



20.451

Parlamentarische Initiative

Marti Samira.

Armut ist kein Verbrechen

Initiative parlementaire

Marti Samira.

La pauvreté n'est pas un crime

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.09.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit

(Silberschmidt, Bircher, Buffat, Fischer Benjamin, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Sauter, Schneeberger)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité

Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Silberschmidt, Bircher, Buffat, Fischer Benjamin, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Sauter, Schneeberger)

Ne pas donner suite à l'initiative

Präsident (Nussbaumer Eric, zweiter Vizepräsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Frau Samira Marti verzichtet auf ein Votum als Urheberin der Initiative, sie spricht als Berichterstatte-rin.

Silberschmidt Andri (RL, ZH): Gerne erläutere ich Ihnen die Argumente der Minderheit Ihrer Kommission, weshalb der parlamentarischen Initiative Marti Samira keine Folge zu geben ist.

Um die Gründe zu erläutern, scheint es mir wichtig zu sein, auf die Entstehungsgeschichte des erst kürzlich revidierten Ausländer- und Integrationsgesetzes hinzuweisen. Wie der Name schon sagt, sieht das Gesetz neben der Regelung des Aufenthaltsstatus von Ausländerinnen und Ausländern

AB 2022 N 1629 / BO 2022 N 1629

auch Integrationsmassnahmen vor. So kann z. B. die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden, falls jemand erheblich und dauerhaft Sozialhilfe bezieht. Der Geist der damaligen Gesetzesberatung war, dass man eine offene Migrationspolitik beschliesst, aber Anforderungen an die Menschen stellt und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe fordert, ganz nach dem Grundsatz: Wir sind eine offene Schweiz für Menschen aus aller Welt, verlangen von ihnen aber auch, dass sie auf eigenen Beinen stehen. Davon ausgeschlossen sind natürlich Menschen, die an Leib und Leben bedroht sind und in der Schweiz Schutz suchen.

Die vorliegende parlamentarische Initiative will nun den Geist der damaligen Gesetzesberatung einseitig aufbrechen. Sie verlangt, dass Personen, die nach zehn Jahren unverschuldet Sozialhilfe beziehen, die Aufenthaltsbewilligung nicht aus diesem Grund verlieren dürfen. Auf den ersten Blick mag das sinnvoll erscheinen. Der Vorstoss hat aber mehrere Haken:

1. Das heute geltende Recht ist erst wenige Jahre alt. Es sieht vor, dass eine Rückstufung oder ein Entzug der Aufenthaltsbewilligung nur dann möglich ist, wenn man dauerhaft und in erheblichem Masse auf Sozialhilfe angewiesen ist. Die Erheblichkeit muss somit bewiesen sein. Da das neue Recht noch relativ jung ist, wird





sich zuerst eine Praxis unter den Kantonen etablieren müssen. Die Kantone haben viele Kompetenzen und viel Verantwortung in der Migrationspolitik. Es würde dem Grundsatz des Föderalismus widersprechen, einer Harmonisierung der kantonalen Praxis jetzt vorzugreifen.

2. Es gibt keine verlässliche Datengrundlage, die besagt, dass das geltende Recht zu Ungerechtigkeiten führt. Natürlich gab es in den letzten Jahren einzelne Fälle, in denen die Gerichte nicht so entschieden haben, wie man sich das gewünscht hat. Als Gesetzgeber bräuchte man aber belastbare Fakten und Zahlen, um aufzuzeigen, dass das geltende Recht eine Ungerechtigkeit zementiert. Diese Fakten sind heute nicht vorhanden.

3. Wir wollen keinen Automatismus. Es soll nach wie vor im Ermessen der Migrationsämter und gegebenenfalls der Gerichte liegen, ob eine erhebliche Abhängigkeit von der Sozialhilfe besteht. Die parlamentarische Initiative hätte zur Folge, dass eine Ausweisung nach zehn Jahren aufgrund einer grossen Abhängigkeit von der Sozialhilfe womöglich nicht mehr möglich wäre.

4. Die parlamentarische Initiative ist unklar formuliert. Wie soll belegt werden, ob man verschuldet oder unverschuldet in eine Sozialhilfeabhängigkeit geraten ist? Wer definiert das Ausmass des Verschuldens? Sind dann wieder die Gerichte gefragt? Wenn ja, welches wäre denn die Verbesserung gegenüber dem Status quo? Es wäre eher für Verwirrung denn für Klarheit gesorgt.

5. Die Ausgaben für Sozialhilfe von Drittstaatsangehörigen steigen seit Jahren an. Die Annahme des Vorstosses gäbe ein falsches Signal, würde man doch das Gefühl vermitteln, dass der Integrationsaspekt im neuen Ausländer- und Integrationsgesetz weniger stark gewichtet werde.

6. Es gilt nach wie vor das Verhältnismässigkeitsprinzip. Das Verhältnismässigkeitsprinzip bedeutet, dass eine Rückstufung oder ein Entzug der Aufenthaltsbewilligung nur dann rechters ist, wenn sie bzw. er verhältnismässig ist. Die Gerichte haben in der letzten Zeit oft auch aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf einen Entzug der Aufenthaltsbewilligung verzichtet.

Ich komme noch kurz auf den Titel zu sprechen: "Armut ist kein Verbrechen" – selbstverständlich ist Armut kein Verbrechen, heute nicht und auch in Zukunft nicht. Die parlamentarische Initiative will aber verhindern, dass man bei Menschen, die dauerhaft und erheblich auf Kosten der Allgemeinheit in der Schweiz sind, Massnahmen ergreifen kann, beispielsweise mit der Herabstufung der Aufenthaltsbewilligung und ganz am Schluss, wenn keine andere Massnahme gegriffen hat, mit dem Entzug der Aufenthaltsbewilligung. Dafür braucht es aber mehrere Verwarnungen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip wird beachtet.

Wie Sie sehen, sind die Hürden heute schon hoch. Ich bitte Sie, der starken Minderheit von 10 Stimmen zu folgen und der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Marti Samira (S, BL), für die Kommission: Bei der vorliegenden parlamentarischen Initiative geht es um die Koppelung des Aufenthaltsrechts an den Bezug von Sozialhilfeleistungen. Diese Verknüpfung ist an sich nicht neu und soll auch nicht aufgehoben werden. Seit 2019 sind wir aber mit neuen Verschärfungen konfrontiert. Seither gibt es im Ausländer- und Integrationsgesetz das Instrument der Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung zu einer Aufenthaltsbewilligung. Zudem wurde die Schutzfrist von 15 Jahren aufgehoben. Eingeführt wurde dieser zusätzliche Hebel damals, um missbräuchlichen Sozialhilfebezug besser sanktionieren zu können.

Bei der damaligen Beratung wurde auf einen ausländischen Sozialhilfebezügler fokussiert, der sich in offensichtlich vorwerfbarer Weise weigert, eine zumutbare Erwerbstätigkeit auszuüben. Als Kommissionssprecherin führte die damalige Nationalrätin Doris Leuthard aus, dass Fälle gemeint seien, in denen sich zum Beispiel jemand weigere, eine Stelle anzutreten. Daher sei es gemäss Kommissionsmehrheit richtig, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung genau angeschaut werde. Die Sanktion sollte also in erster Linie auf Personen abzielen, die die hiesige Lebensweise konsequent ablehnten.

Heute müssen aber die Behörden und Rechtsvertretungen, also alle, die mit der Praxis dieser Gesetzesänderung konfrontiert sind, feststellen, dass neue Unklarheiten mit negativen Folgen geschaffen wurden. Denn ein Verschulden wird, anders als damals gewollt, weitgehend ohne sachlich begründete Nachweise und ohne Bezugnahme auf individuelles Unvermögen – wie fehlende bildungsmässige Ressourcen, Alter, gesundheitsbedingte Beeinträchtigungen, Betreuungslasten oder auch objektive arbeitsmarktrechtliche Integrationshindernisse – in der Tendenz relativ leichtfertig unterstellt.

Von entsprechenden Verwarnungen und Verfügungen sind heute längst nicht nur sogenannte Integrationsverweigerer betroffen, sondern schlicht und einfach Armutsbetroffene, die ihren Lebensunterhalt aus nachvollziehbaren und entschuldigen Gründen eben nicht selbst finanzieren können. Mehrheitlich handelt es sich dabei um Frauen und um Kinder, faktisch immer um Armutsbetroffene aufgrund des Alters, einer Krankheit, ihres Status als Alleinerziehende, der Bildungsferne oder einer prekären beruflichen Tätigkeit, also um Working-Poor.



Diese Personen in prekären Existenzlagen werden heute selbst nach Jahrzehnten in der Schweiz aufgrund ihrer Situation im Extremfall mit Wegweisungen aus dem Land sanktioniert. Aus Angst vor diesen Konsequenzen verzichtet heute ein Teil der ausländischen Bevölkerung auf die soziale Unterstützung, die ihr zustehen würde. Besonders betroffen sind Alleinerziehende. Dieser Nichtbezug führt zu prekären Situationen, in denen auch der Zugang zu Lebensmitteln, zu einer Wohnung oder zur Gesundheitsversorgung eben nicht mehr gewährleistet ist – Sie kennen die Bilder der Lebensmittelabgabestellen während der Pandemie.

Betroffene verschulden sich auch so weit, dass eine Schuldensanierung kaum mehr möglich ist. Bei Mietzinsausständen droht der Verlust der Wohnung. Auf notwendige ärztliche Behandlungen wird verzichtet. Die berufliche Integration ist dadurch erschwert, die gesellschaftliche Isolation wird grösser und die Abhängigkeit vom Staat ebenfalls. Darunter leiden vor allem auch die Kinder. Es leiden aber auch die Gemeinden, die für die Existenzsicherung ihrer Bevölkerung verantwortlich sind.

Deshalb bittet Sie auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Skos), diese parlamentarische Initiative zu unterstützen. Sie schlägt zur Lösung dieses Problems eine Präzisierung im Gesetz vor: Nach zehn Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz soll ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung und eine Rückstufung ausschliesslich dann möglich sein, wenn die Person den Sozialhilfebezug selbst verschuldet hat, wenn sie also z. B. die Situation der Bedürftigkeit mutwillig herbeigeführt hat oder auch mutwillig unverändert lässt. Damit wird der sogenannte Sozialhilfemissbrauch explizit ausgeschlossen.

AB 2022 N 1630 / BO 2022 N 1630

Ist aber umgekehrt der Bezug unverschuldet, erfüllen die Betroffenen also die Schadenminderungspflicht, die bereits heute existiert – im Gegensatz zu dem, was mein Vorredner gesagt hat –, darf das nicht zu aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen führen. In den Fällen des Sozialhilfemissbrauchs soll dieses Steuerelement aber weiterhin zur Verfügung stehen.

Nach der mit 6 zu 5 Stimmen knapp ausgefallenen Abstimmung in der ständerätlichen Kommission hat Ihre Kommission am 28. April dieses Jahres ein zweites Mal darüber beraten. Mit einem klareren Resultat von 14 zu 10 Stimmen hat sie daran festgehalten, Ihnen die Annahme dieser parlamentarischen Initiative zu empfehlen, damit eben in Zukunft die Unterscheidung zwischen Armutsbetroffenen und Missbrauchsfällen möglich wird.

Roduit Benjamin (M-E, VS), pour la commission: En premier lieu, je tiens à déclarer mes intérêts: je suis président de l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale, qui comprend des chefs de service cantonaux et communaux, ainsi que des associations d'entraide. De ce fait, je me concentrerai principalement sur les répercussions en matière d'aide sociale de la révision de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Quel est le contexte? L'un des buts déclarés de la révision est d'encourager l'intégration des personnes étrangères et, le cas échéant, de sanctionner une mauvaise intégration par une révocation ou par une non-prolongation de leur permis B ou C. Parmi les critères d'intégration figure celui de la participation à la vie économique. Ce dernier est rempli lorsque la personne étrangère est financièrement autonome, autrement dit ne bénéficie pas de l'aide sociale. Si l'ancienne loi prévoyait déjà la possibilité de révoquer un permis en raison d'une dépendance à l'aide sociale, cette révision permet de transformer le permis C en simple permis B et, surtout, supprime la protection conférée par le permis C après un séjour de plus de quinze ans en Suisse.

Dès lors, quel est le problème? L'obligation d'intégration exigée par la Confédération met les personnes indigentes dans une situation digne de Kafka. Soit on fait prévaloir son droit à être financièrement soutenu – et on prend le risque de devoir quitter la Suisse –, soit on vit dans la pauvreté, pour préserver son permis de séjour et d'établissement. Or, le grand problème, constaté par nos professionnels sur le terrain, est le non-recours à l'aide sociale de la part des personnes qui y auraient le droit. Le problème, ce ne sont pas les 300 personnes qui ont été renvoyées depuis 2019 parce qu'elles sont tombées à l'aide sociale, mais les milliers d'autres qui n'osent même pas se renseigner sur l'aide sociale en cas de difficultés graves. Pour pouvoir rester en Suisse, elles s'endettent, perdent leur logement, prennent des risques pour leur santé; et elles s'isolent.

Et qu'on ne nous dise pas qu'elles se trouvent dans le besoin par leur propre faute. Sur la durée, vous le savez bien, le processus de paupérisation est complexe et multifactoriel. Or la plupart de ces facteurs, tels que les crises qui se succèdent – on le voit bien depuis deux ans –, la maladie, la séparation ou le divorce, le décès d'un conjoint, tout cela est indépendant de la volonté des personnes touchées.

L'initiative a pour ambition de répondre, du moins en partie, à cette problématique en protégeant du renvoi les personnes étrangères domiciliées légalement en Suisse depuis plus de dix ans – donc qui sont intégrées – et qui sont dépendantes des prestations d'aide sociale sans faute de leur part, comme l'exige la loi.

Gardons aussi à l'esprit trois enjeux du droit à l'aide sociale pour les étrangers préservé par l'initiative.



Premièrement, les services sociaux sont dans l'obligation d'informer les autorités migratoires cantonales, non seulement des prestations sociales, mais aussi de toutes les autres prestations versées dans le domaine des assurances sociales. Le Secrétariat d'Etat aux migrations encourage d'ailleurs les services sociaux à donner les motifs d'octroi de l'aide sociale et à apporter leur appréciation ou commentaire. Cela permet de repérer les personnes étrangères qui se trouvent dans le besoin par leur propre faute. Donc ayons confiance en nos assistants sociaux, il n'y a pas d'abus.

Deuxièmement, l'exclusion sociale: on l'a dit, de peur de perdre son autorisation de séjour et d'établissement une partie de cette population se tourne vers des aides privées, fournies par des ONG ou des oeuvres caritatives. Outre la précarité qu'impliquent de telles aides, les personnes concernées ne figurent plus sur les listes des services sociaux et ne peuvent bien sûr plus bénéficier des autres prestations offertes par ceux-ci. Elles ne sont plus contrôlées et, par exemple, ne bénéficient pas des mesures d'intégration professionnelle.

Troisièmement, l'harmonisation des pratiques cantonales: les cantons peuvent – ou pas – appliquer la révocation. Pour certains, le mot d'ordre est de fermer les yeux et d'accepter les demandes; pour d'autres, il ne faut pas entrer en matière, parce que c'est l'office des migrations qui a le plus de poids. Cela a pour conséquence de créer un tourisme social, soit justement ce que la loi voulait éviter. Ainsi, l'ayant-droit ne se focalise pas seulement sur la réglementation de son canton, mais réfléchit de manière globale, étant donné le risque de perdre son permis. Parce que le canton voisin a une pratique bien plus restrictive, eh bien il gardera un statut de sans-papiers, comme on l'a observé durant la crise généralisée du Covid.

Lors des débats en commission, une minorité estime qu'il faut s'en tenir au système fédéraliste suisse et éviter tout automatisme. Elle s'appuie aussi sur l'équilibre qui aurait prétendument été trouvé lors de la révision entre le facteur d'intégration et le durcissement des dispositions relatives à l'aide sociale.

La commission, au contraire, en faisant preuve de bon sens et aussi d'un brin d'humanité, vous recommande, par 14 voix contre 10, de donner suite à cette initiative parlementaire.

Präsident (Nussbaumer Eric, zweiter Vizepräsident): Die Mehrheit beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Silberschmidt beantragt, ihr keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.451/25524)

Für Folgegeben ... 94 Stimmen

Dagegen ... 86 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsident (Nussbaumer Eric, zweiter Vizepräsident): Herr Glarner stellt einen Ordnungsantrag.

Glarner Andreas (V, AG): Der Aufruf kam ein bisschen spät; es waren noch lange nicht alle im Saal. Ich bitte Sie, die vorherige Abstimmung zu wiederholen.

Präsident (Nussbaumer Eric, zweiter Vizepräsident): Wir stimmen über den Ordnungsantrag Glarner auf Wiederholung der Abstimmung ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.451/25528)

Für den Ordnungsantrag Glarner ... 86 Stimmen

Dagegen ... 77 Stimmen

(15 Enthaltungen)

Präsident (Nussbaumer Eric, zweiter Vizepräsident): Wir stimmen nun noch einmal über Folgegeben ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.451/25527)

Für Folgegeben ... 96 Stimmen

Dagegen ... 85 Stimmen

(0 Enthaltungen)