhilfebezug ohne adäquate Beurteilung der Situation als selbstverschuldet beurteilt. Das wirtschaftliche Wohl des Landes gilt auch in der Migrationspolitik seit jeher als schützenswertes Interesse und rechtfertigt im Grundsatz auch Einschränkungen des von der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützten Privat- und Familienlebens. In der schweizerischen Gesetzgebung und Behördenpraxis wird diesem Interesse aber häufig ein Gewicht zugemessen, das einen «Geist der Abwehr» offenbart. Das verfassungsmässige Bekenntnis zum Wohl der Schwachen, an dem sich die Stärke des Volkes messe, verkommt dabei zum schalen Lippenbekenntnis.

Hektischer «Gesetzgebungs-Aktivismus»

Seit der Inkraftsetzung des AuG können ausländische Personen ihre Familienangehörigen nur nachziehen, wenn sie genug Einkommen haben und sie nach erfolgtem Nachzug nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Am 1. Januar 2019 ist das AuG vom Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, abgelöst worden. Dieses akzentuiert einerseits den Integrationsgedanken stärker, hat aber andererseits die Rechtsstellung armutsbetroffener, tatsächlich oder potenziell unterstützungsbedürftiger Ausländerinnen und Ausländer noch verschlechtert. Gemäss dem Wortlaut des Gesetzes sind nämlich neu auch Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, vom Nachzug von Angehörigen, sprich Ehepartnerinnen und Ehepartnern und minderjährigen Kindern, im Regelfall ausgeschlossen. Im Zuge der gleichen Revision hat das Parlament auch den Schutz vor Wegweisungen niedergelassener Sozialhilfebeziehender nach 15-jähriger Aufenthaltsdauer aufgehoben und neu die Möglichkeit gesetzlich verankert, solche Personen aus der Schweiz wegzuweisen oder sie von einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung zurückzustufen und damit die Schwelle für eine spätere Wegweisung zu senken. Damit nicht genug: Gemäss der neuesten Vorlage zur weiteren Änderung des AIG sollen im Familiennachzug nachgezogene Ausländerinnen und Ausländer neu in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung geringere Sozialhilfeunterstützungen erhalten als die «einheimische Bevölkerung».

Verfassungsferner Gesetzgeber

Gemäss Art. 35 BV müssen Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Dass der Gesetzgeber diese Aufgabe ernst nimmt, ist mit Blick auf die erwähnten Beispiele im Bereich des Migrationsrechts zu bezweifeln. Indem Bezügerinnen und Bezügern von Ergänzungsleistungen der Familiennachzug verwehrt oder zumindest erheblich erschwert wird, steht die Frage im Raum, ob damit nicht Personen im Rentenalter oder Menschen mit Behinderungen diskriminiert werden (eingehend hierzu Hongler). Diese Personenkategorien sind nämlich als AHV- oder IV-Rentnerinnen und Rentner berechtigt, Ergänzungsleistungen zu beziehen, wenn die Rentenleistungen nicht existenzsichernd sind. Das Bundesgericht hat die Frage der Diskriminierung noch nicht abschliessend beurteilt, aber immerhin angedeutet, dass im Einzelfall eine entsprechende Verfassungsverletzung vorliegen könnte, wenn dem Bezüger einer IV-Rente, der auch auf Ergänzungsleistungen angewiesen ist, der Familiennachzug verweigert wird.

Auch die beabsichtigte Senkung des Sozialhilfeansatzes für Ausländerinnen und Ausländer in den ersten Aufenthaltsjahren hätte diskriminierende Wirkungen. Davon betroffen wären insbesondere nachgezogene Angehörige von Schweizerinnen und Schweizern. Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten können Angehörige ohnehin nur nachziehen, wenn hinreichende finanzielle Mittel nachgewiesen sind. Daher ist Sozialhilfebezug nach erfolgtem Nachzug nämlich am ehesten bei Angehörigen von Schweizerinnen und Schweizern möglich, da dieser nicht vom vorgängigen Nachweis genügender Finanzen abhängig gemacht werden kann. Zur Illustration: Ein Schweizer, der ein Einkommen erzielt, das knapp über dem Existenzminimum liegt, zieht eine marokkanische Ehefrau in die Schweiz nach. Sie bringt im ersten Aufenthaltsjahr ein (schweizerisches) Kind zur Welt und hat keine Arbeitsstelle. Die Finanzen reichen nicht mehr und die Familie wird ergänzend von der Sozialhilfe unterstützt, der Ehefrau und Mutter aber ein tieferer Ansatz für die grundversorgende Sozialhilfe angerechnet. Von der geringeren Sozialhilfeunterstützung wäre die ganze Familie betroffen. Wäre der Schweizer ein EU-Bürger, würden seine Angehörigen dagegen alle gleichbehandelt, das heisst, ein tieferer Ansatz für die nachgezogene Ehefrau wäre ausgeschlossen. Die beabsichtigte Neuerung verschärfte die bereits heute bestehende Inländerdiskriminierung, d. h. die Benachteiligung von Schweizerinnen und Schweizern mit Familienangehörigen gegenüber EU-Bürgerinnen und -Bürgern mit entsprechenden Angehörigen. Der Nationalrat hat zwar mit Annahme der parlamentarischen Initiative Angelo Barrile deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er diesen Rechtszustand beseitigen möchte. Mit der beabsichtigten Kürzung des Sozialhilfeansatzes täte er aber wieder einen Schritt in die gegenläufige Richtung. Parlamentarische Kohärenz sieht offensichtlich anders aus. Unsinnig wäre die Kürzung des Sozialhilfeansatzes aber auch insofern, als die Herabsetzung von Unterstützungsleistungen zu längerfristiger Unterstützungsabhängigkeit führt, mithin Integration nicht befördert, sondern behindert. In der Integrationsagenda 2019 hat der Bundesrat hinsichtlich der Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen selber festgestellt, ein Franken Investition in die Integration erspare dem Staat und der Gesellschaft bis zu vier Franken Folgekosten.

Paradigmenwechsel tut not

Die Gesetzesbestimmungen gegen Sozialhilfebeziehende und die hierauf gestützte Behördenpraxis kommen einer eigentlichen Kampagne gegen Armutsbetroffene gleich. Ihr scheint der Irrglaube zugrunde zu liegen, dass «Erfolglosigkeit» im Regelfall weitgehend selbstverschuldet sei (vgl. hierzu Sandel 2020, Rhinow 2022). Mit Blick auf Sozialhilfebeziehende hat der Vorsteher des Sozialdepartements der Stadt Zürich, Raphael

Golta, dagegen in Abkehr vom beschriebenen Irrglauben und auf der Basis empirischer Untersuchungen einen Paradigmenwechsel vollzogen, denn «fehlende Motivation ist für die grosse Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden nicht der Grund dafür, dass sie den Wiedereintritt in die Arbeitswelt nicht schaffen. Die Frage nach der individuellen Verantwortung oder gar ‹Schuld› der Sozialhilfebeziehenden sollte damit endlich vom Tisch sein und einer objektiven Sicht Platz machen» (Golta 2021: 268).

Im Bereich des Migrationsrechts haben sich Gesetzgeber, Migrationsbehörden, aber auch die Rechtsmittelinstanzen bis hin zum Bundesgericht diese Sicht noch nicht zu eigen gemacht.

Golta, Raphael, 2021, Mehr Freiwilligkeit statt Sanktionen in der Sozialhilfe, in: Caritas 2021, Sozialalmanach. Armut grenzt aus, S. 259 ff., Luzern.
Hongler, David, Ergänzungsleistungen und der ausländerrechtliche Familiennachzug. Jenseits der Grenzen des Diskriminierungsverbots?, in: Jusletter 10. Januar 2022.
Integrationsagenda Schweiz, Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 (hrsg. vom EJPD).
Rhinow, René, 2022, Freiheit in der Demokratie. Plädoyer für einen menschenwürdigen Liberalismus, Zürich.
Sandel, Michael, 2020, Das Ende des Gemeinwohls. Wie die Leistungsgesellschaft unsere Demokratien zerreisst, Frankfurt am Main.
Spescha, Marc, Ausländische Sozialhilfebeziehende im Fokus der Migrationsbehörde. Unfaire Sanktionspraxis als Folge des meritokratischen Irrglaubens, in: Jusletter 8. März 2021.
Suter, Alexander, 2021, Integration und Ausschluss: Folgen von Sozialhilfebezug für Ausländerinnen und Ausländer, in: Achermann et al. [Hrsg.], Jahrbuch für Migrationsrecht 2020/2021, S. 3 ff., Bern.

Un cambio di paradigma necessario

Da anni ormai, il legislatore e le autorità che si occupano di migrazione hanno puntato il mirino sui beneficiari dell'aiuto sociale, che a causa di un frenetico attivismo legislativo si sono così trovati esposti al rischio di serie conseguenze. Queste spaziano dalle sanzioni alla revoca del permesso di soggiorno, e addirittura all'impossibilità di ricongiungersi con i propri familiari, dato che anche il fatto di percepire prestazioni complementari costituisce ora un ostacolo al ricongiungimento. Sebbene, conformemente alla Costituzione, il legislatore sia tenuto a contribuire alla difesa dei diritti fondamentali, le nuove disposizioni discriminano i beneficiari di rendite AVS e AI, ossia gli anziani e i disabili, che hanno invece diritto di percepire tali prestazioni. Secondo un progetto di revisione attualmente in fase di consultazione, le aliquote dell'aiuto sociale stabilite per chi è arrivato in Svizzera in seguito a un ricongiungimento familiare sarebbero decurtate per i primi tre anni di soggiorno. Di fatto, questo equivarrebbe a una discriminazione nei confronti degli svizzeri stessi. Nel diritto in materia di migrazione vige ancora una visione superficiale ed erronea della povertà, secondo cui questa sarebbe in qualche modo autoinflitta. Così, mentre nella realtà legata all'aiuto sociale si è assistito a un cambiamento di paradigma, con il quale si è passati da un sistema sanzionatorio a un'adeguata assistenza all'integrazione, nel diritto in materia di migrazione i legislatori e le autorità preposte continuano a ricorrere a pressioni e sanzioni.

MARC SPESCHA
ist als Rechtsanwalt auf dem Gebiet des Migrationsrechts tätig. Er ist zudem Lehrbeauftragter für Migrationsrecht, Titularprofessor der Universität Freiburg i. Ue. und Autor zahlreicher Publikationen, u. a. Mitherausgeber von «Kommentar Migrationsrecht» und «Handbuch zum Migrationsrecht».

La spirale infernale

Viviane Cretton et Stefanie Kurt

En 2020 en Suisse, 6778 personnes ayant déposé une demande d'asile ne peuvent plus, selon la loi, accéder à l'aide sociale et vivent de l'aide d'urgence. Nous avons décidé d'en rencontrer quelques-unes, le 10 décembre 2021, journée internationale des Droits Humains. Pour comprendre leur quotidien, leurs espoirs et attentes. Loin des statistiques.

Depuis 2008, les personnes qui se sont vu refuser l'asile en Suisse – et depuis 2004, les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) – n'ont plus accès à l'aide sociale. Sur sa page internet, le Secrétariat d'État aux Migrations est très clair : « Toutes ces personnes sont tenues de quitter la Suisse. Si elles n'obtempèrent pas, elles ne reçoivent plus que l'aide d'urgence du canton compétent, et ce, seulement sur demande et en cas de nécessité avérée. »

L'aide d'urgence

En vertu de l'article 12 de la Constitution fédérale, toute personne qui se trouve dans une situation de détresse a droit à une aide, quel que soit son statut de séjour. Cette aide, que l'on appelle aide d'urgence, est supposée, selon le site d'internet du SEM, permettre de « mener une existence conforme à la dignité humaine ». Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'article 12 « ne garantit pas un revenu minimum, mais uniquement la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, tels que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base » (p. ex. ATF 135 I 119 consid. 5.3 p. 123). Ainsi, le montant financier de l'aide d'urgence varie selon les cantons et selon l'état civil des personnes concernées – il y a également des cantons qui fournissent, en principe et en priorité, des prestations en nature, par exemple le logement, la distribution de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène (p. ex. art. 4a Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) du 2 décembre 2003). La somme totale s'élève par exemple, pour les deux jeunes hommes célibataires que nous avons rencontrés pour cet article, à 260 CHF par mois.

Conforme à la dignité humaine ?

Lorsque nous avons rencontré Josh et Ismaël (prénoms fictifs), ils étaient tous deux à l'aide d'urgence depuis plusieurs mois. Il neigeait à gros flocons et le ciel semblait toucher le sol, ce jour-là. Une journée blanche et grise, à peine plus claire que les bâtiments (encerclés d'acier et surveillés par des caméras) qui les hébergeaient. À distance de la vie et de la ville.

Josh et Ismaël doivent mener une existence « conforme à la dignité humaine » avec 260 CHF par mois. Cette somme est supposée leur permettre d'acheter de quoi manger, se laver, se vêtir, acheter du crédit pour leur smartphone et autres nécessités. « Chanceux » d'être accueillis dans un foyer (certains ne le sont pas et doivent loger dans des hébergements d'urgence, des sleep-in qu'ils doivent quitter durant la journée) qui leur offre un lit (dans une chambre à deux) et un accès au médecin et au psychiatre, ils peuvent disposer aussi d'un accès gratuit au wi-fi, d'une salle pour faire du sport et d'une pièce pour cuisiner.

Tuer le temps

Au cours de la conversation, Josh, en Suisse depuis 5 ans, explique que lorsque le responsable du centre lui a fait part de notre requête (pouvoir discuter avec des personnes qui vivent de l'aide d'urgence pour connaître leurs points de vue, sans enregistreur ni prise de notes), il a d'abord hésité à nous rencontrer. Finalement, il a accepté, en se disant que cela l'aiderait à « passer le temps ». Notre visite est perçue comme un moyen de tuer le temps, ou peut-être comme une distraction en regard de la monotonie de l'attente. Car Josh passe ses journées, comme Ismaël et les autres, à attendre. Dormir, manger, attendre. C'est ainsi qu'il résume ses acti-

vités. L'été, il pratique un peu de sport, du foot, en extérieur. L'hiver, il se balade, parfois. La foi, aussi, l'aide à tenir. Il nous parle de Dieu, son Dieu. Mais il y a des jours sans espoir, sans possibilité de se déplacer, sans argent, sans pouvoir revoir sa femme et ses enfants qui lui manquent. Séparé, isolé. Son espérance est de pouvoir mener un jour une vie « normale », que sa demande d'asile soit acceptée (il a fait recours il y a 8 mois), qu'il puisse trouver un travail, un logement.

Un sentiment d'errance infinie émane de la discussion avec ce jeune homme officiellement illégal, qui se retrouve sans aucun projet auquel se raccrocher, pas même celui de pouvoir regarder la télévision (elle leur a été enlevée, suite à divers conflits survenus entre résidents à propos de sa programmation). Comme égaré dans les limbes d'un système administratif enrayé.

Du curry pimenté, pour patienter

Ismaël, lui, semble intimidé par notre présence et notre intérêt pour son parcours. Il a l'air très jeune et son visage évoque une certaine mélancolie. Comme Josh, il est pieds nus dans ses claquettes et fixe le sol en nous parlant. Son regard, par moments, semble se perdre très loin dans ses pensées ou dans le vague. En Suisse depuis 7 ans, il a pu travailler comme aide-cuisinier un temps, mais a perdu ce travail, suite au refus de sa demande d'asile. Pour occuper ses journées, il aime cuisiner son plat préféré : le riz au curry pimenté. Il suit des cours de langue, mais sinon il ne fait rien d'autre, nous dit-il. Cuisiner, manger, dormir, attendre. Comme Josh, il a déposé un recours contre la décision négative du SEM, à l'aide de parents éloignés qui l'aident un peu financièrement, de temps à autre. Comme Josh et d'autres, il attend la réponse de son recours depuis des mois, et tente de se projeter dans le futur, en essayant d'imaginer une vie « normale ». Il aimerait simplement rester en Suisse où il se sent bien, avoir un travail en cuisine et un logement.

Aller et venir, dedans-dehors

D'autres jeunes hommes sont là depuis 8, voire 10 ans, allant et venant chaque six mois environ, du foyer à la prison et de la prison au foyer. Le responsable du centre parle de situation administrative inextricable, invraisemblable. Les résidents qui viendraient à disparaître (en s'enfuyant du centre) ne semblent guère préoccuper les autorités dont l'objectif premier est de les inciter à quitter la Suisse. Certains ont tenté d'aller en Allemagne, sont arrivés en Autriche, avant de réapparaître au centre en Suisse, de façon inattendue. Leur parcours s'apparente à un aller-retour sans fin que l'aide d'urgence entretient, maintenant un niveau minimum de survie (dormir, manger), et dépouillant l'individu de toute identité sociale (attendre sans papier d'identité). Pour le responsable du centre, certaines décisions du SEM sont incompréhensibles, inexplicables. Il avoue un sentiment d'impuissance face à ce système « qui ne fonctionne pas ». Une solution, selon lui, serait de « couper » la rémunération financière reçue par les jeunes, pour les encourager « à partir » pour de bon, c'est-à-dire à quitter la Suisse.

Pourtant, une étude montrait il y a déjà 10 ans (Bolliger, Féraud, 2010), que la réduction de la contribution financière, voire même sa suppression contre une distribution de prestations matérielles uniquement (nourriture, vêtements, produits de base), ne favorise aucunement l'augmentation des départs. Pour les bénéficiaires de longue durée, la différence entre l'aide sociale et l'aide d'urgence est trop infime pour rendre le retour plus attractif, et l'aide d'urgence représente un scénario moins catastrophique que le retour dans le pays d'origine (ibid, p. v).

Un système qui ne fonctionne pas

Depuis plus d'une décennie, beaucoup a été dit, écrit, reporté et dévoilé à propos de l'aide d'urgence (Bolliger, Féraud, 2010 ; Cretton 2014 ; De Coulon 2019). Il a été montré, notamment, que ce système dissuasif savamment construit repose sur une logique paradoxale, créant des « illégaux officiels » : les personnes sorties de l'asile, en situation de séjour illégal doivent s'annoncer aux autorités qui leur octroient, tout à fait officiellement, l'« aide d'urgence » (Sanchez-Mazas 2011 : 16). D'aucuns ont parlé de système qui rend fou. En 2009 déjà, un tiers des personnes à l'aide d'urgence sur le canton de Vaud présentaient des problèmes psychia-

triques (Cretton 2014 : 62). En 2021, l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers parle de « vie inhumaine en marge de la société » pour décrire l'existence des personnes à l'aide d'urgence (ODAE 2021). L'ODAE relève que les objectifs visés il y a plus de 15 ans par la suppression de l'aide sociale aux personnes sans statut de séjour – d'une part, inciter les personnes à quitter la Suisse, et d'autre part, faire baisser les coûts dans le domaine de l'asile – ne sont toujours pas atteints. En effet, plus de 70 % des personnes recourant à l'aide d'urgence en 2019 y ont déjà fait appel depuis au moins une année. À l'origine, l'aide d'urgence était considérée pour une période de 3 mois. Pourtant aujourd'hui, sa durée se prolonge, inscrivant de nombreuses personnes dans une précarisation au long cours. À l'image de Josh et Ismaël qui en bénéficient depuis des mois : attendre, dormir, manger.

Bolliger Christian, Féraud Marius, Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende, Schlussbericht, Bern, 26. Mai 2010.
Cretton, Viviane, 2014, De l'aide à l'expulsion, un social d'Exception. Quelques injonctions paradoxales au cœur du dispositif Asile en Suisse. Dans Cultures et Sociétés 30:61-67.
De Coulon, Giada, 2019, L'illégalité régulière: ethnographie du régime de l'aide d'urgence en Suisse. Ed. Antipodes.
ODAE, 2021, Une vie inhumaine en marge de la société. https://beobachtungsstelle.ch/news/une-vie-inhumaine-en-marge-de-la-societe/

Der Teufelskreis

Am Internationalen Tag der Menschenrechte haben wir zwei junge Männer getroffen, die in Nothilfestrukturen leben. Wir wollten wissen, wie sie über das System der Nothilfe denken und ob es ihrer Meinung nach funktioniert. Die Schweizer Nothilfe soll ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Je nach Kanton wird sie in finanzieller Form oder als Sachleistung erbracht. Verschiedene Studien haben festgestellt, dass dieses System der Abschreckung «offiziell Illegale» schafft und psychische Probleme massiv verstärken kann. Unsere beiden Gesprächspartner sprechen von einem «System des Hin und Her»: Die Nothilfe bietet das Allernötigste zum Überleben, sie beraubt die Betroffenen aber ihrer sozialen Identität. Dieser Artikel lässt erkennen, dass das System der Nothilfe nicht funktioniert: Ursprünglich war die Nothilfe als kurzfristige Unterstützung für längstens drei Monate gedacht. Heute wird sie aber immer länger ausgerichtet, und die Nothilfebeziehenden geraten in eine endlose Spirale der Prekarisierung.

VIVIANE CRETTON
est docteure en sciences sociales et professeure à la HES-SO Valais Wallis. Elle mène des recherches sur les migrations en zone de montagne et dans le champ de l'asile.

STEFANIE KURT
est docteure en droit et professeure à la HES-SO Valais-Wallis. Elle codirige un projet de recherche au nccr-onthemove autour des questions lié à la précarité et la migration.

Asylsozialhilfe auf dem Prüfstein

Ruedi Illes

Soziale und berufliche Integration ist das Ziel der Sozialhilfe. Zu tiefe Unterstützungsansätze erschweren die gesellschaftliche Teilhabe. Deshalb muss es im Interesse einer Gesellschaft sein, dass Menschen, die über einen längeren Zeitraum bei uns leben, eine angemessene Unterstützung durch die Sozialhilfe erhalten. Die Unterstützung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern und Schutzbedürftigen mit Status S ist nicht ausreichend; zudem unterscheiden sich die Unterstützungsansätze stark von Kanton zu Kanton. Problematisch ist, dass die Berechnung der Höhe des Grundbedarfs in der Asylsozialhilfe grundsätzlich nicht auf sachlich nachvollziehbaren Kriterien beruht.

Die Folgen des Ukraine-Kriegs in der Schweiz bringen ein Thema an die breite Öffentlichkeit, für das sich während Jahrzehnten nur Fachspezialisten interessiert haben: die tiefen Sozialhilfeansätze für Personen aus dem Asylbereich. Selbst Asylhardliner aus der SVP fordern heute mehr Geld für Schutzbedürftige aus der Ukraine – weil 9 Franken pro Tag einfach zu knapp bemessen sind.

Für die Ausrichtung von Sozialhilfe für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer sowie Schutzbedürftige gilt grundsätzlich kantonales Recht. Der Bund finanziert mit der sogenannten «Globalpauschale 1» die Kosten der Sozialhilfe. Die Pauschale deckt die Kosten für die Sozialhilfe, die obligatorische Krankenpflegeversicherung und einen Beitrag an die Betreuungskosten. In der Asylverordnung 2 wird der Anteil für Miete, Sozialhilfekosten und Betreuungskosten ausgewiesen. Rechnerisch stehen für den Lebensunterhalt durchschnittlich 617 Franken pro Monat zur Verfügung. Bei Weitem nicht alle Kantone zahlen aber diesen Betrag aus. Die Finanzierung der Asylsozialhilfe durch den Bund ist mit ein Grund dafür, dass sich der Bund auch die Kompetenz herausnimmt, im Rahmen von Asyl- sowie Ausländer- und Integrationsgesetz materielle sozialhilferechtliche Bestimmungen zu erlassen. Eine solche Bestimmung lautet u. a., dass Unterstützungsleistungen «unter derjenigen der einheimischen Bevölkerung» liegen müssen.

Diese Vorgabe mag für Asylsuchende während des hängigen Asylverfahrens damit begründet werden, dass der Aufenthalt vorübergehender Natur und somit nicht gesichert ist, dass diese Personen dauerhaft in der Schweiz bleiben. Aus diesem Grund müssen die Unterstützungsleistungen auch keine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen. Dass die Vorschrift der tieferen Ansätze aber auch für vorläufig aufgenommene Personen gilt, die dauerhaft hier leben, ist problematisch, ja sogar diskriminierend und widerspricht dem Integrationsziel.

Die Integration der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer wird seit 2008 in verschiedener Hinsicht gefördert, da erkannt wurde, dass diese Personengruppe dauerhaft in der Schweiz verbleibt. Die Höhe der Sozialhilfe für diese Personengruppe ist aber immer noch vielerorts auf dem gleich tiefen Niveau wie jene für Asylsuchende. Im Zuge der Neustrukturierung des Asylwesens haben Bund und Kantone den Handlungsbedarf bei der Integration von Personen aus dem Asylbereich erkannt und sich auf ein gemeinsames Vorgehen geeinigt, das in der Integrationsagenda Schweiz festgehalten ist. Die Agenda sieht u. a. auch eine bedarfsgerechte Intensivierung der Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer vor. Eines der Wirkungsziele ist die Förderung der sozialen Integration. Konkret wird das Ziel der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben verfolgt. Zu diesem Zweck hat der Bund auch die sogenannte «Integrationspauschale» zur Finanzierung von

Integrationsprojekten massiv erhöht. Dass sich aber gerade die soziale Integration und die Teilhabe am Gesellschaftsleben nicht alleine über Projekte verwirklichen lassen, sondern im Alltag der Menschen stattfinden, scheint vergessen worden zu sein. Die tiefen Unterstützungsansätze für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer erschweren die gesellschaftliche Teilhabe erheblich: Wie soll eine Person, der – je nach Kanton – lediglich etwa 400 Franken pro Monat für die Lebensführungskosten zur Verfügung steht, soziale Kontakte pflegen, mit jemanden auch einmal in einem Restaurant einen Kaffee trinken oder mit Freunden eine Veranstaltung besuchen?

Während bei den Miet- und Gesundheitskosten tatsächlich erhebliche kantonale Unterschiede bestehen, sind die Kosten für den Lebensunterhalt (Nahrung, Kleider, Verkehrskosten etc.) schweizweit mehr oder weniger gleich. Aus diesem Grund gibt es für einheimische Personen in der Sozialhilfe auch einheitliche Empfehlungen durch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS was die Lebenshaltungskosten, den sogenannten «Grundbedarf», betrifft. Bei der Bestimmung der Höhe des Grundbedarfs wird in der Schweiz ein «ausgabenorientierter» Ansatz verfolgt. Das Referenzbudget orientiert sich am Warenkorb der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushalte. Wo die Referenzgrösse festgesetzt wird, ist aber schlussendlich ein politischer Entscheid. Vor 25 Jahren orientierte sich der Warenkorb noch an den Ausgaben der einkommensschwächsten zwanzig Prozent der Haushalte. Die aktuelle Grenze in der Schweiz ist im internationalen Vergleich restriktiv.

Geht es um die Berechnung des Lebensunterhalts, ist es besonders wichtig, dass die Berechnung der Höhe des Grundbedarfs auf sachlich nachvollziehbaren Kriterien und auf einem transparenten Verfahren beruht und periodisch überprüft wird. Eine sachlich nachvollziehbare Grundlage für die Bemessung des Grundbedarfs bei der Asylsozialhilfe fehlt aber in der Schweiz. Am ehesten bestimmen finanzpolitische Überlegungen sowie eine abschreckende asylpolitische Haltung die Höhe der Unterstützungsleistungen der Asylsozialhilfe. Dies dürfte auch mit ein Grund dafür sein, dass es sehr grosse kantonale Unterschiede gibt. Warum in einem Kanton einer vorläufig aufgenommenen Person pro Tag für die Lebenshaltungskosten 9 Franken und im Nachbarkanton 26 Franken zur Verfügung stehen, dürfte sachlich kaum begründbar sein.

Für Schutzbedürftige (Status S) ist die Ausgangslage komplexer: Der Status wurde aufgrund der Erfahrungen mit den zahlreichen Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien in den 1990er-Jahren eingeführt. Einerseits, weil die Aufnahme dieser Personen die Kapazitäten des individuellen Asylverfahrens gesprengt hatte, und andererseits, weil die damals geltende enge Auslegung des Flüchtlingsbegriffs eine Asylgewährung für Kriegsflüchtlinge praktisch verunmöglicht hatte. Der Aufenthalt der schutzbedürftigen Personen ist jeweils für die Dauer des Konflikts vorgesehen, somit vorübergehend und rückkehrorientiert. So können Schutzbedürftige frühestens ab fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Diese Konzeption führt dazu, dass sie bezüglich der Asylsozialhilfe formell Asylsuchenden gleichzustellen sind, da ihr Aufenthalt nicht auf Dauer ausgelegt ist und somit auch keine Integration beabsichtigt wird.

Am 12. März 2022 hat der Bundesrat den Schutzstatus für geflüchtete Personen aus der Ukraine zum ersten Mal aktiviert. Zwischen Konzeption des Status und seiner erstmaligen praktischen Anwendung ist ein Vierteljahrhundert verstrichen. In dieser Zeit hat sich spätestens seit der Beschleunigung des Asylverfahrens und der Verabschiedung der Integrationsagenda aber die Erkenntnis breit durchgesetzt, dass der Integrationsprozess von geflüchteten Menschen bereits unmittelbar nach deren Einreise beginnen muss. Eine rasche Integration ist wünschenswert, auch wenn das Bleiberecht in der Schweiz noch unklar ist. Aus diesem Grund wird z. B. mit dem Spracherwerb auch bei Asylsuchenden unmittelbar nach der Kantonszuweisung begonnen. Aufgrund dieser Erkenntnis wäre es fahrlässig, mit der Integration der Schutzbedürftigen während der ersten fünf Jahre ihres Aufenthalts zuzuwarten.

Dies hat auch der Bundesrat erkannt, was sich beispielsweise darin manifestiert, dass Schutzbedürftige aus der Ukraine vom ersten Tag an ungehinderten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Aber auch darin, dass zum ersten Mal der Bund schon bei der Kantonszuweisung auf bestehende private Unterbringungen in Gastfamilien Rücksicht nimmt und somit auch auf die Solidarität der Zivilgesellschaft setzt. Mit diesen Massnahmen wird die gesellschaftliche Teilhabe der Schutzbedürftigen in nicht zu unterschätzender Weise gefördert. Leider findet diese Haltung aber keinen Ausdruck bei der Höhe der Sozialhilfeleistungen. Schutzbedürftige werden in allen Kantonen nach den Ansätzen von Asylsuchenden oder vorläufig Aufgenommenen unterstützt. Es erstaunt daher nicht, dass von den einheimischen Gastfamilien immer häufiger die Frage aufgeworfen wird, ob mit so tiefen Ansätzen ein menschenwürdiges Leben in der Schweiz überhaupt möglich ist.

Im Lichte der jüngsten Entwicklungen braucht es bessere Lösungen. Angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen dauerhaft in der Schweiz

bleibt und für sie auch ein klarer Integrationsauftrag besteht, ist die Bestimmung des Bundesgesetzgebers, dass die Ansätze in der Sozialhilfe für sie unter denjenigen der Einheimischen liegen müssen, nicht weiter haltbar. Da für die Ausrichtung der Sozialhilfe kantonales Recht gilt, sind die Kantone gefordert, den Lebensbedarf auch für diese Personengruppe transparent und nach sachlichen Kriterien festzulegen und das Rechtsgleichheitsgebot zu beachten. Da die Lebenshaltungskosten schweizweit gleich sind, ist es empfehlenswert, bei der Berechnung des Grundbedarfs auf Bewährtes abzustellen und sich am Berechnungsmodell der SKOS zu orientieren. Damit würden kantonale Unterschiede minimiert und eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung gegenüber Einheimischen eliminiert. Um ein menschenwürdiges Leben sowie die Teilhabe an der Gesellschaft zu fördern, wäre es zudem angebracht, auch bei Schutzbedürftigen mit Status S vom gleichen Lebensbedarf in der Sozialhilfe auszugehen wie bei Einheimischen – auch wenn ihr Aufenthalt nur vorübergehend sein sollte.

L'aide sociale en matière d'asile mise à l'épreuve

Selon les prescriptions de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, les taux des prestations de soutien de l'aide sociale versés par les cantons aux personnes relevant du domaine de l'asile doivent être inférieurs à ceux versés à la population locale. Cette exigence est discriminatoire pour les étrangers admis à titre provisoire qui, en fait, restent en Suisse de manière durable. De plus, les faibles prestations entravent l'intégration sociale. La situation est analogue pour les personnes en quête de protection placées sous statut S. Même si, actuellement, leur séjour en Suisse est incertain car d'une part l'État mise sur une intégration économique et sociale (encouragement de l'apprentissage de la langue, accès libre au marché du travail et hébergement dans des familles d'accueil), elles empêchent d'autre part la participation à la société en fixant des montants d'aide sociale très bas. Le problème réside dans le fait que le calcul du taux des besoins de base dans l'aide sociale en matière d'asile ne repose pas sur des critères concrets, mais est au mieux motivé par la politique d'asile et de considérations financières. Il convient d'exiger une méthode de calcul des besoins de base orientée sur la procédure de la CSIAS pour les autochtones. Cette méthode, qui a fait ses preuves, permettrait aussi de réduire les très grandes différences cantonales des montants de l'aide sociale en matière d'asile.

RUEDI ILLES
ist Jurist und Amtsleiter der Sozialhilfe Basel-Stadt. Der vorliegende Beitrag basiert auf dem im Jahrbuch für Migrationsrecht 2020/2021 erschienenen Referat mit dem Titel «Existenzsicherung von vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz».

Exponat

Goran Vulović alias «Milchmaa», Liedtext vom Album «-muat» (2021)

I bin doch kei Exponat
nur will i als a Ex-Jugo sit dr Sek numa Sechser in da Ex-a han
i bin au kei seltenes Zootiar
wo ma klina Kinder für Geld amix vorfüahrt:
«Luag mol, Junior, besser als as Unicorn
a Jugo, wo an d Uni goht, ohni sini Uniform
ohni sini Munition», rüttel nit am Käfig
nit dass sich as Stereotyp do no bestätigt
i bin bloss a Kadaver, denn dia Media
sind Geier und sie kreisen um grosses Palaver
doch mini Antworta stellen
sie nit z frida und drum bittens mi:
«Gohts kli banaler?»
will sus taug i jo nit als an Quota-Balkaner
blieba trotzig wia toti Spartaner
checken Flows vum Barblaner

Ref.
Jo, i bin an Gymi-Lehrer, muasch mi also nüma froga
jo, i bin an Usländer, muasch mi also nüma froga
hät is meh usgschlachtet, wär i au berüamter worda
doch vor allem bin MC/«ähm, Sie?» wia Schüalerfroga

Gruselkabinett, Kuriosität
hett i niamols denkt, dass i sowas erleb
bruuch an Moment, stuuna schu nit schlecht
schön, dass es no d Usnahm vur Regla do drinn het

Bin kei kolossala Blender, was Secondos anerkennen:
Kämpf für Chance, au wenn d Promophasa endet
Journis keien dura, als wäri das a Falltür
Hater sind am Buua, als wäri das do Kalkül
doch das isch jensits vu Marketingstrategie
spielsch du kei Rolla, bisch an Harlekin, Plapperi
nia meh wieder verschacher
i mini Integrität für Sendezit bim Aeschbacher
in dr Hoffnig, dass miar villicht bizli Cash machen
jez im Ernst, Alter
egal, was so PR-Heinis miar wiismacha wetten
als ob dia, wo i erreicha will, döt igschalta hetten
glotza mina Zahla blöd wia an Picasso a
nüt verkauft trotz riesiger Diaspora
nia meh wieder Summer-Release, luag das Fiasko a
alli mini Fans stönd denn no in Chiasso a

Ref.
Z wenig Kampfasag, z viel Drumherum
degradiart zum Musterbispiel
z wenig Dampfabloh, z viel Entschuldigung
degradiart zum Musterbispiel

Gruselkabinett, Kuriosität
hett i niamols denkt, dass i sowas erleb
bruuch an Moment, stuuna schu nit schlecht
schön, dass es no d Usnahm vur Regla do drinn het

Pflanza Bajonett uf für das grossa Ganza
doch Hate vu minem Landsmaa, durchbohrt mi wia na Lanza
i verblüata langsam, dabi han i denkt, i spiela Winkelriad
plötzlich stoht dr Brutus hinter miar
au du?
Keina het mi je zum Wortfüahrer gwählt und wenn i Verständnis zeig
denn für d Strof, wo i kriag für dia Selbstgfälligkeit

Unterschiedliche soziale Absicherung je nach Herkunft

Michelle Beyeler

Wer nicht über eine reguläre Arbeit und ein finanziell gut gestelltes familiäres Unterstützungsnetzwerk verfügt, hat oft auch nur begrenzt Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen. Betroffene sind im Falle persönlicher Notsituationen oder in gesellschaftlichen Krisen wie der Corona-Pandemie stark mit Armut konfrontiert. Gerade für Menschen aus Drittstaaten wird die Situation durch die Verschärfung des Zugangs zur Sozialhilfe noch prekärer.

Während der Corona-Pandemie sind sie stärker ins Blickfeld der Behörden, der Öffentlichkeit und der Forschung gerückt: Menschen, die beim plötzlichen Verlust ihrer Arbeit und ihres Einkommens nicht durch Sozialversicherungsleistungen abgesichert sind. Verschiedene Forschungen, die im Rahmen der Lebensmittelhilfen in Schweizer Städten durchgeführt wurden, gewähren Einblicke in die Sozialstruktur, die Lebenssituation und in die Bewältigungsstrategien betroffener Menschen (vgl. Beyeler/Hümbelin et al. 2021).

Ohne Vertrag und Versicherung

In der Stadt Genf wurden mehrere Umfragen durchgeführt. Der grösste Teil der befragten Personen, die Lebensmittelhilfen in Anspruch nahmen (rund 90 bis 97 Prozent), verfügte nicht über die Schweizer Staatsbürgerschaft. Personen ohne obligatorische Krankenversicherung (zwischen 45 und 60 Prozent) oder ohne gültige Aufenthaltsbewilligung (22 bis 52 Prozent) waren ebenfalls stark vertreten. Gemäss der von Bonvin et al. (2020) durchgeführten Umfrage waren rund 59 Prozent der Befragten zumindest bis vor der Pandemie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen, wobei drei Viertel von ihnen als Hausangestellte und weitere 14 Prozent in Gastgewerbe und Hotellerie arbeiteten. Gerade bei den Hausangestellten waren die Anteile derjenigen, die keinen Arbeitsvertrag (50 Prozent) oder keine Krankenversicherung (80 Prozent) hatten, besonders hoch.

Verbreiteter Nichtbezug

Über den Bezug von Nahrungsmittelhilfen hinaus hatten die Betroffenen kaum institutionalisierte Unterstützung nachgefragt; sie versuchten sich stattdessen mit Gelegenheitsarbeiten, Verkauf von Eigentum oder Aufnahme von Krediten selbst durchzuschlagen. Viele reduzierten auch die Nahrungsmittelmenge und nahmen für sich und ihre Kinder Abstriche bei der Qualität des Essens in Kauf. Diejenigen, die Anspruch auf Lohnfortzahlung gehabt hätten, forderten diese teilweise nicht ein, weil sie um ihren Job fürchteten. Viele gaben auch an, auf den Bezug von Sozialhilfe zu verzichten, da sie die ausländerrechtlichen Konsequenzen fürchteten (siehe dazu Artikel von Alexander Suter).

Prekäre Verhältnisse

Was die kollektive Gesundheitskrise sichtbarer gemacht hat, sind die Folgen sozialer Risiken bei Menschen in prekären Lebens- und Arbeitsverhältnissen. Normalerweise finden solche Dramen von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt statt. Fällt das Erwerbseinkommen weg oder reicht es nicht mehr, z. B. wegen individueller gesundheitlicher Einschränkungen, mehr Betreuungspflichten oder aufgrund von Strukturveränderungen im Arbeitsmarkt, können die Betroffenen nur bedingt auf Sozialversicherungsleistungen zurückgreifen. Bei Menschen, die nicht über das Bürgerrecht in einem EU-Staat oder in der Schweiz verfügen, wird zudem auch der Zugang zur Sozialhilfe, dem letzten Auffangnetz, zunehmend eingeschränkt.

Erwerbsarbeit als einziger Ausweg

Unsere Verlaufsanalysen der Sozialhilfestatistik zeigen (Beyeler/Schuwey/Kraus 2020: 50–51): Sozialhilfebeziehende, die über die Schweizer oder eine EU-Staats-

bürgerschaft verfügen, können den Sozialhilfebezug deutlich häufiger aufgrund des Übertritts in eine andere Sozialversicherung beenden als Drittstaatenangehörige. Ein Teil des Unterschieds in den Bezugsdauern zwischen Sozialhilfebeziehenden aus der EU und der Schweiz auf der einen Seite und solchen aus Drittstaaten auf der anderen Seite ist dem Umstand geschuldet, dass Erstere häufiger nur vorübergehend und zur Überbrückung bis zum Bezug einer IV-Rente oder eines Arbeitslosengelds auf Sozialhilfe angewiesen sind. Für die Drittstaatenangehörigen übernimmt die Sozialhilfe hingegen häufiger auch die Funktion einer Sozialversicherung. In Ermangelung anderer Sozialversicherungsansprüche oder privater Unterstützung durch finanziell gut gestellte Familienangehörige ist die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe nur durch die (Wieder-)Integration in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Die Beendigung des Sozialhilfebezugs aufgrund verbesserter Einkommenssituation ist dafür gerade bei Antragstellenden aus Asien und Afrika vergleichsweise häufig (rund 40 Prozent im Vergleich zu rund 30 Prozent bei den Antragstellenden mit Schweizer Staatsbürgerschaft). Gleichzeitig weisen diese Gruppen im Durchschnitt eine deutlich längere Bezugsdauer auf als Sozialhilfebeziehende aus anderen Herkunftsregionen. Und die Situation bleibt nicht selten prekär, dass das Risiko eines Wiedereintritts in die Sozialhilfe daher für Drittstaatenangehörige auch besonders hoch ist (Beyeler/Schuwey/Richard 2021).

Zynische Folgerungen

Nicht vergessen werden sollte, dass auch viele Drittstaatenangehörige in gut abgesicherten Arbeitsplätzen tätig sind. Es ist eine sehr heterogene Gruppe, zu der weiter auch Menschen zählen, die nicht als Arbeitskräfte rekrutiert wurden, denen aber im Rahmen des Asylrechts ein hoher Unterstützungs- und Schutzbedarf zugesichert wurde. Wenn nun aber die durchschnittlich längere Bezugsdauer als Grund für die aktuelle Forderung nach weiteren Verschärfungen des Zugangs zur Sozialhilfe für Menschen aus Drittstaaten betrachtet wird, erscheint dies eher zynisch. Dies nimmt weder Rücksicht auf die individuellen Gründe für den Sozialhilfebezug noch auf die individuellen Möglichkeiten, die eigene Existenz dauerhaft abzusichern.

Beyeler, Michelle, Claudia Schuwey, Simonina Kraus, 2020, Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2019 im Vergleich. Winterthur: Städteinitiative Sozialpolitik.
Beyeler, Michelle, Claudia Schuwey, Tina Richard, 2021, Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2019 im Vergleich. Winterthur: Städteinitiative Sozialpolitik.

Copertura sociale diversa a seconda del Paese di provenienza

Spesso chi non ha un posto di lavoro regolare e/o una buona rete di sostegno familiare non può nemmeno fruire a pieno titolo delle prestazioni sociali. In situazioni di crisi personali o collettive – come nel caso della pandemia di COVID-19 – queste persone si trovano a fare i conti con l'indigenza.

Molti di coloro che svolgono lavori non contrattualizzati o vivono in Svizzera perché muniti di uno statuto di protezione secondo il diritto in materia d'asilo sono cittadini di Paesi terzi e sono anche coloro che ricorrono all'aiuto sociale con maggiore frequenza e per periodi più lunghi rispetto ai cittadini svizzeri o UE. C'è da dire che, nel caso di questi ultimi, la riscossione dei contributi sociali dura spesso meno tempo perché l'aiuto sociale è una soluzione temporanea, in attesa di poter beneficiare di un altro regime di sostegno. Per quanto riguarda le persone provenienti dall'Asia e dall'Africa, invece, un numero relativamente elevato di loro riesce a interrompere il ricorso all'aiuto sociale soltanto grazie al miglioramento della propria situazione economica. D'altro canto, spesso l'unico modo che hanno per svincolarsi dall'aiuto sociale è appunto conseguire un reddito più elevato.

Beyeler, Michelle, Oliver Hümbelin, Illona Korell, Tina Richard, Claudia Schuwey, 2021, Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bestandsaufnahme und Synthese der Forschungstätigkeit im Auftrag der Nationalen Plattform gegen Armut. Bern: BSV.
Bonvin, Jean-Michel, Max Lovey, Emilie Rosenstein, Pierre Kempeneers, 2020, La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève: conditions de vie et stratégies de résilience. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Genève: Université de Genève.

MICHELLE BEYELER
ist Dozentin am Departement Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule und Privatdozentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. Sie forscht in den Bereichen Existenzsicherung und Integration.

Drohende Prekarisierung statt umfassender Schutz

Eva Mey und Gisela Meier

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

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

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

Die Meldepflicht der Sozialämter – aus fachlicher Sicht ein Paradox

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

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

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

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

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

Halb- und nichtstaatliche Fachstellen: Triagieren oder nicht?

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

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

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

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

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

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

Prekarisierungsprozesse statt sozialer Schutz

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

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

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

Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann, Luca Pfirter, 2021, (Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. In: Swiss Journal of Sociology, 47 (1), 93–114.
Gachet, Nicolas, Yasmine Praz Dessimoz, Frédéric Richter, 2022, Die Sozialhilfe wird instrumentalisiert und das System der sozialen Sicherheit geschwächt. In: ZESO Zeitschrift für Sozialhilfe. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 16–19.
Götzö, Monika, Michael Herzig, Eva Mey, Kushtrim Adili, Nina Brüesch, Mirjam Hausherr, 2021, Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich. Zürich: ZHAW, https://doi.org/10.21256/zhaw-22446
Guggisberg, Jürg, Céline Gerber, 2022, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG.
Meier, Gisela, Eva Mey, Rahel Strohmeier Navarro Smith, 2021, Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Zürich: ZHAW, https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23044

Menace de précarité au lieu de protection complète

L'aide sociale ne vise pas seulement à assurer les conditions d'existence des personnes démunies, mais aussi à faciliter leur participation à la vie professionnelle et sociale. Le droit de bénéficier d'un soutien est cependant de plus en plus délaissé par les étrangers, car la crainte des conséquences en matière de droit des étrangers domine. Les travailleurs sociaux des différents domaines s'inquiètent des difficultés croissantes à maintenir le contact avec le groupe cible. L'obligation d'informer l'office de la migration en cas de recours à l'aide sociale engendre un paradoxe dans le travail quotidien des professionnels des services sociaux. La transmission de données aux services de migration nuit à la relation de confiance, si importante pour la personne prise en charge, et vient s'immiscer dans les processus d'exclusion associés au droit des étrangers. La réglementation selon laquelle les coûts des offres d'intégration sont déduits de l'aide sociale oblige à effectuer un arbitrage absurde entre encouragement de l'intégration et sécurité du droit de séjour. Les spécialistes des ONG doivent choisir entre apporter un soutien ponctuel, non durable, aux personnes indigentes ou les renvoyer à l'aide sociale avec ses aléas. Ceci en courant le risque d'être confrontés aux conséquences découlant du droit des étrangers ou de perdre tout contact avec les personnes en quête de conseils et d'aide. D'un point de vue technique, il apparaît que seul le découplage systématique entre perception de l'aide sociale et sécurité du séjour permettra à l'aide sociale et au travail social d'atteindre leur objectif et de remplir leur mission, afin de garantir une protection sociale complète et de juguler les processus de précarisation pour lesquels l'État porte une part de responsabilité.

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

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

L'accès des citoyens européens à l'aide sociale

Astrid Epiney

La question de l'accès des citoyens européens à l'aide sociale ou à des prestations pouvant être assimilées à l'aide sociale était (et est) largement débattue en Suisse en lien avec les questions dites « institutionnelles » discutées entre l'UE et la Suisse depuis environ 15 ans. La présente contribution résume la situation selon le droit en vigueur (en vertu de l'ALCP) et la compare avec la situation juridique au sein de l'UE sur la base de la Directive « citoyenneté » (D 2004/38).

L'ALCP : des droits de séjour pour les personnes avec et sans activité lucrative

L'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne (ALCP) prévoit, pour les citoyens des parties contractantes et les membres de leur famille, des droits de séjour et un certain nombre de droits « accessoires » (comme p. ex. le droit d'accès au marché du travail ou le droit de ne pas être discriminé selon la nationalité). Ces droits sont soumis à certaines conditions qui diffèrent selon la catégorie de personnes :

- Pour les personnes avec activité lucrative, notamment les travailleurs (nous nous limitons ci-après aux travailleurs en laissant de côté les indépendants), le seul fait d'exercer une activité dépendante – et la qualification de la personne comme « travailleur » qui en découle – implique un droit de séjour pour le travailleur et les membres de sa famille.

- Les personnes sans activité lucrative n'ont un droit de séjour dans le pays d'accueil que si elles disposent de ressources suffisantes pour pouvoir subvenir à leurs besoins et d'une assurance maladie.

De surplus, les travailleurs et les membres de leur famille bénéficient notamment, sous certaines conditions (se référant p. ex. à la durée du séjour dans le pays d'accueil), d'un droit de demeurer s'ils perdent la qualité de travailleur (p. ex. en cas d'invalidité).

Les dispositions de l'ALCP qui consacrent ces droits ont été reprises du droit de l'Union européenne (en vigueur lors de la signature de l'ALCP) et doivent être interprétées parallèlement à la situation juridique au sein de l'Union (art. 16 al. 2 ALCP, cf. aussi ATF 136 II 5).

L'accès à l'aide sociale : un régime différencié

Concernant la question de savoir si un citoyen européen a un droit à l'aide sociale à l'instar des citoyens suisses (ou des détenteurs d'un permis C), il convient également de distinguer entre les travailleurs (et les membres de leur famille) et les personnes sans activité lucrative :

- Selon l'art. 9 al. 2 annexe I ALCP, les travailleurs et les membres de leur famille bénéficient des mêmes « avantages sociaux » que les nationaux. Le terme d'avantage social est interprété de manière très large par la Cour de justice de l'UE (CJUE) et le Tribunal fédéral (TF) et comprend notamment l'accès à des prestations étatiques telles que l'aide sociale ou des prestations complémentaires. Le même principe s'applique pour des personnes au bénéfice d'un droit de demeurer. Toutefois, la situation des personnes ayant perdu leur emploi après avoir travaillé en Suisse est quelque peu controversée ; la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) prévoit ici que dès qu'une activité salariale dépasse douze mois, il y a un droit à l'aide sociale pendant six mois (en cas d'activité ne dépassant pas douze mois, un tel droit est exclu).

- En ce qui concerne les personnes sans activité lucrative, l'art. 24 al. 8 annexe I ALCP prévoit explici-

tement que leur droit de séjour n'existe qu'aussi longtemps qu'elles disposent de moyens suffisants pour pouvoir subvenir à leurs besoins. Dès lors, en cas de recours à l'aide sociale, elles ne disposent plus d'un tel droit et le champ d'application de l'ALCP n'est plus ouvert.

Comparaison avec la Directive « citoyenneté » (D 2004/38)

La situation juridique esquissée était calquée sur le droit de l'Union en vigueur au moment de la signature de l'ALCP. Au sein de l'Union, la situation s'est développée puisque la Directive « citoyenneté » (ou de libre circulation) a été adoptée en 2004. Toutefois, cette révision ne modifie que très peu les conditions pour le droit d'accès à l'aide sociale, pour autant qu'il ne s'agisse pas de personnes bénéficiant du nouveau droit de séjour permanent :

- Les travailleurs ayant perdu leur emploi après avoir exercé une activité lucrative entre quatre et douze mois dans le pays d'accueil ont un droit à l'aide sociale pendant six mois au maximum.

- Les travailleurs ayant perdu leur emploi après avoir exercé une activité lucrative pendant plus que douze mois dans le pays d'accueil ont un droit à l'aide sociale illimité, pour autant qu'ils se mettent à disposition des offices de placement et qu'ils remplissent les obligations y relatives.

L'introduction du droit de séjour permanent par la D 2004/38 constitue cependant une modification majeure : chaque citoyen européen (et les membres de sa famille) qui séjourne légalement et en vertu des droits de séjour de la D 2004/38 pendant au moins cinq ans dans le pays d'accueil, bénéficie d'un tel droit de séjour permanent qui n'est plus soumis à aucune condition. Il bénéficie aussi de tous les avantages sociaux dans le pays d'accueil, y compris le droit à l'aide sociale.

Conclusion : des implications mineures de la D 2004/38

Il s'ensuit de ce qui précède que la reprise de la D 2004/38 n'aurait que des effets mineurs sur l'accès à l'aide sociale : déjà aujourd'hui, les travailleurs et les personnes bénéficiant d'un droit de demeurer ont un tel accès. La reprise de la D 2004/38 l'élargirait seulement aux catégories de travailleurs mentionnées qui perdent leur emploi après trois respectivement douze mois, avec des effets monétaires probablement mineurs. Certes, l'introduction d'un droit de séjour permanent signifie une modification substantielle par rapport à la situation aujourd'hui. Toutefois, beaucoup de personnes concernées auraient probablement aussi un droit de demeurer ou bénéficieraient d'assez de moyens pour subvenir à leurs besoins.

Reste à préciser que le récit selon lequel des personnes sans activité lucrative pourraient « immigrer » dans le système de l'aide sociale suisse (sur la base de la D 2004/38) est définitivement un mythe et ne repose

sur aucune base, vu que ces personnes doivent prouver qu'elles disposent de moyens suffisants et d'une assurance maladie.

Il reste à espérer que le débat autour de cette thématique devienne un peu plus rationnel et basé sur une analyse juridique afin que l'on puisse tenir compte des différenciations qui s'imposent.

Epiney, Astrid, Sian Affolter, 2019, Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie, Jusletter du 11 mars 2019.
Epiney, Astrid, Teresia Gordzielik (éds.), Personenfreizügigkeit und Zugang zu staatlichen Leistungen / Libre circulation des personnes et accès aux prestations étatiques, Schulthess.

Zugang von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern zu Sozialhilfe

Das Freizügigkeitsabkommen sieht bereits heute für Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen einen umfassenden Zugang zu Sozialhilfe vor. Die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (Richtlinie 2004/38/EG), auch Freizügigkeitsrichtlinie genannt, würde sich in Bezug auf den Zugang zu Sozialhilfe nur unwesentlich auf diese Personengruppe auswirken. Sie würde ihn lediglich auf Arbeitskräfte erweitern, die nach drei bzw. zwölf Monaten ihre Stelle verlieren. Die monetären Auswirkungen dürften gering bleiben. Die Einführung eines Rechts auf Daueraufenthalt durch die Unionsbürgerrichtlinie würde zwar eine wesentliche Änderung gegenüber der heutigen Situation bedeuten. Doch viele Betroffene hätten wahrscheinlich auch schon jetzt ein Bleiberecht oder ausreichende finanzielle Mittel für ihren Lebensunterhalt. Nicht erwerbstätige Personen sind nur dann aufenthaltsberechtigt, wenn sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen; daher stellt sich für sie die Frage des Zugangs zu Sozialhilfe nicht.

ASTRID EPINEY
est professeure de droit européen, droit international et droit public suisse.

Kinder leiden mit: Was hilft?

Ueli Mäder

In der Schweiz sind über eine Viertelmillion Kinder von Armut und fehlenden sozialen Sicherheiten betroffen. Das erzeugt viel Leid. Soziale Verbindlichkeiten können ebenso helfen wie ein verstehender Zugang, der das Thema Armut aus Sicht der betroffenen Kinder wahrzunehmen versucht.

«In den frühesten Erinnerungen steht Mutter mit Bier oder Wodka vor mir», erzählt Douglas Stuart in seinem autobiografischen Roman «Shuggie Bain» (Stuart 2020). Der Autor stammt aus einer schottischen Arbeiterfamilie. Er ist in Glasgow bei seiner alleinerziehenden Mutter aufgewachsen. Sie ist alkoholabhängig.

Douglas erlebt als Bub bedrohliche Eskapaden. Er muss emotional viel Leid bewältigen. Nach dem frühen Tod seiner Mutter ist er mit sechzehn Jahren weitgehend auf sich gestellt. Er schlägt sich als Aussenseiter durch und muss sich, angefeindet, immer wieder behaupten. Nach aussen verteidigt er seine Mutter. Als Elizabeth Taylor hätte sie trotz übermässigem Alkoholkonsum reüssiert. Davon ist er überzeugt. Aber das Leben ist ungerecht. Ob wir arm oder reich zur Welt kommen, ist zufällig und prägend. Douglas Stuart avanciert trotz misslichen Bedingungen zum Modedesigner und Schriftsteller. Das ist ungewöhnlich. Er habe eben Glück gehabt. Dreissig Verlage lehnten sein Manuskript ab, das inzwischen ein Bestseller ist.

Glück gehabt

Wenn Douglas Stuart von der Schule nach Hause kam, befürchtete er, seine Mutter tot vorzufinden. Sie drohte immer wieder mit Suizid. Um sich zu schützen, lernte der Bub deshalb von Kindsbeinen an, auf feine Zeichen zu achten. Ist der Vorhang zum Wohnzimmer zugezogen oder geöffnet? Ja, ab und zu nahm ihn seine Mutter in ihre Arme. Dafür liebte er sie. Notgedrungen entwickelte Douglas ein feines Sensorium. Das half ihm und behinderte ihn, je nachdem. Wie seine Flucht ins Imaginäre. Traumwelten hoben ihn von der Realität ab, auf die er unausweichlich wieder prallte: Eine Realität am unteren Rand einer Klassengesellschaft, in der die einen viel arbeiten und wenig verdienen, während andere absahnen und luxuriös leben. Dazwischen liegen Welten. Auch bei uns, in der reichen Schweiz. Mehr verdeckt und etwas weniger krass.

«Oft muss ich mich in Sachen einschränken, die für andere selbstverständlich sind», erzählte mir Nicole. Sie besuchte immerhin die Mittelschule und ihre alleinerziehende Mutter bügelte in einer Wäscherei. Nicole streckte sich, wie ihre Mama, nach der Decke. Beim seltenen Ausgang spendete ihr ab und zu eine Kollegin einen Drink. Das freute und beschämte Nicole. Umso mehr arbeitete sie für eigenes Sackgeld. In der Nachbarschaft hütete sie Kinder und Hunde. Das Entgelt diente auch dazu, die gestiegenen Mietkosten zu bezahlen. Manchmal haderte Nicole damit, aus ärmlichen Verhältnissen zu kommen. Aber so habe sie gelernt, für sich zu sorgen. Das sagte sie mir später. Wie trafen uns zufällig wieder. Sie leite nun die Abteilung eines Pharmakonzerns. Und sagte mir lächelnd, sie habe eben Glück gehabt.

Früh erwachsen sein

Armutsbetroffene Kinder leben in Haushalten, die auf Sozialhilfe angewiesen sind oder zu den Working Poor gehören. Das sind erwerbstätige Arme. Die Armut beeinträchtigt das physische und psychische Wohl. Mit sinkenden Einkommen nehmen die gesundheitlichen Probleme zu. Darunter leiden viele Kinder. Sie verlieren an Selbstwert und reagieren mit Schulschwächen, wenn Eltern erwerbslos sind. Kinder strengen sich dann enorm an, um den familiären Zusammenhalt zu kitten. Der erfahrene Mangel prägt sie zeitlebens. Er beeinträchtigt auch berufliche Perspektiven.

Kinder leisten oft Hilfe, die sie selbst benötigten. Sie wollen stolz auf ihre Eltern sein und idealisieren ihr Zuhause. Sie müssen früh erwachsen sein, Geschwister betreuen und bekochen. In einer Gesellschaft des Wohl-

stands verbergen Kinder, dass sie unter Armut leiden. Sie tun, als ob alles normal sei. Doch das Unstimmige stresst. Kinder verstecken sich hinter Fassaden. Sie wollen dazugehören und beschönigen ihre Situation. Wer entblösst schon, was einen beschämen könnte. Mögliche Verbesserungen wirken zuweilen bedrohlich. Sie fordern zum Handeln auf, das wiederum scheitern kann. Da passen sich Kinder lieber fremden Erwartungen an.

Kinder dienen auch oft als Prellbock, vor allem, wenn Eltern überfordert sind. Zum Beispiel, weil sie sich selbst anlasten, was gesellschaftlich mitverursacht ist. «Hätte ich in der Schule besser aufgepasst, dann würde ich heute auch mehr verdienen», erzählte mir eine alleinerziehende Mutter. Sie subjektiviert die vermeintliche Schuld. Sozial Benachteiligte schultern in unserer individualisierten Gesellschaft viel Kummer selbst. Wird der finanzielle oder psychische Druck zu gross, dann wälzen etliche ihre Bürden auf Kinder ab.

Was hilft?

Geldgetriebene Gesellschaften forcieren die Konkurrenz (Mäder 2015). Wir machen vom Kindesalter an die Erfahrung, wie wir auf Kosten von anderen profitieren können. Wer sich weniger gut präsentiert, scheint andere aufzuwerten. Das treibt Menschen auseinander. Zumal die Chancen ungleich verteilt sind.

Die quasi offizielle Schweiz (Bundesrat 2018) will armutsbetroffene Kinder schulisch fördern und gesellschaftlich integrieren. Das ist erfreulich und verlangt existenzielle Sicherheiten. Diese ermöglichen Lebensqualität und das Teilnehmen am sozialen Leben. Ergänzungsleistungen für Familien mit Kindern und höhere Grundlöhne tragen erheblich dazu bei. Soziale Verbindlichkeiten stärken das psychische Wohl und soziale Bande. Für die berufliche Integration sind zudem qualifizierte Ausbildungen für alle Jugendlichen nötig. Von unschätzbarem Wert sind auch gestaltbare Quartierstrukturen.

Wenn Kinder im öffentlichen Raum kreativ Hand anlegen und eigene Aktivitäten entfalten können, entwickeln sie soziale Fertigkeiten, die zeitlebens zum Tragen kommen. Sie erfahren so, gefragt zu sein und selbstbestimmt handeln zu dürfen. Das stärkt allen Kindern und Jugendlichen den Rücken. Was dabei hilft, sind besonnene Erwachsene, die sich immer wieder fragen, was wirklich wichtig ist im Leben.

Les enfants souffrent aussi : quelles solutions ?

En Suisse, plus de 250 000 enfants sont concernés par la pauvreté. Ils sont privés de sécurité sociale. Cela génère beaucoup de souffrance. Il est important d'avoir des engagements sociaux et d'essayer de comprendre la pauvreté du point de vue des enfants. La pauvreté affecte le bien-être physique et psychique. Moins les revenus sont élevés, plus les problèmes de santé augmentent. Les enfants concernés perdent leur confiance en eux et se retrouvent en difficultés scolaires. Les privations précoces ont des effets durables. Elles affectent également les perspectives professionnelles. Mais alors, quelles sont les solutions ? Le Conseil fédéral souhaite encourager la scolarisation et l'intégration sociale des enfants touchés par la pauvreté. Offrir des prestations complémentaires aux familles avec enfants et des salaires de base plus élevés pour soutenir la participation à la vie sociale. L'intégration professionnelle nécessite en outre des formations adaptées à tous les jeunes, ainsi que des structures aménageables au sein des quartiers. Lorsque les enfants sont à même de déployer leurs propres activités de manière créative dans l'espace public, ils développent des compétences sociales. Ils apprennent ainsi à participer et à agir de manière autonome. Ainsi ils se sentent plus forts. Cela leur apporte un soutien. Pour cela, il faut des adultes responsables et toujours prêts à se remettre en question.

Bundesrat, 2018, Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bern: EDI.
Mäder, Ueli, 2015, macht.ch – Geld und Macht in der Schweiz. Zürich: Rotpunktverlag.
Stuart, Douglas, 2020, Shuggie Bain. Berlin: Hanser Verlag.

UELI MÄDER
ist Soziologe, emeritierter Professor der Universität Basel und der Hochschule für Soziale Arbeit. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die soziale Ungleichheit und die Konfliktforschung.

Aba

Goran Vulović alias «Milchmaa», Liedtext vom Album «-ić» (2013)

Du hesch z'ganz Johr gschafft bi Schnee und Rega
mit kaputtem Rucka vum schwera träga
dia Säck am schleppa mit gschwulena Händ
uf goldbrunem Nacka, will d'Sunna au brennt
din Chef, dä Biarbuch, nur am muula
doch bald hesch dini 4 Wucha Ruah vur Buuda
denn gohts aba, jez packt di z'Glück
endli Fiirobed, säg am Bagger Tschüss
dahei isch alles schu packt und ready zum früah los
d'Frau leit no as paar Sandwich ind Küahlbox
frischa Kaffe für Thermoskanna
will es wird an langa Weg so fern vu allna
z'Auto isch pumpevoll
hau die um dis Wohl für a Stund ufs Ohr
bis d'Kids vur Schual kömmen mit em Zügnis mit
du toleriarsch alles unter ama 5i nit
drum gits hinter d'Ohra, du bischs langsam müad
du wetsch nur, dass sie nit wia du mol krampfa müand
doch spöter zu dem, jez magsch eifach weg
nimm das Scheissgepäck und euri Reisepäss
denn gohts ganz schnell, hajde bre
no and Tankstell: Reifacheck
und uf dr Autobahn no a kurzes Gebet:
«Lohn üs bitte heil akoh» … und denn bisch weg

Ref.
Miar gönd aba, aba, aba
du hesch z'ganz Johr gschafft, um jez aba z'fahra
dunkli Strossa als wäremer allei
mach kei Feria im Hotel, mach Feria dahei
miar gönd aba
du hesch z'ganz Johr gschafft um jez aba z'fahra
vu Schlagloch zu Schlagloch bis ganz noch aba aba

Entlang an Berga, über Päss und durch Tunnel
alli kämpfen sich ihra Weg in da Summer
ob ar Küsta entlang oder quer durch alli Länder
ob mir Fähra übers Meer, s'isch sit jeher unverändert
egal welli Routa, es isch z'glicha Bild
Kinder uf em Rücksitz, wo am spiela sind
wenns nit gad schlofen oder quängeln, uf da Strossa as Gedränge
tuusigi Autos, wo sich im a Tross duraschlängeln
du wärsch fast ignickt, drum machsch jez
Picknick ar Raststätt, bis di entspannt hesch
warum au hetza, diar lauft nix davo
du witsch liaber z'spot als nia akoh
kuum unterwegs, pisst dr d'Frau fast in Karra ina
halta und Pinkelpausa uf em Pannastriifa
du glaubsch, iar hends nüma lang
doch wia jedes Johr gits Stau am Grenzübergang
iar hend eifach z'warta, vu überall
kömmen dia verschiedensta Autokennzeicha z'fahra
Benzingruch und d'Hitz kennt kei Erbarma
Schmutz und Lärm und Hupkonzert
z'einziga, wo dr Zöllner im Kofferruum atrifft
sind alti Kleider, biz Schoggi und Kaffi
dia Bulla sind echti Miesepeter
egal, vor diar dia letschta Kilometer

Ref.

Endli dunna, witsch nur no ussa us em Waga
d'Verwandta in Arm neh, a Kuss uf ihri Wanga
du bisch happy, was di stört an dem ganza
sie werden di ab jez wia an König behandla
viar Wucha lang bisch nüm dr «huara Jugo»
dafür dr «Schwob», wo sie kurz bsuacht und zruck goht
viar Wucha nüm dr «huara Jugo»
dafür dr «Schwob», wo sie nur bsuacht und zruck goht

Ref.
Miar sind dunna, dunna, dunna
all Schikana sind vergessa dunna, dunna
noch ama Johr sini Cousins treffa
und dia ganz Zit ćevape und burek essa
miar sind dunna, dunna, dunna
all Schikana sind vergessa dunna, dunna
vu Schlagloch zu Schlagloch bis endli ans Ziel
dunna, dunna

Was steht hinter «selbstverschuldetem» Sozialhilfebezug?

Mirjam Baumgartner

Personen mit Niederlassungsbewilligungen laufen seit 2019 verstärkt Gefahr, bei längerfristigem Sozialhilfebezug, der als «selbstverschuldet» bewertet wird, die Niederlassungsbewilligung zu verlieren. Dies führt dazu, dass sie in finanziellen Notlagen nicht auf Unterstützung zählen können, sondern zu «Unerwünschten» in der Schweiz werden. Die gesellschaftlichen Verhältnisse, die zu Sozialhilfebedarf führen, werden so reproduziert und die Risiken für finanzielle Notlagen auf Personen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit ausgelagert.

Alle Namen sind anonymisiert.

Schwächung der Niederlassungsbewilligung

Werden die neu im Gesetz verankerten Integrationskriterien als nicht erfüllt bewertet, können Niederlassungsbewilligungen (C-Ausweis) auf Aufenthaltsbewilligungen (B-Ausweis) zurückgestuft werden. Zudem können neu Personen mit C-Bewilligungen ihr Recht auf Leben in der Schweiz auch nach über 15 Jahren verlieren, falls ihr Sozialhilfebezug als «selbstverschuldet» beurteilt wird. Inhaltlich überschneiden sich die beiden Änderungen. Denn in der Verrechtlichung des Integrationsbegriffes durch die Integrationskriterien nimmt die wirtschaftliche Integration in Form der Abwesenheit von «erheblichem und dauerhaftem» Sozialhilfebezug eine zentrale Rolle ein. Damit wird der Zugang zu Sozialhilfe für die 1,4 Millionen Menschen, die mit C-Bewilligungen in der Schweiz leben, verstärkt infrage gestellt (Borelli et al. 2021). Lebenssituationen und -bedingungen, die zu langfristigen finanziellen Notlagen führen, gehen für sie mit einer Destabilisierung ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation einher, falls sie von ihrem Recht auf Sozialhilfe Gebrauch machen.

Befragbar, beurteilbar, wegweisbar

A. Kande kam vor gut 35 Jahren als Primarschüler in die Schweiz. Vor Kurzem schickte ihm das Migrationsamt einen Brief und informierte ihn, dass seine Integration und die Gründe seines Sozialhilfebezuges geprüft werden. Dazu habe er den sich über drei Seiten erstreckenden Auskunftsaufforderungen nachzukommen. A. Kande beschreibt diese Überprüfung als aufwendig und psychisch belastend. Einige Fragen lösen bei ihm Empörung aus, andere Angst. A. Kande stellt die Frage, ob es denn «normal» sei, dem Migrationsamt so detailliert über sich Auskunft geben zu müssen.

Der migrationsbehördliche Prüfungsradar zu «Integration» und Sozialhilfebezug hat seit 2019 an Reichweite gewonnen und in einigen Kantonen sind schriftliche Befragungen von sozialhilfebeziehenden Personen mit C-Bewilligungen eine neue «Normalität». Existenzielle Ängste lösen jene Fragen aus, die klar aufzeigen, worum es schlimmstenfalls gehen kann: Ist eine dauernde Anwesenheit in der Schweiz während der Behandlung unabdingbar? Ab wann ist die Reisefähigkeit wieder ermöglicht? Das Thema der Wegweisung steht im Raum.

Auch wenn es im Fall von A. Kande wahrscheinlich nicht zum Verlust des Aufenthaltsrechtes kommen wird, haben solche Briefe eine Wirkung. Sie verursachen Angst, Druck und Stress, weil sie den Personen ihre Wegweisbarkeit vor Augen führen und die Sicherheit einer Zukunft in der Schweiz infrage stellen. Zudem produzieren sie soziale Grenzziehungen. Sie lassen die Betroffenen spüren: Du gehörst zu den «Befrag-, Prüf- und Wegweisbaren». Hinsichtlich sogenannter

Integration geprüft werden zu können, bedeutet, nicht zur selbstverständlichen Bevölkerung der Schweiz zu gehören. Und wegen Sozialhilfebezugs das Aufenthaltsrecht verlieren zu können, impliziert, dass die Sozialhilfe in erster Linie Schweizer Staatsangehörigen zustehe und auch, dass Sozialhilfebedarf individuell steuerbar sei.

Welche Arbeit? Wessen Arbeit?

«Das Migrationsamt sagt, ich sei nicht integriert. Aber nur, weil ich keine Arbeit habe. […] Es gibt verschiedene Wege im Leben, die der Mensch einschlagen kann, und ich habe den Weg des Kinderbekommens gewählt.» (D. Jost)

D. Josts Care-Arbeit für ihre vier Kinder wird von den Migrationsbehörden nicht als legitimer Grund für Sozialhilfebezug gesehen. Im Gegenteil, dieser wird als selbstverschuldet bewertet und ihre C-Bewilligung wird zurückgestuft. Den «Weg des Kinderbekommens» wählen zu können und Aufenthaltssicherheit für sich und die Kinder zu geniessen, wird in der Schweiz zu einem Privileg für finanziell gut Situierte und für Schweizer Staatsangehörige, bei welchen der Sozialhilfebezug die Aufenthaltssicherheit nicht gefährden kann.

D. Josts Situation wirft die Frage nach der Bewertung von unbezahlter, entlang von Geschlecht ungleich verteilter Care-Arbeit im aufenthaltsrechtlichen Prozess auf. Die rechtlichen Bestimmungen sehen vor, dass Betreuungsaufgaben als «persönliche Umstände» (Art. 77f VZAE) betrachtet werden, die dazu führen können, dass der Sozialhilfebezug der Person als nicht selbstverschuldet bewertet wird. In der Praxis wird dies aber zurückhaltend angewendet (Spescha 2021). Unbezahlte Care-Arbeit wird also als persönlicher Umstand betrachtet, der Lohnarbeit verhindert. Somit ist dem Recht die Logik eingeschrieben, dass, im Gegensatz zu Lohnarbeit, unbezahlte Care-Arbeit keine (wirtschaftlich) relevante Arbeit sei. Im Schweizer Kontext erhöht Care-Arbeit das Armutsrisiko (Amacker 2014) und entsprechend auch die Gefahr, die Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs zu verlieren.

Zur Sicherung des Aufenthaltsstatus wird also eine bestimmte Art von Arbeit gefordert: Lohnarbeit. Genauer genommen handelt es sich um existenzsichernde Lohnarbeit. Denn auch ergänzender Sozialhilfebezug kann zu aufenthaltsrechtlichen Massnahmen führen.

«Wenn ich einen anständigen Lohn hätte, könnte es anders aussehen. Mit meiner 70-Prozent-Stelle hätte ich keinen Anspruch und auch kein Interesse an Sozialhilfe.» (S. Grüm)

Zu prekären Anstellungsbedingungen arbeitet der 60-jährige S. Grüm seit acht Jahren in einer Reinigungsfirma, die in staatlichen Institutionen Aufträge ausführt. Seine Arbeit wird tief entlohnt, bietet ihm keine Existenzsicherung, keine soziale Anerkennung und letztlich auch keine Aufenthaltssicherheit. Er wurde bereits durch das Migrationsamt verwarnt. Wenn er sich nicht gänzlich von der Sozialhilfe lösen könne, werde geprüft, ob er die Schweiz verlassen müsse. Eine besser bezahlte oder eine mit der aktuellen Arbeit kombinierbare Stelle konnte S. Grüm bis anhin nicht finden.

Fehlende Absicherung bei gesundheitlichen Problemen

Auch M. Kayanis und U. Adens Sozialhilfebezug wurden durch das jeweilige Migrationsamt als selbstverschuldet eingestuft. Bei beiden wurde eine Rückstufung verfügt. Ebenfalls gemeinsam ist ihnen, dass der Grund ihrer Arbeitslosigkeit in gesundheitlichen Beschwerden liegt. Der 60-jährige U. Aden arbeitete die meiste Zeit seines Lebens auf dem Bau. Mehrere Unfälle sowie körperliche Belastung führten zu akuten gesundheitlichen Problemen und chronischen Erkrankungen. Vor vier Jahren verlor er wegen der Schmerzen seine Stelle. Wenn M. Kayani von den Gründen ihrer Arbeitslosigkeit spricht, thematisiert sie physische wie auch psychische Probleme. Erstere bringt sie mit einem Arbeitsunfall in Zusammenhang und Letztere mit der durch den Exmann erlebten Gewalt. Sie erlitt psychische und körperliche Misshandlungen, zudem verwaltete der Ehemann ihren Lohn. Mit der Opferhilfe konnte sie sich aus der Ehe lösen. Wie viele von Gewalt betroffene Frauen verlor sie in dieser Zeit ihre Arbeitsstelle. Dies war vor vier Jahren. Die gesundheitlichen Folgen halten an. Die Arbeitslosigkeit ebenso.

M. Kayani und U. Aden haben sich bei der IV gemeldet, aber keine Renten erhalten. Beide wurden als teilzeiterwerbsfähig bei angepassten Arbeitsbedingungen eingeschätzt. Darauf berufen sich nun auch die Migrationsämter. Aber eine solche Stelle zu finden, ist schwierig.

«Wenn die IV mir sagen würde: ‹Wir finden eine Arbeit für dich.› Eine leichte Arbeit, wie sie es geschrieben haben, ich würde sie sofort nehmen. Aber sie konnten das, was sie selber geschrieben haben, nicht finden.» (U. Aden)

Seit einigen Jahren wird bei der IV stärker auf Eingliederung statt auf Renten gesetzt. Dies führt dazu, dass der Anteil an Personen, die wie U. Aden und M. Kayani nach einem abgeschlossenen IV-Verfahren Sozialhilfe beziehen, gestiegen ist (Guggisberg und

Bischof 2020). Haben diese Personen keine Schweizer Staatsangehörigkeit, laufen sie Gefahr, auch aufenthaltsrechtlich unter Druck zu geraten.

Aufenthaltsrechtliche und soziale Unsicherheit

U. Adens und M. Kayanis Geschichten zeigen, wie Personen mit C-Bewilligungen bei langfristigen, nicht IV-relevanten gesundheitlichen Beschwerden die solidarische Absicherung durch die Sozialhilfe abgesprochen wird. So sind sie beispielsweise schlechter vor langfristigen Folgen von geschlechtsspezifischer Gewalt oder belastender Arbeit geschützt. Personen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit sind damit einer stärkeren Individualisierung von ungleich verteilten sozialen Risiken für gesundheitliche Probleme sowie einer Tendenz des Ausschlusses, falls sie körperlich oder psychisch nicht (mehr) «leistungsfähig» sind, ausgesetzt. Zudem wirkt sich der aufenthaltsrechtliche Prozess potenziell negativ auf die gesundheitliche Situation aus. Die Leute müssen prekäre Arbeitsstellen annehmen, auch wenn sie negative Folgen für ihre Gesundheit befürchten. Und psychische Belastungen können sich zuspitzen, bis hin zu lebensgefährlichen Situationen wegen erhöhter Suizidalität.

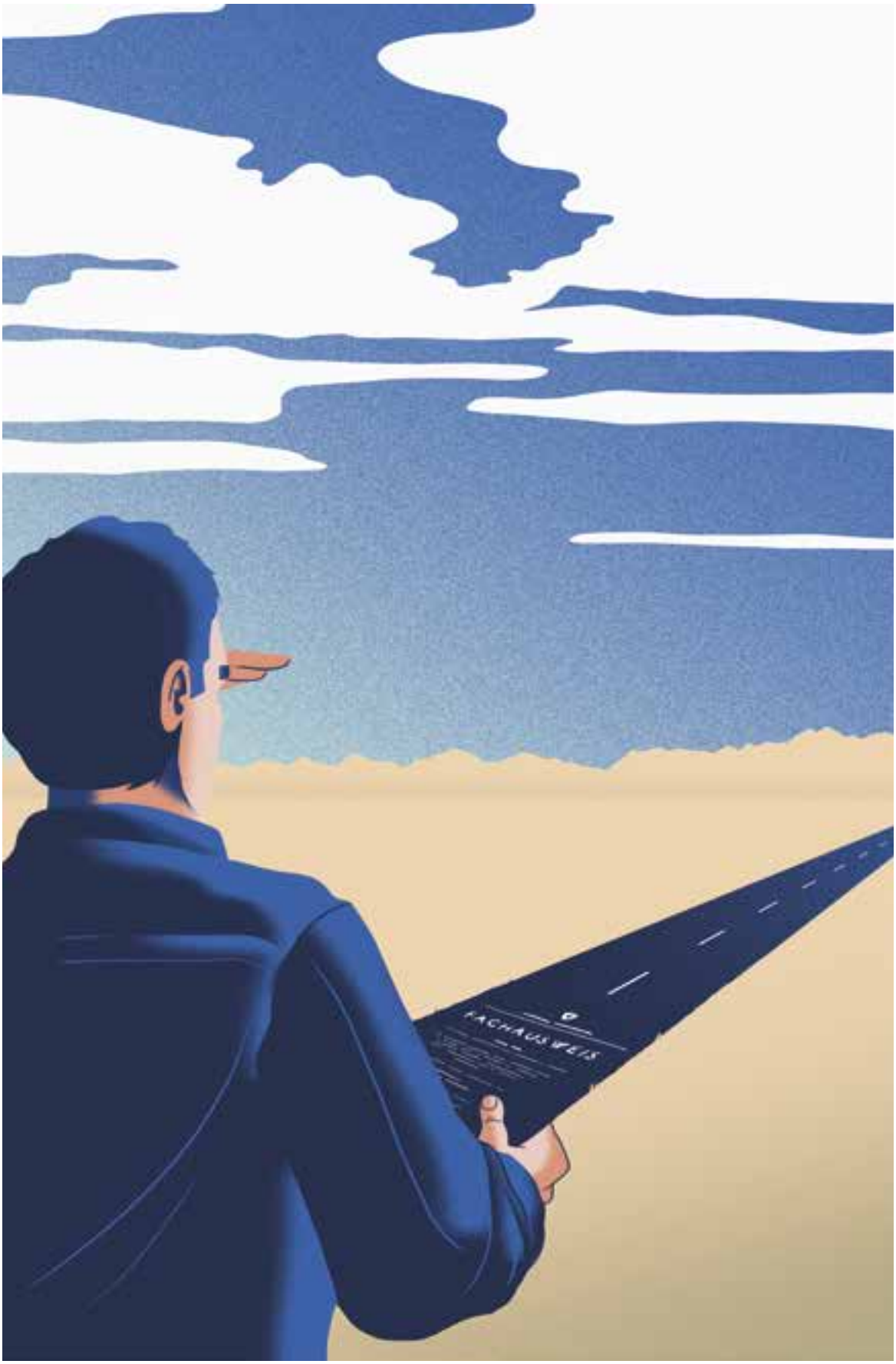
Personen ohne Schweizer Pass erleben, dass sie in finanziellen Notlagen nicht auf die solidarische Absicherung durch die Sozialhilfe zählen können, sondern zu «Unerwünschten» in der Schweiz werden und um ihren Lebensmittelpunkt fürchten müssen. Die sozialen Machtverhältnisse, die hinter ihrem Bedarf an Sozialhilfe stehen, werden in den aufenthaltsrechtlichen Prozessen nicht berücksichtigt, sondern reproduziert.

Amacker, Michèle, 2014, Precare. Prekarität im Lebenszusammenhang: Die zwei Gesichter der Care-Prekarität. In: Ökumenische Zeitschrift für Sozialethik, 2/4: 1–28.
Baumgartner, Mirjam, 2021, «Sie sagen, ich sei nicht integriert. Aber nur, weil ich keine Arbeit habe.» Grenzziehungsprozesse in Zusammenhang mit Rückstufungen und Verwarnungen für Widerrufe von Niederlassungsbewilligungen bei Sozialhilfebezug. Masterarbeit. Universität Neuenburg.
Borelli, Lisa, Stefanie Kurt, Christin Achermann, Luca Pfirter, 2021, (Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. In: Swiss Journal of Sociology, 47/1: 93–114.
Guggisberg, Jürg, Severin Bischof, 2020, Entwicklung der Übertritte von der Invalidenversicherung in die Sozialhilfe. Analysen auf Basis der SHIVALV-Daten. Bern: Büro BASS.
Spescha, Marc, 2021, Ausländische Sozialhilfebeziehende im Fokus der Migrationsbehörde. Unfaire Sanktionspraxis als Folge des meritokratischen Irrglaubens. In: Jusletter, 1–30.

Ricorso all'aiuto sociale: mea culpa?

Dal 2019 le persone con il permesso di domicilio, ossia lo statuto più sicuro in assoluto ai sensi del diritto in materia di stranieri, hanno constatato che questo stesso statuto è rimesso in discussione quando si percepiscono i contributi dell'aiuto sociale. Se il motivo per cui vengono versati tali contributi è considerato attribuibile al beneficiario stesso, il suo permesso C può essere declassato a permesso B, se non addirittura revocato. Chi si trova (o potrebbe trovarsi) in questa situazione versa quindi in uno stato di insicurezza, paura esistenziale e pressione. Se una persona svolge un lavoro salariato precario e ad alto rischio oppure assistenza familiare non retribuita, è vittima delle conseguenze a lungo termine di atti di violenza di genere o ha problemi di salute non può più contare sulla protezione solidale garantita dall'aiuto sociale. L'ufficio della migrazione competente reputerà infatti che il motivo per cui l'interessato ha bisogno di ricorrere a questi contributi è imputabile all'interessato stesso, cosicché le condizioni sociali che causano di fatto la necessità di assistenza sociale vengono ricreate nei processi legati al diritto di soggiorno e il rischio di incorrere in difficoltà finanziarie viene esternalizzato alle persone senza la cittadinanza svizzera.

MIRJAM BAUMGARTNER
hat ihre Masterarbeit in Sozialwissenschaften an der Universität Neuenburg zu Rückstufungen geschrieben. Dazu hat sie biografische Interviews mit betroffenen Personen geführt.


FACHAUSWEIS

Prekarisierung und Desintegration

Hilmi Gashi und Marie Saulnier Bloch

Die zunehmende Prekarisierung in der Arbeitswelt betrifft alle Arbeitnehmenden in der Schweiz. Am stärksten sind davon aber jene betroffen, die in Branchen arbeiten, die als systemerhaltend gelten: Reinigung, Haushalte, Logistik, Transport, Verkauf und Bau. In diesen Branchen und Berufen arbeiten vorwiegend Migrantinnen und Migranten – oft unter schlechten Arbeits- und Lohnbedingungen.

Die Deregulierungen des Arbeitsmarktes der letzten Jahrzehnte führten und führen weiterhin zu einem grossen Umbau der Beschäftigung. Atypische Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf, Nullstundenverträge, Scheinselbständigkeit, Plattformarbeit, Ketten-Verträge oder unbezahlte lange Praktika nahmen und nehmen weiter zu. Sie verdrängen immer mehr die traditionellen Beschäftigungsformen, die mehr Sicherheit, Gestaltungsraum und Autonomie garantierten. Diese Deregulierung ist besonders problematisch für Migrantinnen und Migranten, die oft eine besonders schwache Position haben. Sie sind zwar gesellschaftlich und institutionell eingebunden, werden aber nicht als gleichberechtigt anerkannt. In einer Tradition, in der sich die zuständigen Behörden «Einwohnerdienste» und «Fremdenpolizei» nannten und manchmal noch nennen – als ob Ausländerinnen und Ausländer keine Einwohner wären –, verstärkt dies den Druck auf Personen ohne Schweizer Pass. Dies, obwohl sehr viele von ihnen seit Geburt hier leben und arbeiten und nur noch auf dem Papier Ausländerinnen und Ausländer sind. Diese Form der doppelten Prekarisierung zu beleuchten, ist wichtig, damit wir als Gesellschaft Antworten finden, die zu weniger Desintegration und mehr Zusammenhalt führen.

Es gibt keine seriöse Studie, welche die Wichtigkeit der Migration für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz bezweifelt. Dass Migrantinnen und Migranten mehr zum Bruttoinlandprodukt beitragen, als sie die Allgemeinheit und das Sozialsystem «kosten», ist ebenso evident. Trotzdem werden sie auf verschiedenen Stufen des schweizerischen Arbeitsmarktes diskriminiert. Zum einen sind sie durch die Struktur des vorherrschenden Arbeitsmarktes benachteiligt, da teilweise ihre Diplome nicht anerkannt werden, Lohneinstufungen intransparent sind oder eine Karriereplanung durch restriktiven Zugang zu Weiterbildungsangeboten und bezahlten Schulungen behindert wird. Zum anderen sind sie in besorgniserregendem Masse auch institutionell durch eine restriktive Gesetzgebung wie das Ausländer- und Integrationsgesetz, die Personenfreizügigkeit oder das Asylgesetz benachteiligt. Hinzu kommt, dass sie in den Kantonen und Gemeinden auch durch die unterschiedliche Anwendung der Gesetze in der Praxis diskriminiert werden.

Aufenthaltsstatus, Lohnunterschiede, restriktive Praxis

Der Zusammenhang zwischen dem Aufenthaltsstatus und der Stellung im Arbeitsmarkt ist in vielen Studien hinreichend begründet und wird statistisch immer wieder erhärtet.[1] Je besser die Aufenthaltssituation und die Niederlassungsfreiheit sind, je grösser die individuelle Mobilität ist, desto besser sind die Löhne und Chancen, auf dem Arbeitsmarkt voranzukommen. So sind niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer dank ausgebauter Niederlassungsfreiheit mobiler auf dem Arbeitsmarkt und verdienen in der Regel mehr als Migrantinnen und Migranten mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung B. Diese haben eine eingeschränkte Mobilität und verdienen weniger. Bei Menschen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen ist die negative Spirale noch ausgeprägter – und am schwierigsten ist die Lage der Sans-Papiers.

Die Lohnunterschiede[2] zwischen Menschen mit und solchen ohne Schweizer Pass sind je nach Aufenthaltsstatus erheblich: Im Jahr 2020 betrug der durchschnittliche monatliche Bruttolohn bei Schweizer Männern 7455 Franken, derjenige der ausländischen Männer 6198 Franken. Diese Differenz von 1257 Franken vergrössert sich je nach Aufenthaltsstatus zusätzlich: Bei den Niedergelassenen liegt der Durchschnittslohn bei 6383, bei Jahresaufenthaltern bei 5892 Franken. Menschen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen sind noch schlechter gestellt. Sie verdienen im Durchschnitt 5524 Franken. Der grösste Unterschied besteht zu den Löhnen der Sans-Papiers.

Die unterschiedlich restriktive Anwendung der Gesetze in Gemeinden und Kantonen schafft weiteren Raum für zusätzliche Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt und beeinflusst so direkt und indirekt ihr Wohlbefinden und ihre Lebenssituation in der Schweiz. Am Beispiel der Vergabe von L-Bewilligungen konnte die Unia mehrmals aufzeigen, wie das System selbst Prekarisierung erzeugt. Betroffene haben keinen Zugang zu staatlichen Unterstützungsmöglichkeiten, können sehr schwer eine Wohnung finden, haben höhere Kosten für Gebühren, sind zum Teil schlecht bis gar nicht krankenversichert usw. Diesen Teufelskreis zu durchbrechen, ist nahezu unmöglich. Und eine Lebensplanung auf längere Sicht wird so gänzlich verunmöglicht.

Vervielfachung von Diskriminierung

Prekarität beeinflusst die ganze Lebensrealität der Betroffenen. Die Folgen für die physische und psychische Gesundheit der Migrantinnen und Migranten sind gross. Isolation und das Gefühl des Ausgeliefertseins sowie Erlebnisse von Gewalt und Missbrauch aufgrund der Prekarisierung führen zu einer Vervielfachung von Ablehnung und Diskriminierung. All dies geschieht in einem Kontext von Rassismus und Feindlichkeit gegenüber Migrantinnen und Migranten. Dies steht im deutlichen Widerspruch zu der von den Schweizer Behörden anerkannten Definition von Integration, die in beide Richtungen gehen muss: Integration soll demgemäss ein Ausdruck des individuellen Willens auf der einen und der Mittel zur Chancengleichheit auf der anderen Seite (AIG, Art. 4 al. 3) sein.

Da Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen oft nicht in der Lage sind, sich ohne Unterstützung durchzuschlagen, laufen sie Gefahr, stigmatisiert zu werden. Sie werden als Sündenböcke für rechtspopulistische Diskurse missbraucht, welche die Gesellschaft in ein «Wir» und «die Anderen» spalten. Dies führt zu zunehmendem Rückzug: Zu viele dieser Menschen schweigen, verstecken sich, leiden und getrauen sich oft nicht, Hilfe zu beanspruchen, was ihre prekären Lebenslagen weiter verschärft.

Es gibt also eine Parallelgesellschaft von prekarisierten Migrantinnen und Migranten, die nicht integriert sind, in zunehmender Armut leben und den Unwägbarkeiten des Lebens ausgeliefert sind. An Lösungsvorschlägen für diese gesellschaftliche Herausforderung mangelt es nicht. Kampagnen für eine gerechtere Teilhabe und ein Recht auf Aufenthaltsbewilligungen (z. B. nach dem Grundsatz «eine Arbeit = eine Aufenthaltsbewilligung»), der Grundsatz der Stabilität von Aufenthaltsbewilligungen (Aufenthaltssicherheit) und die Gleichbehandlung von Aufenthaltsbewilligungen bieten gute Lösungsansätze für die geschilderte Problematik. Auch ein erleichterter Zugang zur Einbürgerung sowie die volle Anerkennung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Teilhabe aller Menschen über die Ausübung der Bürgerrechte wären wichtige und wirkungsvolle Schritte. Weiter gehört die Gewährleistung verschiedener Rechte dazu: das Recht auf berufliche Bildung, das Recht auf Anerkennung ausländischer Erfahrungen und Diplome, der Lohnschutz, insbesondere das Recht auf flächendeckende Mindestlöhne und das Recht auf Lohngleichheit.

Was prekäre Arbeit in Verbindung mit der Migration offenbart

Zahlreiche Stimmen aus der Zivilgesellschaft, aus NGOs und aus den Gewerkschaften prangern diese diskriminierende Politik und das daraus resultierende individuelle und kollektive Leid an, ohne jedoch von der Politik und den Behörden ausreichend berücksichtigt zu werden. Könnte es sein, dass der Staat in diesem Handlungsfeld, in welchem zwei Interessen zusammenfinden – das der wirtschaftsliberalen Kreise und jenes der fremdenfeindlichen Populisten –, seine Rolle als Wahrer des öffentlichen Interesses nicht einnimmt?

Wenn aber der Staat seine Rolle auf jene eines Verwaltungsrates reduziert, verwaltet er lediglich die laufenden Geschäfte, und er tut dies nach dem Prinzip der minimalen Intervention. Damit überlässt er den Vertretern des Marktes und den Populisten die Macht, das tägliche Leben jeder und jedes Einzelnen zu beeinflussen. Der helvetische Staat könnte stattdessen die Position einer Behörde einnehmen, welche die Pflicht hat, das Gemeinwohl über die Interessen einiger weniger zu stellen, und er könnte damit die Ausbeutung eines Teils seiner Bevölkerung verhindern.

Der Kampf gegen die Prekarisierung von Menschen, gegen Diskriminierung und für soziale Gerechtigkeit ist kein leerer moralischer Diskurs. Denn der Staat darf nicht nur auf die «Bedürfnisse der Wirtschaft»[3] eingehen, sondern muss auch die sozioökonomischen Bedürfnisse der Bevölkerung beachten, mit dem Ziel, Sicherheit und Wohlstand für alle zu gewährleisten.

Es ist an der Zeit, die Definition des öffentlichen Interesses nicht als das Nebeneinander und die Addition der verschiedenen privaten Gewinne oder gar als Interesse der Mehrheit zu definieren, sondern es vielmehr als das Interesse der Gemeinschaft als inklusives Ganzes zu verstehen. Das bedeutet auch, dass kein Teil der Bevölkerung geächtet und gleichzeitig ausgebeutet werden darf. So betrachtet, ist die Bekämpfung von Prekarisierung, Armut und Diskriminierung eine lebenswichtige institutionelle Herausforderung für unsere Gesellschaft. Diese zu bewältigen, setzt eine Politik voraus, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen Beziehungen so zu gestalten, dass die Ursachen und Praktiken der Mehrfachdiskriminierung angegangen werden. Unabdingbar dafür ist auch, dass dem Narrativ, Armut sei die Folge von Faulheit und liege in der Verantwortung des oder der Einzelnen, ein Ende gesetzt wird.

Die Schweiz als Einwanderungsland kann es sich nicht leisten, eine Einwanderungs- und Migrationspolitik zu betreiben, die das Wohlergehen der Menschen, die freiwillig und unfreiwillig bei uns sind, zu ignorieren. Dafür brauchen wir letztlich auch eine Abkehr vom utilitaristischen Nützlichkeitsdiskurs hin zu mehr gesellschaftlicher Kohäsion durch gleichberechtigte Teilhabe aller.

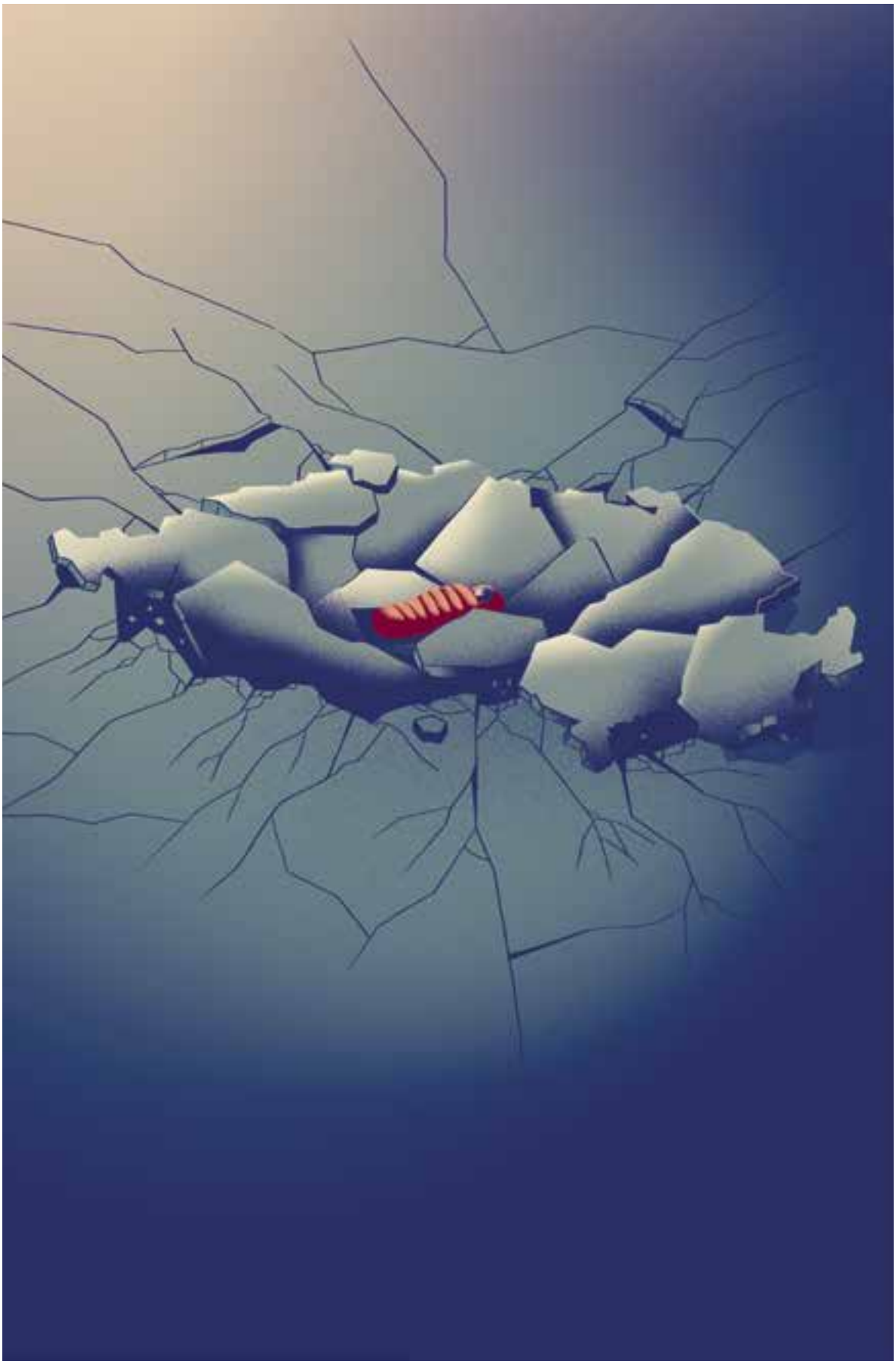
1 SECO (2020) 15. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU; De Coulon, Augustin et al. (2003). Analyse der Lohnunterschiede zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung. In: Wicker, Fibbi, Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz. Zürich.
2 BFS (2022) Schweizerische Lohnstrukturerhebung Nach personenbezogenen Merkmalen | Bundesamt für Statistik (admin.ch)
3 In seinem 2022 veröffentlichten Bericht mit dem Titel «Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht» antwortet der Bundesrat auf ein Postulat und merkt an, dass in dessen Zentrum die «Bedürfnisse der Wirtschaft» stehen: www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193651/Bericht%20BR%20D.pdf

La précarisation et la désintégration

La précarisation croissante du monde du travail affecte tous les travailleurs salariés de Suisse. Les plus touchés sont ceux qui sont employés dans des branches considérées comme maintenant le système : nettoyage, ménage, logistique, transport, vente et construction. Ce sont surtout des migrants qui travaillent dans ces secteurs et professions – souvent dans de mauvaises conditions de travail et de salaire. Ils sont exposés à de nombreuses discriminations sur le marché du travail, par exemple parce que leurs diplômes ne sont pas reconnus, parce que les classifications salariales ne sont pas transparentes ou qu'un plan de carrière est entravé par un accès restrictif aux offres de perfectionnement et aux formations rémunérées. Par ailleurs, ils sont désavantagés par une législation restrictive, comme la loi sur les étrangers et l'intégration. Il y a donc une société parallèle de migrants précarisés, qui ne sont pas intégrés, qui vivent dans une paupérisation croissante et sont livrés aux aléas de la vie. C'est pourquoi il faut mener une politique courageuse répondant non seulement aux « besoins de l'économie », mais tenant également compte des besoins socio-économiques de la population, afin d'assurer la sécurité et la prospérité pour tous.

HILMI GASHI
ist Leiter der Interessengruppen Migration, Jugend und Gleichstellung für die Gewerkschaft Unia und Kommissionsmitglied der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

MARIE SAULNIER BLOCH
ist Fachsekretärin Migration bei der Gewerkschaft Unia.



Combattre la pauvreté et non les pauvres

Annina Grob

La pauvreté en Suisse doit et peut être combattue. C'est ce qu'ont demandé, l'année dernière, 26 organisations de personnes concernées et d'organisations du domaine de la lutte et de la prévention contre la pauvreté. Selon AvenirSocial, l'Association professionnelle suisse du travail social, une garantie effective des moyens de subsistance, un meilleur accès à la formation et un renforcement du travail social constituent quelques-unes des mesures les plus importantes.

La pandémie de coronavirus a clairement mis en évidence l'existence d'inégalités et de lacunes dans le réseau de la protection sociale, et la réalité de la pauvreté en Suisse. Ainsi en 2020, environ 722 000 personnes (OFS, 2022) vivaient en dessous du seuil de pauvreté. C'est pourquoi une large alliance a présenté en mai 2021 son catalogue de revendications dans les domaines des moyens d'existence, de la formation et du travail social – dans l'espoir que la résolution et la volonté politique de lutter contre la pauvreté seraient renforcées par l'effet de la crise.

Des moyens d'existence dignes de ce nom

Étant donné qu'un certain nombre de personnes touchées par la pauvreté ne font pas valoir leur droit à l'aide sociale, l'alliance a formulé des demandes dans ce domaine. En effet, comme le montre une étude du bureau BASS (2018) publiée début 2019, actuellement le montant de l'aide sociale en vigueur dédié aux besoins de base est trop bas d'environ 100 francs. Une personne bénéficiant de l'aide sociale doit vivre avec des moyens extrêmement limités. Il faut également prendre en considération qu'environ deux tiers des 270 000 bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse sont soit des enfants, soit des familles monoparentales et/ou ne peuvent pas être intégrés dans le marché du travail primaire, en raison de leur situation de vie. À cela s'ajoute le fait que les femmes sont exposées à un risque de pauvreté nettement plus élevé que les hommes.

Ainsi, l'alliance a demandé que l'aide sociale ne soit pas seulement améliorée ponctuellement, mais qu'elle soit globalement conçue de façon à permettre de vivre dignement et à couvrir les besoins vitaux. Aujourd'hui, il n'y a pas de dispositions légales contraignantes à l'échelle du pays – la manière dont les prestations d'aide sociale sont organisées est fonction du lieu de résidence. L'alliance a donc plaidé en faveur d'une législation nationale garantissant le droit au soutien dans les situations de détresse. Cela va de pair avec la revendication de l'adaptation des besoins de base aux taux des prestations complémentaires, la suppression des mesures disciplinaires telles que les minorations, l'obligation de remboursement et le faible montant de la fortune librement disponible, l'ancrage d'un conseil juridique indépendant, ainsi que des prestations complémentaires pour les familles. En ce qui concerne spécifiquement la population migrante, l'alliance a demandé que l'obligation de déclaration de perception de l'aide sociale aux offices de l'immigration soit abrogée.

L'éducation, clé d'une vie autonome

Environ la moitié des personnes bénéficiant de l'aide sociale n'a pas de certification professionnelle formelle. Une personne sur trois éprouve des difficultés relatives aux compétences de base (Programme national contre la pauvreté 2, 2018), c'est-à-dire qu'elle est confrontée à des défis en matière de lecture, d'écriture, d'expression orale, en mathématiques ou face aux technologies

de l'information et de la communication. Toutes les études (BFH, 2021) portant sur le domaine de la pauvreté le prouvent : une formation solide est la clé d'une vie autonome.

C'est pourquoi l'alliance a demandé un engagement plus important au regard de l'encouragement des compétences (de base) et de la qualification professionnelle, comme des diplômes professionnels simplifiés pour les adultes. L'adaptation des offres aux destinataires et la proposition d'offres à bas seuil, assorties à des conditions-cadres appropriées, augmentent les chances qu'une personne se décide à entreprendre une formation. L'accent doit également être mis sur les adolescents et les jeunes adultes avec des difficultés d'apprentissage ou soumis à d'autres défis. Enfin, l'alliance a demandé davantage de conseils professionnels relatifs aux voies de formation et un accompagnement vers les possibilités de formation.

Renforcement du travail social

Manifestement, la Suisse révèle un important potentiel d'amélioration en termes de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le travail social a un rôle central à jouer dans ce domaine. Le soutien digne des personnes en situation de pauvreté est toutefois tributaire de l'accompagnement de professionnels bien formés, disposant de ressources suffisantes. Au quotidien, il s'avère que les professionnels du travail social sont déjà arrivés aux limites de leurs capacités. Cela a été confirmé par l'étude publiée en avril 2021 sur la situation professionnelle, la charge de travail et la santé des professionnels du travail social en Suisse réalisée par la Haute école de travail social du Nord-Ouest FHNW (Sommerfeld et al.). Ils ne peuvent pas être sollicités davantage, et il est urgent d'augmenter à la fois les ressources financières et humaines. En ce qui concerne spécifiquement l'aide sociale, le nombre de dossiers par spécialiste doit être réduit de manière significative, compte tenu de la complexité des cas auxquels ils sont confrontés.

Il reste beaucoup à faire

Certes, le thème de la pauvreté a été reconnu pour la première fois en tant que tel avec le lancement du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté au niveau fédéral, ce qui constitue un premier pas dans la bonne direction. Cependant, de nombreuses mesures concrètes publiées dans le rapport du Conseil fédéral du 31 mars 2010 sur la stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté (rapport du Conseil fédéral 2010) n'ont toujours pas été mises en œuvre à ce jour. Il reste donc beaucoup à faire dans ce domaine, en s'attaquant effectivement à la pauvreté et non aux personnes qui la subissent.

Haute école spécialisée bernoise, 2021, Die Armut in der Stadt und auf dem Land hat unterschiedliche Gesichter. https://www.bfh.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2021/armut-stadt-land/
Büro BASS, 2018, Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Schlussbericht. https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2019/SKOS_2019_Grundbedarf_Schlussbericht.pdf
Rapport du Conseil fédéral sur la Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté du 31 mars 2010: rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN (CSSS-N) du 13 janvier 2006.
Office fédéral de la statistique, 2022, https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/bien-etre-pauvrete/pauvrete-et-privations-materielles/pauvrete.html
Programme national de lutte et de prévention de contre la pauvreté 2, 2018, Fiche d'information 4 du Programme national contre la pauvreté: Certification professionnelle pour adultes et encouragement des compétences de base. https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Faktenblaetter_NAP/Faktenblatt_4_Nachholbildung_DEF.pdf
Sommerfeld, P. et al., 2021, Ergebnisbericht des Instituts für Soziale Arbeit und Gesundheit, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit: Soziale Arbeit in der Covid-19-Pandemie – Eine empirische Studie zur Arbeitssituation, Belastung und Gesundheit von Fachpersonen der Sozialen Arbeit in der Schweiz.

Armut bekämpfen und nicht die Armen!

Armut in der Schweiz ist real: Fast neun Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung lebten im Jahr 2020 unterhalb der Armutsgrenze. Dies ist deshalb besonders besorgniserregend, weil auch viele Kinder und Jugendliche von Armut betroffen sind.

Im Mai 2021 haben deshalb 26 Betroffenenorganisationen und Organisationen aus dem Bereich der Armutsbekämpfung und -prävention einen Forderungskatalog publiziert. Im Bereich der Existenzsicherung fordert die Allianz eine Revision der Sozialhilfe, die ein existenzsicherndes und würdiges Leben ermöglicht. Ihr zweites Fokusthema widmet sich der Bildung, die sie als Schlüssel für ein selbstbestimmtes Leben betrachtet. Letzter zentraler Pfeiler der Forderungen stellt die Soziale Arbeit dar: Nur eine Stärkung derselben ermöglicht, dass Fachpersonen die Armutsbetroffenen qualitativ hochstehend unterstützen können.

Auch wenn das Thema Armut im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut auf Bundesebene als solches anerkannt wurde, sind viele konkrete und formulierte Massnahmen zu einer effektiven Armutsbekämpfung (noch) nicht umgesetzt.

ANNINA GROB
est co-directrice d'AvenirSocial, l'Association professionnelle suisse du travail social.

Seul

RLaRage

J'ai cru compter quelques jours,
j'ai compté des années
je suis parti faire tour, Aaah très loin d'ma famille
J'ai dû les quitter en douce,
c'était la zon-pri ou bien canner
Je voulais principes, à mes trousses,
ils ont couru puis ils m'ont damnés
On a crié, on a toussé. La police nous a gazé
Coup d'matraque, balayé à sec,
des amis perdus à jamais
Des frérots prennent des longues peines pour avoir levé les bras
C'était une grande partie des jeunes qui résistaient contre l'état
Nos familles finissent déchirées
Nos mamans ont enduré
Ça ne faisait que empirer
Ils n'en avait rien à cirer
Cirer, oh cirer
Compter les jours, compter les années
Faire un tour, très loin d'ma famille
Compter les jours, compter les années
Faire un tour, très loin d'ma famille

Seul depuis départ
J'ai dû me barrer
Je parle à la lune tard le soir
Je crois chui taré
Maintenant, mon sourire se fait rare
Je vis dans l'passé
Je te jure que j'ai pas fait de mal
Joues sont salées

J'ai fondé une famille, très loin d'ma patrie
Après tant d'années fallait que j'refasse ma vie
Quelques souvenirs dans ma tête sont restés gravés
J'essaye de fuir nostalgie, le visage d'ma mère
Y retourner tellement j'en ai rêvé
Mais je me fais taire ce passé est sellé
Je voudrai tellement revenir en arrière
Mais j'changerai rien de ce passé dont je suis fier
Je voudrai tellement revenir en arrière
Mais j'changerai rien de ce passé dont je suis fier
Ça ne faisait que empirer
Ils n'en avait rien à cirer
Cirer, oh cirer
Compter les jours, compter les années
Faire un tour, très loin d'ma famille
Compter les jours, compter les années
Faire un tour, très loin d'ma famille

Seul depuis départ
J'ai dû me barrer
Je parle à la lune tard le soir
Je crois chui taré
Maintenant, mon sourire se fait rare
Je vis dans l'passé
Je te jure que j'ai pas fait de mal
Joues sont salées

Soziale Absicherung darf nicht vom Pass abhängen

Marianne Hochuli

Die Corona-Krise hat zutage gebracht, wie viele Menschen in der Schweiz in Armut leben. Insbesondere für Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen, die über keinen Schweizer Pass verfügen, ist das Recht auf Hilfe in Notlagen nicht gewährt. Beziehen sie Sozialhilfe, droht ihnen der Verlust des Aufenthaltsstatus. Viele verzichten daher auf Unterstützung und leben unter der Armutsgrenze. Die Entkoppelung von Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug ist darum dringend nötig.

Ein Drittel der Erwerbstätigen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt hat keinen Schweizer Pass. Nebst gut Verdienenden arbeiten überdurchschnittlich viele von ihnen für Tieflöhne und in unsicheren Arbeitsverhältnissen. So sind fast die Hälfte der rund 150 000 Working Poor Ausländerinnen und Ausländer. Menschen ohne Schweizer Pass sind doppelt so häufig armutsgefährdet wie Menschen mit Schweizer Pass. Sie arbeiten in Branchen wie der Gastronomie, der Hotellerie oder der Reinigung. In der Gastronomie beispielsweise haben 44 Prozent der Arbeitnehmenden keinen Schweizer Pass. Ausländerinnen und Ausländer halten die Wirtschaft und die Schweiz am Laufen. Mit ihren Steuern und Sozialabgaben tragen sie zur Finanzierung des Sozialstaates bei. Ihr Risiko, von struktureller Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, ist aber höher als bei Schweizerinnen und Schweizern. Verlieren sie ihre Stelle, ist es auf dem hochkompetitiven Arbeitsmarkt nicht einfach, sich gegen Mitbewerbende durchzusetzen. Durch die voranschreitende Digitalisierung befindet sich der Arbeitsmarkt zudem in einem Umbruch, und der Druck auf niedrigqualifizierte Tätigkeiten ist gross.

Menschen, die im Niedriglohnsektor arbeiten, kommen finanziell nur knapp über die Runden. Da sie von ihrem Lohn kaum etwas auf die Seite legen können, sind sie im Bedarfsfall auf eine gute soziale Sicherung und besonders auf die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz angewiesen. Doch hier gibt es für Ausländerinnen und Ausländer zusätzliche Hürden. Das Parlament hat in den letzten Jahren eine enge rechtliche Verknüpfung von Aufenthaltsstatus und Bezug von Sozialhilfe beschlossen. Viele Betroffene verzichten deswegen darauf, Sozialhilfe zu beanspruchen. Sie befürchten negative Auswirkungen auf ihren Aufenthaltsstatus. Mit der Corona-Krise sind die Notlagen noch akuter und darum erst richtig sichtbar geworden. Viele Ausländerinnen und Ausländer haben bei der Caritas und anderen Hilfswerken um Unterstützung nachgesucht, obwohl sie das Recht auf öffentliche Sozialhilfe hätten.

Leben unter dem Existenzminimum mit fatalen Folgen

Längst nicht alle, die ein Anrecht auf Sozialhilfe haben, machen diesen Anspruch geltend. Eine Analyse mit Steuerdaten des Kantons Bern der Berner Fachhochschule von 2020 zeigt, dass rund ein Drittel der Anspruchsberechtigten keine Sozialhilfe bezieht. Betroffene kennen ihren Anspruch nicht, schämen sich, Unterstützung vom Staat beziehen zu müssen, befürchten, stigmatisiert zu werden, oder haben Angst davor, die bezogenen Gelder zurückzahlen zu müssen. Viele verzichten aber auch auf Sozialhilfe, da sie den Verlust ihrer Aufenthaltsbewilligung befürchten. Besonders Menschen, die schon lange in der Schweiz leben oder hier Kinder grossziehen, möchten eine Wegweisung unter allen Umständen verhindern. Oder sie möchten es sich nicht verunmöglichen, in absehbarer Zukunft eine Niederlassungsbewilligung oder den Schweizer Pass zu beantragen. Sie sehen davon ab, Sozialhilfe zu beziehen, und leben unter dem Existenzminimum in Armut. Das Leben unter der Armutsgrenze bedeutet aber grosse materielle Entbehrung, permanente Unsicherheit und oft auch Verzicht auf

medizinische Leistungen, wie etwa Zahnbehandlungen. All dies wirkt sich auf die psychische und physische Gesundheit aus. Eine Studie aus Genf von 2019 zum Nichtbezug von Sozialleistungen zeigt dies klar auf. Während in der Gesamtbevölkerung knapp über 30 Prozent angaben, dass sie Depressions- oder Angstgefühle erleben, sind es 80 Prozent bei den Menschen, die auf Sozialleistungen verzichten.

Der drohende Verlust der Aufenthaltsbewilligung oder die Herabstufung des Aufenthaltsstatus rauben den Betroffenen jegliche Perspektiven. Um finanziell selbstständig durchzukommen, verbleiben sie oft in prekären Arbeitsverhältnissen und arbeiten für zu tiefe Löhne. Wenn sie ihre Stelle verlieren, halten sie sich mit Gelegenheitsjobs finanziell über Wasser. Weiterbildungen und Umschulungen können sie sich nicht leisten, auch wenn ihnen dies langfristig finanziell helfen würde. Sie sind im Niedriglohnsektor gefangen und haben wenig Perspektive, ihre finanzielle Situation zu verbessern.

Einige, die auf Sozialhilfe verzichten, verschulden sich in der Folge. Besonders mit dem Bezahlen der Krankenkassenprämien geraten Betroffene häufig in Verzug. Dies kann jedoch fatale Folgen haben. Denn das wiederholte Nichtbezahlen von Rechnungen gilt als «Nicht-Beachtung der öffentlichen Ordnung» und kann ebenso zum Verlust der Aufenthaltsbewilligung führen.

Für eine Entkoppelung von Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug

Für Caritas ist klar: Die Verknüpfung von Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug hebelt das Recht auf Unterstützung in Notlagen aus und verstärkt die Armut. Menschen, die in der Schweiz gearbeitet haben, haben ein Recht darauf, in Notsituationen ohne negative Folgen finanziell unterstützt zu werden. Caritas Schweiz fordert daher, dass der Bezug von Sozialhilfe keine Auswirkungen auf den Aufenthaltsstatus haben darf, mit der Ausnahme, dass er mutwillig herbeigeführt wird. Das Ausländer- und Integrationsgesetz muss entsprechend auf Bundesebene angepasst werden.

Bei der Umsetzung dieser gesetzlichen Verknüpfung von Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug kommt den Kantonen eine zentrale Bedeutung zu. Ihren Handlungsspielraum bei der Umsetzung des Gesetzes interpretieren diese aktuell sehr restriktiv. Caritas fordert, dass die Kantone mehr Rücksicht auf die individuellen Situationen der Betroffenen nehmen und sowohl die Gesundheit als auch die soziale Integration wieder stärker gewichten.

Verstärkt muss auch in die Armutsprävention investiert werden. Dabei ist die Bildung für alle zentral.

Arbeitnehmende, die sich weiterbilden und umschulen können, tragen ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden. Sie haben zudem grössere Chancen, wieder eine Stelle zu finden. Dies gilt besonders für Angestellte ohne nachobligatorische Ausbildung, deren Arbeit sich im Zuge der Digitalisierung rasch wandelt. Staat und Wirtschaft sollen dafür sorgen, dass auch sie sich weiter- und fortbilden können.

La sicurezza sociale non dovrebbe dipendere dal passaporto

È impossibile immaginare il mercato del lavoro svizzero senza gli stranieri. Eppure, molti di loro lavorano in condizioni precarie e con il salario percepito non riescono – o riescono solo a malapena – a superare la soglia di povertà. Poter ricorrere all'aiuto sociale in situazioni d'emergenza è quindi fondamentale per loro. E, invece, si vedono di fatto negati questi contributi. Se li percepiscono, mettono a repentaglio il proprio diritto di soggiorno e, con esso, la loro permanenza in Svizzera. Per paura di essere allontanati dal Paese, rinunciano quindi al diritto a tali prestazioni e vivono al di sotto del livello di sussistenza. Per garantire il diritto all'assistenza in caso di bisogno e per prevenire simili situazioni di precarietà, urge abolire il legame giuridico tra lo statuto di soggiorno e la garanzia della sussistenza. Occorre inoltre investire di più nella prevenzione della povertà e, soprattutto, nelle formazioni aperte a tutti.

MARIANNE HOCHULI
war bis vor Kurzem bei Caritas Schweiz tätig, als Leiterin des Bereichs Grundlagen und der Fachstelle Migrationspolitik sowie als Mitglied der Geschäftsleitung.

«Wenn ihr mich fragt …»

Emanuela Chiapparini

Armut mit den betroffenen Personen gemeinsam zu bekämpfen, sollte selbstverständlich sein. Das ist es aber nicht. Daher hat die vom Bund finanzierte Nationale Plattform gegen Armut wichtige Grundlagen für bessere Beteiligungsprozesse entwickelt. Teil davon ist das Arbeitsinstrument «Wenn ihr mich fragt …», basierend auf zwei Projekten des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Zusammen mit armutserfahrenen Personen und Fachpersonen wurde ein Praxisleitfaden mit Grundlagen zur gelingenden Beteiligung erarbeitet.

Personen mit Flucht- und Migrationserfahrung sind von Armut besonders betroffen. Diese Armut kann mit unterschiedlichen Dimensionen erfasst werden: Finanzielle, materielle, soziale, gesundheitliche oder kulturelle Entbehrungen prägen prekäre Lebenslagen. Diese Dimensionen können auch kombiniert auftreten. So kann beispielsweise eine Person aufgrund zunehmend schlechter werdender Gesundheit (gesundheitliche Dimension) die Arbeitsstelle verlieren (finanzielle Dimension), wodurch vermehrt Spannungen in der eigenen Familie (soziale Dimension) auftreten können.

Zahlreiche Personen beschäftigen sich mit dem Zusammenhang von Armut, Migration und Flucht: Politikerinnen und Politiker erlassen Gesetze, Statistikerinnen und Statistiker erfassen das Ausmass der genannten Lebenslagen; in den Sozialdiensten und anderen Unterstützungs- und Anlaufstellen werden armutserfahrene Personen bestenfalls beraten und gefördert und Medienschaffende berichten über ihre Lebenslagen. Vielfach bleibt in der Auseinandersetzung und den verschiedenen Ansätzen zum Thema allerdings unklar, welche Rolle die armutserfahrenen Personen selbst erhalten, wenn es um Entscheide und Angelegenheiten geht, die ihr eigenes Leben betreffen.

Dies soll sich ändern: Im Rahmen der vom Bund finanzierten Nationalen Plattform gegen Armut wurden bereits wichtige Grundlagen zu besseren Beteiligungsprozessen (Laufzeit von 2019 bis 2024) entwickelt. Dazu zählt eine Studie zu erfolgversprechenden Modellen der Beteiligung in Massnahmen und Projekten der Sozialpolitik (Chiapparini et al. 2020). Basierend auf dieser Studie wurde zusammen mit armutserfahrenen Personen und Fachpersonen ein Praxisleitfaden erarbeitet (Müller de Menezes und Chiapparini 2021). Gegenwärtig fördert die Nationale Plattform gegen Armut auch neu lancierte Beteiligungsprojekte, so z. B. einen Fachkurs zur Projektentwicklung von armutserfahrenen Personen und Fachpersonen an der Berner Fachhochschule. Weitere Beteiligungsvorhaben können im Rahmen der Nationalen Plattform gegen Armut gefördert, beraten und begleitet werden (www.gegen-armut.ch).

Projektentwicklung von Anfang an partizipativ gestalten

Damit die Beteiligung von Armutsbetroffenen nicht zu einem leeren Schlagwort wird, ist es wichtig, den Begriff zu schärfen. In den oben genannten Grundlagen zur Beteiligung wurde dieser Begriff wie folgt definiert:

«Beteiligung von armutserfahrenen Personen in der Armutspolitik meint, dass sie bei der Suche, (Weiter-) Entwicklung, Umsetzung und Auswertung von Massnahmen oder Lösungen aktiv mitwirken. Die Betroffenen bringen damit ihr Wissen und ihre Erfahrung ein. Beteiligung kann unterschiedlich intensiv ausgestaltet werden: Je nachdem können die Betroffenen Stellung beziehen, Vorschläge mitentwickeln oder (mit-)entscheiden» (Müller de Menezes und Chiapparini 2021: 8).

Da es in der Umsetzung von Beteiligungsprozessen Gestaltungsspielräume gibt und so auch Scheinbeteiligung und Alibiübungen möglich sind, lohnt es sich, in der Projektentwicklung zentrale Dimensionen von Beteiligung projektspezifisch und auch von Anfang an zusammen mit armutserfahrenen Personen zu klären. Folgende Fragen sind zu stellen:

- Gegenstand: Woran können armutserfahrene Personen teilhaben?
  Personen können beispielsweise an der (Weiter-) Entwicklung von Strukturen und Prozessen von Sozialdiensten teilhaben, wozu gelungene Beispiele in Biel und Basel vorliegen.

- Zeithorizont und strukturelle Einbettung der Beteiligung: Welche zeitliche und strukturelle Einbettung ist vorgesehen?
  Beteiligungsgremien können befristetet oder unbefristet sein. In Belgien und anderen Ländern bewährte sich eine unbefristete Anstellung in Sozialdiensten.

- Projektverantwortung: Wer übernimmt die Projektverantwortung, eine Institution, die betroffenen Personen oder beide?
  In Sozialdiensten können Personen selbst die Projektverantwortung übernehmen.

- Intensität der Beteiligung: Erhalten die betroffenen Personen Informationen? Werden ihr Wissen und ihre Sichtweise eingeholt (Konsultation)? Gestalten sie mit Fachpersonen Prozesse und tragen zur Wissensbildung bei (Co-Konstruktion)? Fällen sie mit anderen beteiligten Personen (Fachpersonen, Verwaltungsmitarbeitenden, politischen Akteuren) Entscheidungen (Mitentscheidung), oder entwickeln und führen sie Projekte selbstständig (Selbstorganisation)?
  Die Auswahl der Beteiligungsintensität soll auf die Passung des Projektziels abgestimmt werden. Wenn betroffene Personen ungenügende Informationen über die Rechtsberatung oder über Beteiligungsmöglichkeiten haben, ist diese erste Vorstufe der Beteiligung zu stärken.

- Übergeordnete Ziele der Beteiligung: Welche übergeordneten Ziele werden verfolgt?
  Sollen Organisationsstrukturen und -prozesse verbessert oder professionelle Praktiken bewertet, die Öffentlichkeit sensibilisiert oder Verbesserungs-/Lösungsvorschläge entwickelt werden, die bei einer Anstellung von Betroffenen gleich umgesetzt werden?

- Verortung: Auf welcher Ebene ist die Beteiligung verortet: lokal, regional, national?
  Mit Blick auf die institutionelle Ebene zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass es sich aus zahlreichen Gründen lohnt, armutserfahrene Personen an Massnahmen und Projekten der Sozialpolitik zu beteiligen.

Folgende Verbesserungen zeigen sich:

- Institutionelle Prozesse und Strukturen können optimiert und blinde Flecken aufgedeckt werden. Damit verbessert sich auch der gegenseitige Zugang von Fachpersonen und armutserfahrenen Personen und beide Personengruppen nehmen andere Perspektiven auf Herausforderungen ein. Der Ausschluss dieser Personen wird verhindert.

- In Beteiligungsprozessen wird das Wissen und die Erfahrung von armutserfahrenen Personen direkt einbezogen, damit Programme, Arbeiten und Interventionen zielgerichteter gestaltet und dadurch auch mehr armutserfahrene Personen erreicht werden.

- Gegenseitiges Verständnis kann geschaffen und Missverständnisse können so geklärt werden, dass eine nachhaltige Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Fachpersonen und armutserfahrenen Personen gefördert werden kann.

Armutsbetroffene selbst erfahren in den Partizipationsprojekten oft erstmals, dass sie gehört werden: «Wir hatten in dieser Gruppe das Gefühl, dass wir ernst genommen wurden – man hörte uns zu. Und das hat viel gebracht.» (Vgl. Müller/Chiapparini 2021)

Die Bemühungen für eine bessere Partizipation von Armutsbetroffenen gehen deshalb weiter: Interessierte, welche armutserfahrenen Personen eine Stimme geben und Beteiligungsprozesse anstossen möchten, finden nützliche Hinweise und Vorgehensweisen für die Umsetzung von Beteiligungsprojekten in einem neuen Praxisleitfaden (Müller und Chiapparini 2021), der im Rahmen der Nationalen Plattform gegen Armut entwickelt wurde.

Chiapparini, E., C. Schuwey, M. Beyeler, C. Reynaud, S. Guerry, N. Blanchet, B. Lucas, 2020, Modelle der Partizipation armutsbetroffener und -gefährdeter Personen in der Armutsbekämpfung und -prävention. Bern. Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).
Müller de Menezes, R., E. Chiapparini, 2021, «Wenn ihr mich fragt…». Das Wissen und die Erfahrung von Betroffenen einbeziehen. Grundlagen und Schritte für die Beteiligung von betroffenen Personen in der Armutsprävention und -bekämpfung. Bern. Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Nationale Plattform gegen Armut.

« Si vous me demandez… »

Combattre la pauvreté conjointement avec les personnes directement concernées devrait être une évidence. Mais il n'en est rien. C'est pourquoi « la Plateforme nationale contre la pauvreté », financée par la Confédération, développe des bases essentielles visant à obtenir de meilleurs processus de participation. L'outil de travail « Wenn ihr mich fragt…» (Si vous me demandez) reposant sur deux projets de l'Office fédéral des assurances sociales en fait partie. Un guide pratique contenant les fondements d'une participation réussie a été élaboré par des personnes touchées par la pauvreté et des spécialistes.

Les personnes dans la pauvreté découvrent souvent seules dans des projets de participation qu'elles sont entendues. Leur savoir et leur expérience sont directement intégrés dans ces processus, ce qui permet de mieux cibler programmes, travaux et interventions pour ainsi atteindre davantage de personnes indigentes. Les intéressés qui souhaitent donner une voix aux personnes en situation de pauvreté et lancer des processus de participation trouveront des indications et des procédures utiles pour la mise en œuvre de projets de participation dans le nouveau guide pratique (Müller & Chiapparini 2021).

www.contre-la-pauvrete.ch

EMANUELA CHIAPPARINI
ist Professorin für Soziale Arbeit und leitet seit Januar 2022 das Institut Kindheit, Jugend und Familie an der BFH. Gegenwärtig leitet sie das BSV-Projekt zu ständigen Strukturen der Beteiligung in der Armutspolitik.

Unsichtbare Armut

Im Gespräch mit Franziska Teuscher, Nicolas Galladé und Raphael Golta

Die Städteinitiative Sozialpolitik vertritt die sozialpolitischen Interessen von rund sechzig Schweizer Städten aus allen Regionen. Gemeinderätin Franziska Teuscher aus Bern sowie die Stadträte Nicolas Galladé aus Winterthur und Raphael Golta aus Zürich engagieren sich dort für ein kohärentes System der sozialen Sicherung. Bettina Looser traf sie zum Gespräch über aktuelle Herausforderungen.

Wie geht es den Armutsbetroffenen in Ihren Städten?

Teuscher: In Bern ist die Situation besonders für Menschen schwierig, die bereits vor der Pandemie am Rande der Gesellschaft standen. Durch Corona haben sich die sozialen Unterschiede verstärkt, unter anderem auch, weil nicht alle Menschen Zugang zu unserem sozialen Sicherheitssystem haben.

Golta: In Zürich ist die Situation ähnlich. Es hat sich in den letzten zwei Jahren gezeigt, dass vieles gut funktioniert hat. Sinnvoll waren etwa die Massnahmen, die der Bund im Bereich der Arbeitslosenversicherung oder der Erwerbsersatzordnung ergriffen hat. Gleichzeitig trat aber eine bis dahin unsichtbare Armut in Zürich zutage. Diese betrifft insbesondere Migrantinnen und Migranten, die Angst vor dem Gang aufs Sozialamt haben, weil sie bezüglich ihres Aufenthalts gewissen Restriktionen unterworfen sind und durch den Bezug von Sozialleistungen Gefahr laufen, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren.

Galladé: Auch in Winterthur gibt es Menschen, die zwischen Stuhl und Bank gefallen sind. Betroffen sind vor allem solche, die sich lange aus eigener Kraft durch ihre prekären Situationen durchgeschlagen haben und darum nicht bei uns auf dem Radar waren.

Warum stehen in der Schweiz Menschen für Essensunterstützung an?

Golta: Die Problemlagen sind unterschiedlich. Eine von uns in Auftrag gegebene Studie hat jedoch gezeigt, dass besonders viele Ausländerinnen und Ausländer in prekären Beschäftigungsverhältnissen in existenzielle Nöte geraten sind.

Wir müssen uns bewusst sein, dass die Wirtschaft in den Zeiten vor Corona recht gut funktioniert hat. Unsere Zahlen und Statistiken konnten uns jedoch nicht die ganze Wahrheit erzählen. Nur weil Leute erwerbstätig sind und auf den Strassen kaum Armut sichtbar ist, heisst das noch lange nicht, dass es allen Menschen gut geht. Die Warteschlangen an den Lebensmittelausgabestellen haben uns vor Augen geführt, dass zu viele kein Sicherungsnetz haben.

Teuscher: Die finanzielle Not hat zum Beispiel dazu geführt, dass Eltern ihre Kinder nicht mehr in die Kitas oder Spielgruppen geschickt haben, um Geld zu sparen. Dies erschwert unsere Bemühungen zur Integration und Frühförderung. Hier müssen wir dringend Lösungen finden.

Nicolas Galladé, Stadtrat Stadt Winterthur

Welche Rolle spielen die Verschärfungen im Ausländer- und Integrationsgesetz, die 2019 eingeführt wurden?

Galladé: Damals wurde die Sozialhilfe mit Aufenthaltsrechten verknüpft. Wer Sozialhilfe bezieht, muss seither noch stärker mit ausländerrechtlichen Konsequenzen rechnen. Man hat sich davon eine abschreckende Wirkung erhofft. Faktisch hat die Verknüpfung jedoch dazu geführt, dass insbesondere Personen aus Drittstaaten aus Angst vor den drohenden Konsequenzen darauf verzichten, die Behörden um Sozialhilfe zu ersuchen, und darum noch mehr in die Armut abrutschen.

Was haben Sie in den Städten unternommen, um diesen Herausforderungen zu begegnen?

Teuscher: Heute ist die Verunsicherung so gross, dass viele auf staatliche Hilfe verzichten, obwohl sie einen Anspruch darauf haben. Darum haben wir in der Stadt Bern ein zusätzliches Sicherungssystem aufgebaut. Menschen in Not erhalten von Kirchen und Hilfsorganisationen, mit denen wir eng zusammenarbeiten, Lebensmittelgutscheine.

Zudem haben wir gemeinsam eine Broschüre in verschiedenen Sprachen erarbeitet. Darin erklären wir Armutsbetroffenen, dass sie ein Anrecht auf Sozialhilfe haben. Gleichzeitig weisen wir sie auch auf mögliche negative Folgen hin.

Golta: Eine zentrale Aufgabe von Städten und Gemeinden ist die Armutsbekämpfung. Entsprechend haben wir in Zürich mit dem inzwischen wieder gestoppten Pilotprojekt «wirtschaftliche Basishilfe» nach neuen Wegen gesucht, Betroffene niederschwellig mit finanzieller Hilfe zu unterstützen. Klar ist jedoch, dass solche Lösungen mangels einer vernünftigen rechtlichen Ausgangslage auf übergeordneter Ebene nur eine vorübergehende Hilfslösung sein können.

Galladé: Auch in Winterthur haben wir für jene, die während Corona durch die vorgelagerten Systeme gefallen sind, Unterstützungsleistungen erbracht. Solche Modelle sind aber keine langfristige Lösung, sie sind als Hilfeschrei zu verstehen. Man muss sie sich politisch und finanziell auch leisten können, und das können die wenigsten Städte.

Teuscher: Wir wissen, dass die Sozialhilfe ein Mittel ist, das allen Menschen zur Verfügung stehen sollte. Wir müssen darauf achten, dass wir sie nicht unterwandern. Es besteht sonst die Gefahr, dass eine Zweiklassen-Sozialhilfe entsteht. Wir haben den politischen Auftrag, zu allen zu schauen. Während der Pandemie haben wir aus einer Notlage heraus nachgelagerte Systeme kreiert.

Franziska Teuscher, Gemeinderätin Stadt Bern

Wir haben aber nicht das Ziel, parallele Systeme aufzubauen, sondern die Sozialhilfe wirklich allen, die sie brauchen, zugänglich zu machen.

Wo müsste der Hebel künftig angesetzt werden?

Galladé: Die Sozialhilfe ist ein hochwirksames, effektives Mittel zur Armutsbekämpfung. Leider sind wir durch die Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht in der Situation, dass der Staat dieses wirksame, bewährte letzte Netz selbst sabotiert. Der Bevölkerung sagt man zwar, dass ein Anspruch auf Sozialhilfe bestehe. Für einen Teil dieser Bevölkerung kann eine Inanspruchnahme aber zu einer Verschlechterung oder gar zum Entzug des Aufenthaltsstatus führen. So entsteht Angst und Misstrauen gegenüber dem Staat.

Die Schweiz kann es sich einfach nicht leisten, dieses bewährte System mit einer Gesetzgebungsverknüpfung zu schwächen. Es ist die Aufgabe der Städte, aufzuzeigen, was die realen Folgen dieser Gesetzgebung sind, und dies wieder an den Bund zurückzuspielen, damit die Fehler dort korrigiert werden, wo sie entstanden sind.

Golta: Die sozialpolitischen Interessen der Städte, Gemeinden und Kantone werden den migrationspolitischen Interessen untergeordnet. Im Grunde genommen missbraucht die Migrationspolitik des Bundes mit dieser Verknüpfung die Sozialpolitik der Städte und Gemeinden. Nationalrätin Samira Marti zielt mit ihrer Initiative «Armut ist kein Verbrechen» darauf ab, die Verschärfungen rückgängig zu machen. Wir von der Städteinitiative Sozialpolitik unterstützen dieses Vorhaben.

Teuscher: Es gibt eine weitere Lücke in der Existenzsicherung, zu der wir uns mit Blick auf die Folgen der Pandemie und weitere mögliche Krisen auf allen politischen Ebenen Überlegungen machen sollten. Viele der Kleinstunternehmen und Selbständigerwerbenden haben sich noch nicht erholt. Sie sind vor der Pandemie aus eigener Kraft knapp über die Runden gekommen, bei den zusätzlichen Belastungen aber eingebrochen. Denn sie haben keine Sicherungssysteme und waren in der Pandemie auch von den Bundesunterstützungen und den kantonalen Unterstützungsmassnahmen ausgeschlossen. Ich gehe davon aus, dass diese Kleinstunternehmen in Zukunft nicht weniger, sondern mehr werden und wir für sie eine bessere Absicherung entwickeln müssen.

Galladé: Der Bund hat in der Pandemie mit verschiedenen vorgelagerten Leistungen auch unglaublich viel geleistet, zugunsten der Städte und der Menschen, die nicht auf die Sozialhilfe zurückgreifen mussten. Wir haben gesehen, was die sozialen Sicherungssysteme in der Schweiz können. Diese positiven Erfahrungen wollen wir ebenfalls mitnehmen und weiterentwickeln.

Teuscher: Wir müssen gleichzeitig darauf achten, dass der Bund sich nicht zu rasch aus der Verantwortung zieht. Denn nach der Pandemie werden weitere schwierige Situationen folgen. Auch wenn die Wirtschaft wieder anzieht, wird es Menschen geben, die weiterhin in prekären Situationen leben. Viele Menschen sind während der Pandemie psychisch und physisch krank geworden. Ihnen können wir nicht einfach sagen: Der Arbeitsmarkt hat sich erholt, ihr könnt nun wieder arbeiten. Bei Armutsbetroffenen handelt es sich häufig um Familien mit Kindern. Kinder leiden am meisten, und sie leiden still. Sie dürfen nicht unsichtbar bleiben und brauchen Unterstützung, damit sie eine Chance haben, aus der Armut herauszukommen und eine Zukunftsperspektive zu entwickeln.

Raphael Golta, Stadtrat Stadt Zürich

Golta: Es gibt immer noch viele Menschen, deren finanzielle Situation unsicher ist. Wir haben gelernt, dass wir die Fühler sehr weit ausstrecken müssen, um ihre Probleme zu sehen.

Galladé: Wir dürfen nicht vergessen, dass der Abbau von Sozialleistungen immer langfristige Folgen hat. In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten wurde der Zugang zu den vorgelagerten Systemen wie IV und Arbeitslosenversicherung zunehmend erschwert, die Dauer verkürzt und die Unterstützung gekürzt. Dadurch sind mehr Menschen in der Sozialhilfe gelandet. Auch diese Erkenntnis muss bei weiteren Schritten bedacht werden.

Welche gesellschaftspolitische Rolle spielen die Städte bei der Bewältigung von Krisen?

Golta: Die Städte haben im Hinblick auf die soziale Sicherheit im Land eine wichtige Aufgabe. Probleme sind immer zuerst hier sichtbar und wenn wir sie nicht angehen, wird das Problem früher oder später auch ausserhalb der Städte spürbar. Das war in der Drogenpolitik der 90er-Jahre nicht anders.

Teuscher: Damit die Städte bei der Bewältigung von Krisen ihre Aufgabe erfüllen können, muss der Zusammenhang zwischen Armut, sozialer Sicherheit, Migration und Integration besser verstanden werden. Ein Beispiel: Wenn wir weiterhin ausschliesslich auf diese Schiene setzen, schliessen wir Menschen aus. Viele Migrantinnen und Migranten haben den Nachteil, dass sie nicht von Anfang an die deutsche Sprache gut genug beherrschen, um eine Arbeitsstelle, die ihrer Ausbildung entspricht, zu bekommen. Sie sind darum vorerst auf Stellen im Niedriglohnsegment angewiesen. Dadurch sind sie und ihre Familien noch stärker armutsgefährdet. Darauf müssen wir besonders in den Städten achten. Zudem müssen wir niederschwellige und innovative Ausbildungen anbieten. Denn Fachkräfte fehlen bereits heute vielerorts.

Galladé: Im internationalen Vergleich sind wir in vielerlei Hinsicht immer noch in einer komfortablen Situation. Ich bin überzeugt, dass wir in unserem Land und in unseren Städten all diesen Herausforderungen, die das urbane Leben mit sich bringt, auch in Krisenzeiten gut begegnen können. Wir können in den Städten vieles auffangen. Damit das gelingt, braucht es aber in der

Bettina Looser, Geschäftsführerin der EKM

Krise die Unterstützung der Kantone und des Bundes, im Bereich der Bildung, der Gesundheit, des Sozialen. Wir dürfen ausserdem in der Armutsbekämpfung nicht behindert werden. Die soziale Sicherheit der Bevölkerung muss – unabhängig vom Pass – als wichtige Voraussetzung für ein gutes Zusammenleben aller anerkannt werden. Die Gewährung von Sozialhilfe, unabhängig vom Aufenthaltsrecht, ist dabei nicht Teil des Problems, sondern Teil der Lösung.

Vielen Dank für das Gespräch.

Fotos: Philip Böni

Une pauvreté invisible

L'Initiative des villes pour la politique sociale représente les intérêts sociopolitiques d'une soixantaine de villes suisses. La conseillère municipale Franziska Teuscher de Berne ainsi que les conseillers municipaux Nicolas Galladé de Winterthour et Raphael Golta de Zurich s'y engagent pour un système de sécurité sociale cohérent. Ils constatent qu'avec la pandémie, la pauvreté, qui existait déjà auparavant, a gagné en importance et en visibilité – notamment aux points de distribution alimentaire. Parmi les personnes touchées se trouvaient des étrangères et des étrangers dont le statut de séjour est soumis à des restrictions, des micro-entrepreneurs et des micro-entrepreneuses qui ne disposent d'aucune couverture sociale ou des personnes craignant de s'adresser à l'aide sociale. C'est notamment la peur d'une détérioration ou d'une suppression des droits de séjour qui a conduit – et conduit encore – certaines personnes à ne pas faire valoir leur droit à l'aide sociale. Pendant la pandémie, la conseillère municipale et les conseillers municipaux que la CFM a rencontrés ont créé des mesures de soutien complémentaires, qu'ils considèrent toutefois comme des solutions temporaires. Ils préfèrent continuer à miser sur l'instrument efficace qu'est l'aide sociale et combler les lacunes existantes dans ce domaine. Ils sont d'avis qu'il faut supprimer la connexion entre droit de séjour et aide sociale.

FRANZISKA TEUSCHER
ist seit 2013 als Gemeinderätin in der Berner Stadtregierung für Bildung, Soziales und Sport zuständig. Davor war sie 18 Jahre lang Nationalrätin für die Grünen und 10 Jahre lang Zentralpräsidentin des VCS.

NICOLAS GALLADÉ
ist Sozialvorsteher und Stadtrat in Winterthur, Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik und Mitglied der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

RAPHAEL GOLTA
ist Sozialvorsteher der Stadt Zürich und Präsident der Stadtzürcher Sozialbehörde sowie Vorstandsmitglied der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und der Städteinitiative Sozialpolitik.

Soziale Sicherheit in der Migrationsgesellschaft Schweiz
Sécurité sociale dans la société suisse de migration
Sicurezza sociale nella società migratoria svizzera

Armut? Frag doch einfach!
Klare Antworten aus erster Hand
Andreas Koch

Armut ist greifbar! Sie ist aber auch vielschichtig. Andreas Koch geht dem Phänomen auf den Grund. Im Frage-Antwort-Stil beleuchtet er u. a. historische, ökonomische und politische sowie gesellschaftliche und geografische Aspekte der Armut. Dabei geht er auch auf die aktuelle wissenschaftliche Debatte und Formen der Armutsbekämpfung ein. Zahlen und Fakten runden das Buch ab. Zahlreiche Abbildungen illustrieren den Stoff. Frag doch einfach! Die utb-Reihe geht vielen spannenden Themen im Frage-Antwort-Stil auf den Grund. Ein Must-have für alle, die mehr wissen und verstehen wollen.

UVK Verlag, 2022
ISBN: 9783825255541
CHF 26.90

Vom Ende des Gemeinwohls
La tyrannie du mérite
Michael Sandel

Wer hat in unserer Gesellschaft Erfolg – und warum? Unter dem gesellschaftlich unumstrittenen Mantra «Wer hart arbeitet, kann alles erreichen» haben wir gelernt zu glauben, dass jeder genau das hat, was er verdient. Die Profiteure und Nutzniesser dieses Systems, das Erfolg auf Leistung und Talent zurückführt, gehen darum davon aus, dass sie ihren Erfolg verdienen, dass er ihnen zusteht, eben weil sie sich angestrengt haben. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass diejenigen, die am System scheitern, selbst Schuld sind.

Die Hybris der Gewinner ebenso wie die Demütigung der Verlierer befeuern den populistischen Protest, dessen Zeugen wir aktuell weltweit sind. Im Kern zielt der Unmut gegenüber den Eliten auf eine Kritik an der Tyrannei der Leistungsgesellschaft, und diese Kritik ist berechtigt. Seit Jahrzehnten nimmt die Ungleichheit in den demokratischen Gesellschaften zu, Verlierer und Gewinner des Systems entfernen sich sowohl auf sozialer als auch auf finanzieller Ebene immer weiter voneinander.

Gerade in Zeiten des Corona-Virus wird erschreckend deutlich, dass das Gemeinwohl in unseren Gesellschaften in den letzten Jahren an Bedeutsamkeit verloren hat. Daher propagiert Michael J. Sandel: Statt an einer trennenden Ethik des Erfolgs festzuhalten, müssen wir an einer Politik des Gemeinwohls und der Gerechtigkeit arbeiten, die allen Mitgliedern der Gesellschaft zugutekommt.

Nous vivons une époque dangereuse pour la démocratie, une époque qui creuse les écarts entre gagnants et perdants. En cause, l'idéal de la méritocratie qui, généralement associé au fonctionnement régulier des institutions démocratiques, à l'autonomie et à la liberté des citoyens, et à une certaine forme de justice sociale, apparaît fondamentalement vicié et in fine inégalitaire, conduisant les sociétés occidentales à une véritable « tyrannie du mérite ». La conséquence est un mélange de colère et de frustration qui a alimenté les protestations populistes et la polarisation extrême – le Brexit au Royaume-Uni, comme l'élection de Donald Trump aux États-Unis, était un verdict sans appel, qui traduit les inquiétudes, les frustrations et l'exaspération suscitées par des décennies d'inégalité croissante, et une mondialisation qui ne profite qu'aux élites tout en donnant aux citoyens ordinaires le sentiment d'être démunis.

Face aux écueils d'une méritocratie qui engendre excès d'orgueil et humiliation, Michael J. Sandel rappelle qu'il est plus que jamais nécessaire de revoir notre position vis-à-vis du succès et de l'échec, en prenant davantage en compte la part de chance qui intervient dans toutes les affaires humaines et en prônant une éthique de l'humilité plus favorable au bien commun.

Frankfurt/Main, S. Fischer Verlag, 2020
ISBN: 9783103900002
CHF 39.90

Paris, Éditions Albin Michel, 2021
ISBN: 9782226460660
€ 34.20

Gute Ökonomie für harte Zeiten
Sechs Überlebensfragen und wie wir sie besser lösen können
Économie utile pour des temps difficiles
Abhijit V. Banerjee, Esther Duflo

Ungleichheit, Armut, Migration, freier Handel, Wirtschaftswachstum und Umweltfragen sind die Probleme, die weltweit täglich die Schlagzeilen beherrschen. Hierzu wären Wissen und Rat von Wirtschaftswissenschaftlern dringend gefragt. Die für ihre bahnbrechenden Arbeiten zur Armutsforschung bekannten Ökonomen Esther Duflo und Abhijit Banerjee halten in diesem Buch ihren Kollegen provokant den Spiegel vor: Katastrophale Krisen wie die Lehman-Pleite haben sie verschlafen, oft verstellen ideologische Vorbehalte den Blick, und bei Streitthemen wie dem Euro haben sie sich gescheut, unbequeme Wahrheiten auszusprechen. Duflo und Banerjee zeigen anschaulich, was gute Ökonomie stattdessen zur Lösung der dringenden Weltprobleme beitragen kann.

Face aux inégalités qui explosent, aux désastres politiques et aux catastrophes environnementales qui menacent de toutes parts, cet ouvrage montre que tout n'est pas perdu. Si des choix de politiques publiques nous ont menés où nous sommes, rien n'empêche d'en faire d'autres. À condition de dresser, d'abord, un constat honnête. Ces pages traquent les fausses évidences sur toutes les questions les plus pressantes : immigration, libre-échange, croissance, inégalités, changement climatique. Elles montrent où et quand les économistes ont échoué, aveuglés par l'idéologie.

Mais l'ouvrage ne fait pas que renverser les idées reçues. Il répond à l'urgence de temps troublés en offrant un panel d'alternatives aux politiques actuelles. Une bonne science économique peut faire beaucoup. Appuyée sur les dernières avancées de la recherche, sur des expériences et des données fiables, elle est un levier pour bâtir un monde plus juste et plus humain.

En cela, « Économie utile pour des temps difficiles » est aussi un appel à l'action.

München, Penguin Verlag, 2020
ISBN: 9783328601142
Zwischen CHF 17.90 und 41.90

Paris, Édition du Seuil, 2022
ISBN: 9782021366563
€ 25.00 TTC

Armut
Darren McGarvey

Arm sein ist keine Schande – oder doch?
Über die «Unterschicht» wird dieser Tage mal wieder viel geredet. «Abgehängt», «ausgegrenzt», «chancenlos» sind die Stichworte der Debatte. Aber wie so oft kommen die Betroffenen dabei gar nicht selbst zu Wort. Der Rapper, Aktivist und Autor Darren McGarvey ist selbst in einem der berüchtigten Sozialbunker im Armenviertel von Glasgow aufgewachsen. Für ihn bedeutet Armut in erster Linie: Stress! Er dreht den Spiess um und schreibt sich vom Leib, was seit Langem in ihm gärt: ein wütendes und gleichzeitig erstaunlich hellsichtiges und leidenschaftliches Buch darüber, was es bedeutet, arm zu sein. Ein Buch, das den Blick auf unser Zusammenleben radikal verändert.

Darren McGarvey, auch bekannt unter seinem Künstlernamen «Loki», ist Autor, Kolumnist und Rapper. Er wuchs in Pollock am südlichen Rand Glasgows auf. 2015 wurde er «Rapper-in-Residence» in einem Programm der schottischen Polizei zur Gewaltprävention. «Armut» ist sein erstes Buch, war auf Anhieb Sunday Times Top Ten Bestseller und wurde mit dem Orwell Prize 2018 ausgezeichnet.

btb Verlag, 2021
ISBN: 9783442771059
CHF ca. 16

Das Ende der Gier
Wie der Individualismus unsere Gesellschaft zerreisst – und warum die Politik wieder dem Zusammenhalt dienen muss
Paul Collier, John Kay

Warum werden die demokratischen Gesellschaften der westlichen Welt in ihrem Kern immer weiter ausgehöhlt? Wie war es möglich, dass unter dem Firnis der Demokratie Extremismus und Populismus gedeihen? Die beiden weltweit renommierten britischen Ökonomen Paul Collier und John Kay zeigen in ihrem leidenschaftlichen Debattenbuch, wie der Ethos des extremen Individualismus unser Gemeinwesen zerrüttet – nicht nur durch das noch immer vorherrschende Ideal kapitalistischer Gewinnmaximierung und das Trugbild des Homo Oeconomicus, sondern vor allem durch die permanente Ausweitung individueller Rechte zulasten des Gemeinwohls. Sie führen vor, wohin die Gier des Einzelnen führen kann – und was politisch geschehen muss, um das Auseinanderbrechen der Gesellschaft zu verhindern.

München, Siedler Verlag, 2021
ISBN: 9783827501424
CHF ca. 37

Kinder der Ungleichheit
Carolin Butterwegge, Christoph Butterwegge

Wie nie zuvor ist die junge Generation sozial tief zerrissen: Hinsichtlich Gesundheit, Bildung, Wohnen, Freizeit und Teilhabe verschärfen sich die Unterschiede. Während Kinder aus wohlhabenden, reichen und hyperreichen Familien materielle Sicherheit geniessen und eine Führungsposition in der globalisierten Wirtschaftswelt erreichen können, bleiben diese Chancen den Gleichaltrigen aus sozial benachteiligten Familien versagt. Die Sozialwissenschaftlerin Carolin Butterwegge und der Ungleichheitsforscher Christoph Butterwegge leisten mit ihrem ersten gemeinsamen Buch einen Beitrag zur Beendigung dieser Entwicklung. Sie zeigen das Spektrum der Kinderungleichheit, ergründen die Ursachen und schlagen Gegenmassnahmen vor. Denn wenn ein Grossteil der «Generation Corona» abgehängt wird, geht es mit der ganzen Gesellschaft bergab.

Frankfurt/New York, Campus, 2021
ISBN: 9783593514833
CHF ca. 36

Migration, Armut und Bewältigung
Eine fallrekonstruktive Studie
Tina Hollstein, Lena Huber, Cornelia Schweppe

Es ist empirisch vielfach belegt, dass in Deutschland lebende Menschen mit Migrationshintergrund überproportional häufig von Armut betroffen sind. Was bedeutet das Leben in Armut für die Akteurinnen und Akteure? Welche Antworten entwickeln sie zur Linderung oder Lösung der hieraus entstehenden Problemlagen? Diese Fragen stehen im Zentrum der vorliegenden Studie. Sie erschliesst fallrekonstruktiv die Bewältigungsprozesse von armen Migrantinnen und Migranten. Dabei stehen nicht (nur) finanzielle Problemlagen, sondern insbesondere soziale Ausgrenzungs- und Abwertungsprozesse sowie das Streben nach gesellschaftlicher Anerkennung und Partizipation im Mittelpunkt. Die Ergebnisse werden abschliessend im Hinblick auf Bedeutung und Perspektiven für die Soziale Arbeit diskutiert.

Weinheim, Juventa, 2010
ISBN: 9783779907169
CHF ca. 27

Sozialalmanach 2021: «Armut grenzt aus»
Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz, Band 23

Armut ist nicht nur mit Geldnot verbunden, sondern auch mit eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe. Der Sozialalmanach 2021, herausgegeben von Caritas Schweiz, fokussiert erstmals auf die Mechanismen von sozialer Ausgrenzung und darauf, wie diese mit der Armutsproblematik verschränkt sind. So werden gesellschaftliche (Macht-)Verhältnisse sichtbar, die dazu führen, dass Menschen in demokratischen Gesellschaften trotz garantierter sozialer und politischer Rechte Ausgrenzung erfahren – in sozialer und kultureller Hinsicht, aber auch auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt und im Bildungsbereich. Ein Schwerpunkt liegt darauf, wie der Arbeitsmarkt seine Integrationsfunktion zunehmend verloren hat, ohne dass die Gesellschaft adäquat darauf antwortet. Wie nicht zuletzt die Corona-Krise gezeigt hat, sind gerade Menschen in schlecht bezahlten Berufen dem Risiko der Arbeitslosigkeit besonders stark ausgesetzt. Gleichzeitig ist ein Job längst kein Garant mehr für Inklusion. Prekäre Arbeitsverhältnisse beeinträchtigen nicht nur die eigenen finanziellen Verhältnisse, sondern erhöhen die Gefahr sozialer Isolation. Das Exklusionspotenzial hat sich durch die Dominanz des Ökonomischen in allen Lebensbereichen generell stark erhöht. Im Sozialalmanach werden auch Lösungen diskutiert: Was muss ändern, damit die Inklusion gestärkt wird und sowohl Armut als auch soziale Ausgrenzung bekämpft werden?

Luzern, Caritas Verlag, 2021
ISBN: 9783855921775
CHF ca. 30

Où va l'argent des pauvres
Fantasmes politiques, réalités sociologiques
Denis Colombi

Même s'ils en ont peu, les pauvres ont de l'argent. Cet argent est source de fantasmes : on l'imagine mal dépensé, mal utilisé, mal alloué. Pourtant, on s'interroge peu sur la manière dont ils le gèrent, ce qu'il devient et qui il enrichit. Des émeutes du Nutella à la baisse des APL, en passant par le steak doré de Franck Ribéry, cet essai déconstruit notre perception de la pauvreté et interroge notre rapport à la consommation : la place du luxe ou du superflu dans nos vies, les dépenses contraintes, la nécessité – ou non – des « petits plaisirs » que l'on s'octroie, ou encore l'influence du regard de l'autre sur nos achats.

Paris, Payot, 2020
ISBN : 9782228925419
CHF 19.00/32.40

Ungleichheit im Alter
Eine Analyse der finanziellen Spielräume älterer Menschen in der Schweiz
Nora Meuli, Carlo Knöpfel

Immer mehr Menschen werden immer älter. Diese demografische Veränderung löst viele Diskussionen über die Finanzierung der Altersvorsorge und die Gesundheitsversorgung in der Schweiz aus. Also darüber, wie hoch die Kosten sind, welche die Rentnerinnen und Rentner «verursachen», und wie diese von der gesamten Gesellschaft getragen werden müssen. Dieses Buch wechselt die Perspektive und

stellt die älteren Menschen und ihre finanzielle Situation ins Zentrum: Wie hoch sind die Einkommen und Vermögen im Alter? Welche Kosten für die Betreuung und Pflege tragen die älteren Menschen selbst und wie unterstützt sie das System der sozialen Sicherheit dabei, diese Ausgaben zu finanzieren?

Die Untersuchung zeigt Ungleichheiten im Alter auf: zwischen reichen und armen Rentnerhaushalten, zwischen älteren Frauen und Männern und zwischen agilen und fragilen Rentnerinnen und Rentnern. Viele ältere Menschen sind von Altersarmut betroffen, während andere über sehr viel Vermögen verfügen. Weil die Altersvorsorge Ungleichheiten aus dem Erwerbsalter reproduziert, sind die Renten von Frauen noch immer niedriger als jene der Männer. Und fragile Mittelschichtsangehörige müssen tiefer als alle anderen in die Tasche greifen, um ihre Gesundheitskosten zu decken – wie tief, hängt vor allem von ihrem Wohnort ab.

Am Ende stellt sich die Frage, wie viel Ungleichheit im Alter gesellschaftspolitisch akzeptiert wird. Die gescheiterten Versuche der letzten zwanzig Jahre, die Altersvorsorge und die Krankenversicherung zu Lasten der älteren Menschen zu reformieren, zeigen, dass eine Grenze erreicht ist. Ein Altwerden in Würde für alle ist in der Schweiz mit dem heutigen Sozial- und Gesundheitswesen nicht gewährleistet.

Zürich, Seismo Verlag, 2021
ISBN: 9783037772508
CHF 38.00

Der Schwarzenbacheffekt

Francesca Falk

1970 wurde die Schwarzenbach-Initiative nur knapp verworfen. Sie war der Auftakt zu einer bis heute anhaltenden Reihe von «Überfremdungsinitiativen», die Generationen von Menschen mit Migrationsgeschichte traumatisiert haben. In diesem Buch sprechen Zeitzeuginnen und -zeugen der Schwarzenbach-Initiative über ihr Leben im Provisorium. Sie erzählen von prekären Wohnverhältnissen, zurückgelassenen Kindern, Diskriminierung und Ausgrenzung, aber auch von Freundschaft und Widerstand. Viele von ihnen wurden durch die Initiative politisiert und zu einem Engagement bewegt, das bis heute das gesellschaftliche Leben in der Schweiz prägt.

Herausgegeben und mit einer Einleitung von Francesca Falk. Unter Mitarbeit von Studierenden der Universität Bern. Mit einem Beitrag zu Überfremdungsdiskursen von Cenk Akdoganbulut. Fotografien von Michael Züger. Literarisch-biografische Texte von Melinda Nadj Abonji und Jelica Popović erweitern die Darstellung migrantischer Erfahrungen um zwei jüngere Stimmen. Im Nachwort beschäftigt sich Fatima Moumouni mit der gegenwärtigen Migrationsdebatte und dem Rassismus in der Schweiz.

Zürich, Limmat Verlag, 2022
ISBN: 9783039260300
CHF 29.00

Der Migration-Integration-Komplex

Kijan Espahangizi

Eine Welt ohne Migration scheint kaum mehr vorstellbar. Und Auseinandersetzungen über Fragen der Integration prägen längst auch die Debatten in Einwanderungsländern, die keine sein wollen. Das Buch von Kijan Espahangizi setzt deswegen bei den Wörtern «Migration» und «Integration» an und geht am Beispiel der Schweiz der Frage nach, warum zwei sozialwissenschaftliche Fachbegriffe, die vor wenigen Jahrzehnten öffentlich kaum verwendet wurden, heute nicht mehr wegzudenken sind. Mit ihrem diskursiven Aufstieg hat sich unsere Sicht auf die moderne Gesellschaft grundlegend gewandelt.

Ausgangspunkte des Buches sind die «Entdeckung» der ungeplanten Einwanderung im Zuge der Ausländerbeschäftigung in den 1960er-Jahren und die bis heute umstrittene Frage, wie Einwanderung zu gestalten und zu steuern ist. Seitdem hat sich nach und nach ein Komplex von Akteuren, Institutionen und Diskursen herausgebildet, der um die Begriffe Migration und Integration organisiert und zunehmend vom Rand ins Zentrum gesellschaftlicher Debatten gerückt ist. Kijan Espahangizi folgt den Begriffen deswegen ins Dickicht der sozialen Praxis: zu den Kirchen, Hilfswerken, Gewerkschaften, staatlichen Behörden, politischen Parteien, Ausländerorganisationen und sozialen Bewegungen. Warum und wann wurden in Gesellschaft und Politik Konzepte der Migrationsforschung aufgegriffen, wie haben sich die Vorstellungs- und Handlungsräume dabei verschoben und wie wurde umgekehrt die Wissenschaft von politischen Prozessen geprägt? Mit Antworten auf diese Fragen erschliesst das Buch vier grundlegende Perspektivverschiebungen, die international zu beobachten sind: die soziologische Ausweitung der Einwanderungsdebatten auf die Gesamtgesellschaft ab den 1960er-Jahren, ihre politische Aneignung in den 1970ern, die kulturelle Wende sowie schliesslich eine Globalisierung der Migrationsfrage in den 1980er-und 1990er-Jahren.

Wallstein Verlag, 2022
ISBN: 9783835391482
CHF ca. 46

Belletristik

Die Unsichtbaren
Sans-Papiers in der Schweiz
Tanja Polli, Ursula Markus

«Viele Sans-Papiers sprechen nicht über die Angst, kontrolliert und ausgewiesen zu werden, doch sie frisst dein Leben auf.» Maria, 62, Hausarbeiterin und Sans-Papiers

Schätzungsweise 100 000 Menschen ohne geregelten Aufenthalt leben und arbeiten in der Schweiz. Sie putzen, hüten Kinder, arbeiten auf der Baustelle, im Restaurant oder bei Bauern. Nicht selten Tag und Nacht, fast immer in prekären Arbeitsverhältnissen zu skandalös tiefen Löhnen. Sie sind, wie man heute sagt, systemrelevant – und doch sehen wir sie nicht. Dieses Buch holt Sans-Papiers aus ihren Hinterhofzimmern und Kellerwohnungen, macht sie sichtbar, ihre Geschichten erfahrbar. Ungefiltert und ungeschönt porträtieren die Journalistin Tanja Polli und die Fotografin Ursula Markus Menschen, die in der Illegalität leben müssen. Was hat diese Frauen und Männer dazu bewegt, ein Leben im Versteckten auf sich zu nehmen? Was macht es mit ihnen, in ständiger Angst existieren zu müssen? Was sind ihre Ziele, Hoffnungen und Träume?

Pro verkauftem Buch geht ein Franken an Projekte für Sans-Papiers in der Schweiz.

Zürich, Rotpunktverlag, 2022
ISBN 9783858699282
CHF 38.00/39.00/42.00

«Mutter, mach dir keine Sorgen, das ist eine ganz andere Welt»
Unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz erzählen

UMA – unbegleitete minderjährige Asylsuchende – sind Kinder und Jugendliche, die ohne ihre Familie in der Schweiz Asyl beantragen. Elf von ihnen erzählen von ihren Fluchtgründen und von der Ankunft in der Schweiz, wo sie nach ihrer grossen Willensleistung auf der Flucht warten müssen und nichts tun können. «Erschütternde wie beglückende Lektüre und Anleitung für offenherzige Begegnungen.»
St. Galler Tagblatt

Zürich, Limmatverlag, 2022
ISBN 9783039260072
CHF 34.00

Der Vogel zweifelt nicht am Ort, zu dem er fliegt
Usama Al Shahmani

Dafer Schiehan hat es geschafft. Trotz negativem Asylbescheid hat er Deutsch gelernt, eine Arbeit gefunden, eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Er hat eine kleine Wohnung am Rande von Weinfelden und eine Arbeit in Kreuzlingen als Tellerwäscher.

Aber eigentlich ist er Akademiker. Eigentlich ist er ein politischer Flüchtling, geflohen vor Saddams Schergen wegen eines missliebigen Theaterstücks. Hals über Kopf geflohen, mit der finanziellen Unterstützung seiner Familie.

Als ihm der Betrieb wegen Umbaus Ferien verordnet, sitzt er in der Wohnung, schaut aus dem Fenster und grübelt. Seinen Eltern hat er nie gesagt, was er arbeitet. Auch als er es nicht mehr ausgehalten hat in seinem Exil und zurückgereist ist zu seiner Familie in den Irak, ist er im Vagen geblieben. Warum hat er ein schlechtes Gewissen? Wovor hat er Angst? Wie soll es weitergehen? Auf der Flucht vor seiner inneren Unruhe findet er sich wieder im Wald.

In seinem neuen Roman erzählt Usama Al Shahmani von den Verwüstungen einer Kindheit und Jugend in Diktatur und Krieg und dem Versuch, traumatische Erlebnisse hinter sich zu lassen.

Zürich, Limmatverlag, 2022
ISBN 9783039260423
CHF ca. 30

Ressourcen

Nationale Plattform gegen Armut – www.gegenarmut.ch
Plateforme nationale contre la pauvreté – www.contre-la-pauvrete.ch

Die Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut unterstützt die Umsetzung der im Nationalen Programm gegen Armut 2014–2018 erarbeiteten Empfehlungen. Sie dient dem Austausch unter Fachpersonen und stellt fundierte Grundlagen bereit zu ausgewählten Schwerpunktthemen in den Handlungsfeldern Bildungschancen, soziale und berufliche Integration sowie allgemeine Lebensbedingungen. Die Nationale Plattform gegen Armut ist auf sechs Jahre befristet (2019–2024). Sie wird getragen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft.

La Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2019-2024 vise à accompagner la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre du Programme national contre la pauvreté 2014-2018, à faciliter les échanges et la mise en réseau des acteurs ainsi qu'à fournir des bases de travail dans des domaines déterminés de l'encouragement des chances de formation, de l'intégration sociale et professionnelle et des conditions de vie. Elle est mise en œuvre par la Confédération, les cantons, les villes et les communes ainsi que par des organisations de la société civile.

Fachportal Sozialinfo.ch Orientierung im Sozialwesen Schweiz – www.sozialinfo.ch

Was heisst Armut für Betroffene und Fachleute der Sozialen Arbeit konkret? Um der Frage nachzugehen, hat der Verein an unterschiedlichen Schauplätzen persönliche Stimmen dazu eingefangen. Sozialinfo.ch schlägt eine Brücke zwischen Sozialer Arbeit und dem technologischen Wandel. Ergebnis ist die zentralisierte und einfach zugängliche Informations- und Wissensplattform für Fachpersonen und Institutionen im Sozialbereich.

Schweizerisches Zentrum ATD Vierte Welt – www.atd.ch
Mouvement international ATD Quart Monde – www.atd.ch

Die internationale Bewegung ATD Vierte Welt (All Together for Dignity – Gemeinsam für die Würde aller) ist eine Nichtregierungsorganisation ohne religiöse oder politische Zugehörigkeit. Ihr Ziel ist die Überwindung der Armut zusammen mit Menschen, die diese erleben. Seit 1967 in der Schweiz präsent, bringt die Bewegung Menschen mit unterschiedlichem sozialem und kulturellem Hintergrund zusammen, um gemeinsam über Armut und soziale Ausgrenzung nachzudenken, zu lernen und zu handeln.

Le Mouvement international ATD Quart Monde (Agir Tous pour la Dignité) est une organisation non gouvernementale sans affiliation religieuse ou politique qui veut mettre fin à l'extrême pauvreté en y associant les personnes qui la subissent. Présent en Suisse depuis 1967, le Mouvement rassemble des personnes de toutes cultures et origines sociales pour réfléchir, se former et agir ensemble contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

01 Welche Kultur? / Quelle culture ?
02 Bildung / Formation
03 luvrar / arbeiten / travailler / lavorare
04 einbürgern / naturaliser
05 wohnen / habitat
06 Gewalt / Violence / Violenza
07 Ouvertüre
08 Créations suisses
09 Welche Integration? / Quelle integration ?
10 Sprachen / Langues / Lingue
11 Die Medien / Les médias / I media
12 Sport
13 Identitäten / identité / identità
14 Neue Migrationslandschaft / Le nouveau paysage migratoire
15 Transnationalität / Transnationalité / Transnazionalità
16 Kinder und Jugendliche / Enfants et jeunes / Bambini e giovani
17 Citoyenneté
18 Die Schweiz verlassen / Quitter la Suisse / Lasciare la Svizzera
19 Föderalismus / Fédéralisme / Federalismo
20 Essen und trinken / Manger et boire / Mangiare e bere
21 Öffnung und Abwehr im Widerstreit / Esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit / Apertura e difesa in conflitto
22 Übers Land / De la campagne / Dalla campagna
23 Demografie und Migration / Démographie et migration / Demografia e migrazione
24 Liebe in Zeiten der Migration / L'amour au temps de la migration / L'amore in tempi di migrazione
25 Auf der Flucht / En fuite / In fuga
26 Emotionen / Emotions / Emozioni
27 Potenzial / Potentiel / Potenziale
28 Religion / Religione
29 Wirtschaft und Arbeit im Fokus / Economie et travail en point de mire / Economia e lavoro sotto l'obiettivo
30 Zugehörigkeiten / Appartenances / Appartenenze
31 Staat – Raum – Grenzen / Etat – espace – frontières / Stato – spazio – frontiere
32 Migrationsverwaltung im Fokus / La gestion des migrations en point de mir / La gestione della migrazione sotto i riflettori
33 Staatsangehörigkeit, politische Rechte und Möglichkeiten der Partizipation / Citoyenneté, droits politiques et possibilités de participation / Cittadinanza, diritti politici e possibilità di partecipazione
34 Zur Geschichte des Asyls in der Schweiz / L'histoire de l'asile en Suisse / La storia dell'asilo in Svizzera
35 Asylpolitische Perspektiven / Perspectives de la politique d'asile / Previsioni sulla politica d'asilo
36 Wer ist «Wir»? / Qui est « Nous » ? / «Noi», chi?
37 Corona: Auswirkungen auf den Migrationsbereich / Le coronavirus et ses conséquences sur le domaine de la migration / Coronavirus: impatto sul settore della migrazione
38 Haben wir alle die gleichen Chancen? / Avons-nous tous les mêmes chances? / Abbiamo tutti le stesse opportunità?

vergriffen / épuisé / esaurito

Für weitere kostenlose Exemplare von terra cognita wenden Sie sich an:
Pour obtenir gratuitement d'autres exemplaires de terra cognita s'adresser à :
Per ottenere gratuitamente esemplari supplementari di terra cognita rivolgersi a:

www.bundespublikationen.admin.ch

Soziale Sicherheit
in der Migrationsgesellschaft Schweiz

In der Schweiz gibt es ein engmaschiges Netz von Sozialversicherungen, das den hier lebenden und arbeitenden Menschen und ihren Angehörigen einen weitreichenden Schutz vor Risiken bietet. Aktuelle Studien zeigen jedoch, dass nicht alle gleichermassen geschützt sind, etwa bei der Arbeitslosenversicherung oder bei der Sozialhilfe: Insbesondere Menschen ohne Schweizer Pass müssen mit ausländerrechtlichen Restriktionen rechnen, wenn sie in Not geraten. Und manche Bevölkerungsgruppen mit Migrationsbezug, etwa Working Poor ohne Schweizer Pass, vorläufig Aufgenommene oder Sans-Papiers, sind in besonderem Masse von Prekarität betroffen. Die zunehmende Verschränkung von Migrationspolitik und der Politik der sozialen Sicherheit sowie die Frage, ob Einheimische und Zugewanderte unterschiedlich beurteilt und behandelt werden dürfen, beschäftigen denn auch Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft.

terra cognita 39 wirft einen Blick auf die vielfältigen Fragen, die sich aus den jüngsten Entwicklungen und Debatten rund um soziale (Un-)Sicherheit in der Migrationsgesellschaft Schweiz ergeben. Warum sind Migrantinnen und Migranten vermehrt von Armut und Obdachlosigkeit betroffen? Wie wirkt sich Armut auf Kinder und ihre Zukunftsperspektiven aus? Hilft eine restriktive Migrationspolitik, anstehende Fragen des Sozialversicherungssystems zu beantworten, oder führt sie gerade dazu, dass grössere Kosten an einem anderen Ort entstehen? Welche Wege führen aus der sozialen Unsicherheit hinaus, für einzelne Betroffene, aber auch für die Gesellschaft als Ganzes? Und wie kann gemeinsam mit den Betroffenen der Prekarisierung entgegengewirkt werden?

Sécurité sociale dans la société suisse de migration

Il y a en Suisse un réseau dense d'assurances sociales qui offre aux personnes qui vivent et travaillent dans le pays, ainsi qu'à leurs proches, une protection étendue contre les risques. Des études récentes montrent toutefois que tous ne sont pas protégés de la même manière, notamment en matière d'assurance chômage ou d'aide sociale. Les personnes sans passeport suisse en particulier doivent s'attendre à des restrictions en vertu du droit des étrangers lorsqu'elles se retrouvent dans le besoin. Certains groupes de population liés à la migration, comme les travailleurs pauvres sans passeport suisse, les personnes admises à titre provisoire ou les sans-papiers, sont particulièrement touchés par la précarité. L'imbrication croissante de la politique migratoire et de la politique de protection sociale, ainsi que la question de savoir si les autochtones et les immigrés peuvent être considérés et traités différemment, préoccupent aussi bien les milieux politiques que le grand public et les scientifiques.

terra cognita 39 jette un regard sur les multiples questions qui émergent des dernières évolutions et des débats autour de la sécurité (ou de l'insécurité) sociale dans la société suisse de migration. Pourquoi les migrants sont-ils de plus en plus touchés par la pauvreté et le sans-abrisme ? Comment la pauvreté se traduit-elle sur les enfants et sur leurs perspectives d'avenir ? Une politique migratoire restrictive aide-t-elle à répondre aux questions non résolues du système de protection sociale ou conduit-elle à ce que des coûts plus importants soient générés ailleurs ? Quelles sont les voies de sortie de l'insécurité sociale pour les personnes concernées individuellement, mais aussi pour la société dans son ensemble ? Et comment peut-on lutter contre la précarité en collaboration avec les personnes concernées ?

Sicurezza sociale nella società migratoria svizzera

In Svizzera esiste una fitta rete di assicurazioni sociali che offre a coloro che vivono e lavorano nel Paese e ai loro familiari un'ampia protezione contro i rischi. Secondo studi recenti, tuttavia, il grado di protezione differisce a seconda delle persone, per esempio nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione o dell'aiuto sociale: soprattutto chi è privo del passaporto svizzero deve fare i conti con determinate limitazioni previste dal diritto in materia di stranieri quando si trova in una situazione di emergenza. E alcuni gruppi della popolazione aventi un passato migratorio, come i lavoratori poveri (working poor) senza passaporto svizzero, le persone ammesse provvisoriamente o i sans-papiers, sono particolarmente esposti alla precarietà. L'interconnessione sempre più stretta tra la politica in materia di migrazione e la politica di sicurezza sociale nonché la questione se svizzeri e immigrati possano essere considerati e trattati alla stessa stregua sono tematiche all'ordine del giorno della sfera politica, dell'opinione pubblica e degli studiosi.

terra cognita 39 getta uno sguardo sulle molteplici domande che emergono dagli ultimi sviluppi e dibattiti sulla (in)sicurezza sociale nella società migratoria svizzera. Perché sono soprattutto gli immigrati a trovarsi senza casa e in situazioni di indigenza? Quali conseguenze ha la povertà sui bambini e sulle loro prospettive future? Una politica migratoria restrittiva aiuta a sciogliere i nodi irrisolti del sistema delle assicurazioni sociali o ha invece per effetto l'aumento dei costi in un altro settore? In che modo i singoli individui, ma anche la società intera, possono uscire dall'insicurezza sociale? E come si può combattere la precarizzazione coinvolgendo anche i diretti interessati?

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM