



Juni 2019

Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates der Staatspolitischen Kommission des Ständerates 17.3260 vom 30. März 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	6
2.1	Entstehung des Postulats	6
2.2	Vorarbeiten zum Bericht	7
2.3	Grundzüge des Berichts	7
3	Begriff der Sozialhilfe	8
4	Bundeskompetenzen in der Sozialhilfe	8
4.1	Koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes	8
4.2	Umfassende Bundeskompetenz	9
4.2.1	Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer	9
4.2.2	Sozialhilfe für Arbeitslose	9
4.3	Sachlich begrenzte Kompetenzen für die Regelung der Sozialhilfe im Asyl- und Ausländerbereich	9
4.3.1	Übersicht zum Inhalt von Artikel 121 Absatz 1 BV	9
4.3.2	Asylbereich	10
4.3.3	Ausländerbereich	10
4.3.4	Tragweite von Artikel 121a BV	13
4.3.5	Grundrechtskonformität	13
4.3.6	Zwischenfazit	13
5	Rechtliche Grundlagen im Migrationsrecht	14
5.1	Asylrecht	14
5.2	Ausländerrecht	15
5.2.1	Grundsätze	15
5.2.2	Angehörige von EU/EFTA-Mitgliedstaaten	16
5.2.3	Drittstaatsangehörige	17
5.2.3.1	Erteilung und Widerruf sowie Rückstufung von Bewilligungen bei Sozialhilfeabhängigkeit	17
5.2.3.2	Rechtsprechung zum Widerruf bzw. zur Nichtverlängerung von Bewilligungen wegen Sozialhilfeabhängigkeit	18
5.2.3.3	Schutz des Privatlebens und des Familienlebens nach Artikel 8 EMRK	19
5.3	Bürgerrecht	22
5.4	Integration	23
5.4.1	Integrationsrechtliche Grundlagen	23
5.4.2	Integrationsförderung im Rahmen der KIP	24
5.4.3	Integrationsagenda Schweiz	24
5.4.4	Motionen der WBK zur Integration von zugewanderten Jugendlichen	27
5.4.5	Zwischenfazit	27
6	Handhabung der Sozialhilfe durch Bund und Kantone	27
6.1	Sozialhilfe im Asylbereich	27
6.2	Sozialhilfe im Ausländerbereich	28
6.3	Erhebung der Praxis in den Kantonen	29
6.3.1	Informationsfluss als Basis für Massnahmenprüfung	29
6.3.2	Unterschiedliches Vorgehen und Richtwerte	29
6.3.3	Verhältnismässigkeit als zentrales Konzept	29
6.3.4	Rolle des Familiennachzugs	30

6.3.5	Kantonale Unterschiede und Handlungsbedarf	30
7	Zusammensetzung der Sozialhilfebezüger aus Drittstaaten	31
7.1	Querschnittsanalyse 2016	31
7.1.1	Drittstaatsangehörige in der Sozialhilfe	31
7.1.2	Sozialhilferisiko und Asylhintergrund.....	31
7.1.3	Sozialhilferisiko und Zulassungsgründe	32
7.1.4	Haushaltssituation und Alter	33
7.1.5	Erwerbssituation.....	33
7.1.6	Bezugsdauer	34
7.1.7	Erheblicher Sozialhilfebezug.....	34
7.2	Längsschnittanalyse (2010–2016)	34
7.2.1	Kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs	35
7.2.2	Wechsel des Aufenthaltsstatus	36
7.3	Wichtigste statistische Ergebnisse	36
8	Handlungsoptionen.....	37
8.1	Handlungsspielraum.....	37
8.2	Punktueller Einschränkung bei der Sozialhilfe.....	38
8.3	Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)	40
8.3.1	Anpassungen bei der Erteilung und beim Widerruf der Aufenthaltsbewilligung	40
8.3.2	Anpassungen beim Familiennachzug.....	44
8.3.3	Anpassungen beim Widerruf und bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung	45
8.3.4	Anpassung beim Zustimmungsverfahren	46
8.4	Anpassungen der Voraussetzungen zur Erteilung des Bürgerrechts	47
8.5	Gezielte Integrationsmassnahmen bei Risikogruppen (präventiver Ansatz).....	48
8.6	Optimierung des Meldeflusses zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden.....	50
8.7	Verbesserung der Datenbeschaffung bei Sozialhilfebezug.....	51
9	Weiteres Vorgehen	54
	Anhänge	55

1 Zusammenfassung

Am 8. Juni 2017 hat der Ständerat das Postulat 17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) angenommen.¹ Es hat folgenden Wortlaut: *«Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Zudem wird der Bundesrat beauftragt, die für die Beurteilung solcher Einschränkungen nötigen Daten zu erheben (Nationalitäten von ausländischen Sozialhilfebezügern, ihren Status zum Zeitpunkt der Zuwanderung, Transfer von Sozialhilfegeldern ins Ausland, Vorschläge zur Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Datenbeschaffung bei den Kantonen usw.)».*

Zur Erfüllung des Postulats hat das SEM zwei externe Studien in Auftrag gegeben. Im Jahr 2016 wurden etwas mehr als 340 000 Personen in der Schweiz von der Sozialhilfe unterstützt. Davon stammen knapp 60 000 Personen (17 %) aus Drittstaaten (d.h. ohne EU/EFTA-Staaten) ausserhalb des Asylbereichs. Sie bilden den Gegenstand des vorliegenden Berichts. Rund 20 000 dieser Personen besitzen eine Aufenthaltsbewilligung und rund 40 000 eine Niederlassungsbewilligung.

Ein erheblicher Anteil dieser Personen hat einen früheren Asylhintergrund, das heisst, sie oder ihre Familienangehörigen sind ursprünglich auf dem Asylweg oder in einem Asylkontext in die Schweiz gekommen. Personen aus dem Asylbereich werden in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz sehr häufig von der Sozialhilfe unterstützt, die entsprechenden Quoten liegen über 80 Prozent. Es liegt nahe, dass diese Faktoren auch noch nachwirken, wenn die Betroffenen rechtlich und statistisch betrachtet nicht mehr zum Asylbereich gehören. Präventive Integrationsmassnahmen sind daher bei dieser Personengruppe besonders wichtig.

Das Sozialhilferisiko hängt stark davon ab, aus welchen Gründen eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt wurde. Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz ziehen, sind praktisch nie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Überdurchschnittlich hoch ist das Sozialhilferisiko dagegen bei Drittstaatsangehörigen, die in diesem Zeitraum im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind. Bemerkenswert ist dabei, dass das Sozialhilferisiko grösser ist, wenn die Drittstaatsangehörigen zu einer Schweizer Partnerin oder zu einem Schweizer Partner ziehen, als wenn es sich um eine Ausländerin oder einen Ausländer handelt.

Bei rund einem Viertel der 37 000 Dossiers (als Dossiers gelten Familien, Ehepaare oder Einzelpersonen) beliefen sich die Sozialhilfekosten insgesamt auf über 80 000 Franken. Die Mehrheit aller Unterstützungseinheiten mit Bezügen von über 80 000 Franken (58 %) lebt in Familienhaushalten mit Kindern, davon ist wiederum die Mehrheit alleinerziehend (53 %).

Es zeigt sich auch die Tendenz, dass es den Betroffenen mit zunehmender Dauer des Aufenthalts schwerer fällt, etwa den späteren Familiennachzug oder die Geburt von Kindern in der Schweiz ökonomisch zu bewältigen.

Um Aufschlüsse über die Zusammenhänge zwischen Aufenthaltsverlauf und Sozialhilfebezug zu erhalten, wurde eine Längsschnittanalyse von neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen durchgeführt (sogenannte «Einwanderungskohorten»). Dies ermöglicht unter anderem

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173260>

die Analyse von Integrationsverläufen bzw. langfristigen Sozialhilfebezügen gewisser Personengruppen und damit deren Eingrenzung («Risikogruppen»).

Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Festlegung und Ausrichtung der Sozialhilfe im Ausländerbereich sind beschränkt. Es sind nur punktuelle Eingriffe möglich. Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, der die Voraussetzung für Sozialhilfe durch die Kantone ist.

Das geltende Ausländerrecht berücksichtigt bereits heute den Bezug von Sozialhilfe bei den Regelungen über die Erteilung und den Widerruf von Bewilligungen. Am 1. Januar 2019 sind zudem mehrere Verschärfungen in diesem Bereich in Kraft getreten.

Aufgrund der beschränkten Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfe selbst und der Ergebnisse der beiden Studien werden bei den Handlungsoptionen in erster Linie Verschärfungen der bestehenden Regelungen im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts diskutiert. Es werden weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Integration von Risikogruppen aufgezeigt, um einer Sozialhilfeabhängigkeit vorzubeugen. In Erwägung gezogen werden auch Verbesserungen bei den Statistiken sowie Vereinfachungen beim Datenaustausch zwischen den Behörden.

Der Bundesrat hat das EJPD beauftragt, die im Bericht enthaltenen Handlungsoptionen im Rahmen einer Gruppe von Experten, insbesondere mit den kantonalen Vollzugsbehörden, bezüglich der Auswirkungen und der Praktikabilität zu prüfen und anschliessend dem Bundesrat bis Ende November 2019 über die Ergebnisse Bericht zu erstatten und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.

2 Ausgangslage

2.1 Entstehung des Postulats

Am 12. Januar 2017 hat die SPK-S die Motion 14.3691 der FDP-Liberale Fraktion «Keine Einwanderung in unser Sozialsystem» vom 10. September 2014 beraten. Diese Motion will Einwanderer aus Drittstaaten nach der Einreise für eine Anfangszeit von drei bis fünf Jahren von der Sozialhilfe ausschliessen. Sie wurde vom Nationalrat am 14. September 2016 angenommen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wurde von der SPK-S beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) dazu einen Bericht auszuarbeiten. In diesem Bericht vom 20. März 2017 wurden insbesondere Fragen zur Statistik über den Bezug von Sozialhilfe durch ausländische Personen aus Drittstaaten, zur ausländerrechtlichen Praxis in den Kantonen beim Bezug von Sozialhilfe, zu den Regelungskompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe sowie zu den Möglichkeiten einer bundesrechtlichen Beschränkung der Sozialhilfe im Rahmen der geltenden Verfassung (Art. 115 und 121 Abs. 1 der Bundesverfassung², BV) behandelt.

An der Sitzung vom 31. März 2017 reichte die SPK-S das Postulat 17.3260 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» ein. Es wurde am 8. Juni 2017 vom Ständerat angenommen und hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken oder ausschliessen kann. Zudem wird der Bundesrat beauftragt, die für die Beurteilung solcher Einschränkungen nötigen Daten zu erheben (Nationalitäten von ausländischen Sozialhilfebezügern, ihren Status zum Zeitpunkt der Zuwanderung, Transfer von Sozialhilfegeldern ins Ausland, Vorschläge zur Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Datenbeschaffung bei den Kantonen usw.)». Der vorliegende Bericht erfüllt diesen Auftrag. Ebenfalls am 8. Juni 2017 hat der Ständerat die oben genannte Motion 14.3691 abgelehnt.

Am 8. März 2018 reichte Nationalrätin Yvonne Feri zudem das Postulat «Notwendige Kinderschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern» (18.3121) ein. Der Bundesrat kündigte in seiner Stellungnahme vom 9. Mai 2018 an, dass die Auswirkungen von Kinderschutzmassnahmen auf die ausländerrechtlichen Massnahmen bei Vorliegen von Sozialhilfekosten im Rahmen des vorliegenden Berichts soweit als möglich ebenfalls untersucht werden. Im Rahmen der Gespräche mit den Kantonen wurde die Thematik aufgegriffen und in der Studie ECOPLAN behandelt (siehe Anhang II, Ziff. 4.5). Der vorliegende Bericht äussert sich auch zu diesem Postulat.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Kanton St. Gallen am 18. April 2016 eine Standesinitiative mit dem Titel «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen» (16.307) eingereicht hat. Dieser wurde am 27. April 2017 Folge gegeben.

Zudem beantragt die SPK-N mit Beschluss vom 12. April 2019 der parlamentarische Initiative von Nationalrat Erich Hess vom 15. März 2018 «Sozialhilfe-Obergrenze für Ausländer» (18.415) keine Folge zu geben.

² SR 101

2.2 Vorarbeiten zum Bericht

Zur Beantwortung des Postulats hat das SEM zwei externe Studien in Auftrag gegeben. Die beiden Studien wurden durch eine Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern anderer Bundesämter (Bundesamt für Statistik [BFS], Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]), der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) und des Schweizerischen Städteverbands (SSV) begleitet.

Die erste Studie BASS vom 5. November 2018 «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen» (siehe Anhang I) befasst sich mit Fragen zur Anzahl und zu den Merkmalen der potenziell Betroffenen: Zum einen ging es darum abzuschätzen, wie viele Drittstaatsangehörige Sozialhilfe beziehen und damit potenziell von einer Veränderung bzw. Verschärfung der rechtlichen Grundlagen gemäss dem Auftrag des Postulats betroffen wären. Zum anderen wurden die Wahrscheinlichkeit und die Einflussfaktoren des Sozialhilfebezugs untersucht. Es wurde also beurteilt, wie gross die Wahrscheinlichkeit ist, dass Drittstaatsangehörige – im Vergleich zu anderen Personengruppen – in der Schweiz Sozialhilfe beziehen, und welche Faktoren diese Wahrscheinlichkeit beeinflussen.

Die zweite Studie ECOPLAN vom 5. Dezember 2018 «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone» (siehe Anhang II) untersuchte die ausländerrechtliche Praxis der Kantone bei einem Sozialhilfebezug durch Drittstaatsangehörige.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die im Postulat enthaltene Teilfrage zum Transfer von Sozialhilfegeldern ins Ausland wegen der fehlenden Daten nicht beantwortet werden kann. Eine systematische Erfassung der von Einzelpersonen ins Ausland überwiesenen Gelder nach Höhe der Beträge, Herkunft der Geldmittel, Nationalität der überweisenden Person und nach Empfängerländern setzt rechtliche Grundlagen voraus, die eine entsprechende Erfassungs- und Meldepflicht aller Zahlungsinstitute verankern und die Schaffung einer Meldestelle mit den erforderlichen Datenbanken und Auswertungsmöglichkeiten vorsehen. Zudem müssten die Zollkontrollen bei der Ausreise verstärkt werden, um auch die Mitnahme von Bargeld bei Auslandsreisen zu erfassen. Der Bundesrat erachtet einen derartigen Eingriff in den internationalen Zahlungs- und Reiseverkehr und den damit verbundenen administrativen Aufwand ungeachtet der zahlreichen rechtlichen Fragen als unverhältnismässig. Nach Auffassung des Bundesrates ist es zentral, dass die Kantone sicherstellen, dass die Höhe der entrichteten Sozialhilfe einzig nach dem Lebensbedarf im Inland bemessen wird (siehe auch Antworten des Bundesrates zum Postulat Quadri 17.3066 vom 7. März 2017 und der Interpellation Bischof 17.3165 vom 16. März 2017).

2.3 Grundzüge des Berichts

Im vorliegenden Bericht wird dargelegt, was in der Schweiz allgemein unter dem Begriff «Sozialhilfe» verstanden wird und wie die Kompetenzen in diesem Bereich geregelt sind. Anschliessend werden die bestehenden migrationsrechtlichen Massnahmen bei einem Sozialhilfebezug durch Angehörige von Drittstaaten sowie die Handhabung dieser Regelungen durch die Kantone dargestellt.

Dabei ist zu erwähnen, dass nach der Einreichung des Postulats Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes³ (AIG) in Kraft getreten sind, die neue ausländerrechtliche Massnahmen bei Vorliegen eines Sozialhilfebezugs ermöglichen. Diese Änderungen wurden im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung; Ziff. 4.3.3) sowie der Integrationsvorlage geschaffen (Ziff. 5.3.2.1).⁴

Da die Vermeidung, Behebung oder Verminderung der Bedürftigkeit und damit des Bezugs von Sozialhilfe ein wichtiges Ziel der Integrationsförderung ist, wird auch auf die aktuellen Entwicklungen und Schwerpunkte der Schweizer Integrationspolitik eingegangen.

In einem letzten Teil werden Handlungsoptionen zur Vermeidung des Bezugs von Sozialhilfe durch Drittstaatsangehörige und zur Einschränkung von Sozialhilfeleistungen an diese Personen dargestellt und bewertet. Sie beruhen insbesondere auf den Ergebnissen der erwähnten Studien (Ziff. 2.2). Am Schluss wird das weitere Vorgehen des Bundesrats erläutert.

3 Begriff der Sozialhilfe

Zusammengefasst kann Sozialhilfe folgendermassen definiert werden:

«Sozialhilfe bezweckt die Sicherung der Existenz sowie die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit bedürftiger Personen. Die Sozialhilfe wird von der öffentlichen Hand ausgerichtet, ist subsidiär zu anderen privaten oder öffentlichen Hilfen und bemisst sich nach den Verhältnissen im Einzelfall.»⁵

4 Bundeskompetenzen in der Sozialhilfe

Nach Artikel 3 BV gilt bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ein Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes; das heisst, der Bund darf Aufgaben einzig gestützt auf konkrete Einzelermächtigungen in der Bundesverfassung übernehmen. Artikel 115 BV enthält keine materiell-rechtliche, sondern nur eine koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes (Ziff. 4.1). Die Verfassung kennt im Bereich der Sozialhilfe aber auch umfassende (Ziff. 4.2) sowie sachlich begrenzte Bundeskompetenzen (Ziff. 4.3). Die konkreten Möglichkeiten einer bundesrechtlichen Beschränkung der Sozialhilfe im Ausländerbereich sind in Ziffer 4.3.3 dargelegt.

4.1 Koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes

Artikel 115 Satz 1 BV verankert eine Kollisionsregel, welche die interkantonale Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger bestimmt, indem sie den Grundsatz der wohnörtlichen Unterstützungspflicht statuiert. Gestützt auf die in Artikel 115 Satz 2 BV verankerte Gesetzgebungskompetenz zur Regelung von Ausnahmen und Zuständigkeiten wurde das Zuständigkeitsgesetz vom 24. Juni 1977⁶ (ZUG) erlassen. Artikel 115 BV begründet hingegen keine Kompetenz, materiell-rechtliche Sozialhilfenormen zu erlassen, und zwar weder für den

³ SR 142.20

⁴ AS 2018 733, Botschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3007 ff. und AS 2017 6521; Zusatzbotschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) BBl 2016 2821 ff.

⁵ Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl., Bern, Stuttgart, Wien, 1999, S. 25.

⁶ SR 851.1

Bund noch für die Kantone, deren Zuständigkeit für die Sozialhilfe bereits aus Artikel 3 BV abgeleitet werden kann (subsidiäre Generalkompetenz der Kantone).

4.2 Umfassende Bundeskompetenz

Die Verfassung gibt dem Bund die Kompetenz, für zwei Personengruppen umfassende Regelungen über die Sozialhilfe zu erlassen:

4.2.1 Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

Artikel 40 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesgesetzgeber ausdrücklich, die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Bereich der Sozialhilfe (im Verfassungstext als «Unterstützung» bezeichnet) zu regeln. Mit dem Erlass der Artikel 22 ff. des Auslandschweizergesetzes vom 26. September 2014⁷ (ASG) hat der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.

4.2.2 Sozialhilfe für Arbeitslose

Artikel 114 Absatz 5 BV ermächtigt den Bund, über die Leistungen der Arbeitslosenversicherung hinaus Massnahmen der Sozialhilfe für arbeitslose Personen zu definieren («Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge»). Von dieser Gesetzgebungskompetenz hat der Bund bisher keinen Gebrauch gemacht.

4.3 Sachlich begrenzte Kompetenzen für die Regelung der Sozialhilfe im Asyl- und Ausländerbereich

4.3.1 Übersicht zum Inhalt von Artikel 121 Absatz 1 BV

Artikel 121 Absatz 1 BV lautet wie folgt: «Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes.»

Diese Vorschrift umschreibt die Kompetenz des Bundes im *Ausländerwesen* mit einer Aufzählung von Einzelvorschriften (Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung); die Kompetenz ist indessen umfassend und ermöglicht die Regelung von Fragen, die den Status und die Stellung von Ausländerinnen und Ausländern betreffen. Weiter erklärt Artikel 121 Absatz 1 BV «die Gewährung von Asyl» zur Sache des Bundes und verankert damit ebenfalls eine umfassende Bundeskompetenz im *Asylbereich*. Mit dem Asylgesetz und der teilweisen Einbindung in den europäischen Asylraum (Dublin-Assoziierung) hat der Bund den Asylbereich umfassend geregelt, sodass für kantonale Regelungen im Bereich der Asylgewährung und des Asylverfahrens kein Raum mehr besteht.⁸

Der Wortlaut von Artikel 121 Absatz 1 BV enthält – anders als die Artikel 40 Absatz 2 und 114 Absatz 5 BV – keinen ausdrücklichen Hinweis auf eine Kompetenz des Bundes zum Erlass von sozialhilferechtlichen Bestimmungen im Asyl- und Ausländerbereich. Daraus kann indessen nicht der Schluss gezogen werden, dem Bund stehe zur Regelung solcher Fragen keine Befugnis zu. Vielmehr ist durch Auslegung der Umfang der Bundeskompetenz zu ermitteln. Dabei zeigt sich, dass die Befugnisse des Bundes im Asylbereich (Ziff. 4.3.2) weiter reichen als im Ausländerbereich (Ziff. 4.3.3).

⁷ SR 195.1

⁸ Alberto Achermann, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 121 N. 24.

4.3.2 Asylbereich

Hinsichtlich der Kompetenz zur Regelung des Asylbereichs (Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländer und Flüchtlinge sowie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl) entspricht Artikel 121 Absatz 1 BV inhaltlich weitgehend der Vorgängerbestimmung des Artikels 69^{ter} aBV. Bereits diese Bestimmung wurde insofern weit ausgelegt, als dem Bund die Kompetenz eingeräumt wurde, die Rechtsstellung von Personen des Asylbereichs umfassend zu regeln.

Daraus leitete der Bundesrat schon vor vierzig Jahren (im Rahmen der Vorarbeiten zum Erlass des ersten Asylgesetzes) auch die Befugnis des Bundes ab, Fragen finanzieller Natur im Zusammenhang mit der Asylgewährung zu ordnen. Er folgerte für den Bereich der Sozialhilfe, dass dem Bund – insbesondere auch weil eine Bundesbehörde über die Aufnahme von Flüchtlingen entscheidet – «bundesstaatsrechtlich auch die Möglichkeit gegeben werden muss, nötigenfalls fürsorgerische Massnahmen zu treffen»⁹. Diese Auslegung wurde im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung insofern bestätigt, als der Bundesrat in der Botschaft darlegte, die nachgeführte Kompetenznorm ermächtige den Bund ganz allgemein dazu, die «Rechtsstellung der Flüchtlinge» (umfassend) zu regeln.¹⁰

Trotz dieser Bundeskompetenz verfügen die Kantone für die Ausrichtung von Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich nach wie vor über einen gewissen Regelungsspielraum. Allerdings hat der Bund von seiner Regelungsbefugnis in den letzten Jahren durch Änderungen des Asylgesetzes (insb. Art. 80 ff. AsylG) zunehmend Gebrauch gemacht, sodass in diesem Umfang der Regelungsspielraum der Kantone kleiner geworden ist (vgl. dazu Ziff. 6.1). So ist beispielsweise bundesrechtlich vorgeschrieben, dass die Unterstützung für Asylsuchende nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten ist (Art. 82 Abs. 3 AsylG). Artikel 83 AsylG enthält die gesetzliche Grundlage zur Einschränkung der Sozialhilfe (vollständige oder teilweise Ablehnung, Kürzung oder Entzug). Artikel 89 Absatz 3 AsylG legt unter anderem fest, dass das SEM die Ausrichtung einzelner Pauschalenbestandteile von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen kann. Dazu gehört beispielsweise die rasche Integration bei vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen. Diese bundesrechtlichen Eingriffe verfolgen zum einen den Zweck, die Attraktivität der Schweiz als Zielland von Asylsuchenden zu reduzieren. Zum anderen sollen sie Anreize zur Integration von Personen mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz setzen.

4.3.3 Ausländerbereich

Gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 BV kann der Bund umfassende Regelungen in den folgenden *ausländerrechtlichen Sachbereichen* treffen: Einreise, Aufenthalt (Bewilligungspflicht, Höchstzahlen usw.) und Aufenthaltsende (Widerruf von Bewilligungen, Ausreise). Auch die Rechtsstellung von Aufenthaltern und Niedergelassenen kann bundesrechtlich geregelt werden, soweit ein Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit besteht. Anerkannt ist ferner, dass der Bund gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 BV Bereiche der Integration von Ausländerinnen und Ausländern regeln kann. Macht der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch, so hat er auf kantonale Zuständigkeiten, zum Beispiel im Schulwesen oder in der Sozialhilfe, Rücksicht zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in der jüngeren Zeit in Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen darauf hingewiesen, im Ausländerbereich obliege es dem kantona-

⁹ Botschaft des Bundesrats vom 31. August 1977 zum Asylgesetz und zum Bundesbeschluss betreffend den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BBl **1977** III 105 ff. (hier S. 114).

¹⁰ Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl **1997** I 1 ff. (hier S. 335).

len Gesetzgeber, eine Einschränkung des Anspruchs auf Sozialhilfeleistungen vorzusehen.¹¹ Ähnlich argumentierte der Bundesrat in einem Bericht vom Februar 2015 in Erfüllung des Postulats 13.4010 «Rahmengesetz für die Sozialhilfe».¹² In seiner Antwort auf die Motion 14.3691 kam der Bundesrat zum Schluss, für den geforderten *generellen* Sozialhilfeausschluss von Personen aus Drittstaaten fehle dem Bund die verfassungsrechtliche Kompetenz. Aus diesen Stellungnahmen lässt sich folgern, dass der Bund jedenfalls für weitreichende sozialhilferechtliche Regelungen aus Artikel 121 Absatz 1 BV keine Regelungskompetenz ableiten kann. Umgekehrt ginge aber die Folgerung zu weit, dem Bund stünden überhaupt keine Regelungskompetenzen zu. Soweit bundesgesetzliche Vorschriften über die Sozialhilfe im Ausländerbereich den Kantonen einen substanziellen Regelungsspielraum belassen (insofern bloss «punktuellen Charakter» haben), sollte deren Zulässigkeit nicht von vornherein verneint werden.

An diese Überlegungen hat der Bundesrat angeknüpft bei der Inanspruchnahme der Bundeskompetenz zum Erlass von zwei sozialhilferechtlichen Vorschriften im Ausführungsgesetz zu Artikel 121a BV, das die Bundesversammlung am 16. Dezember 2016 verabschiedet hat.¹³ Dieses Gesetz enthält in zwei Bestimmungen Regelungen über die Sozialhilfe:

- Gemäss Artikel 29a AIG haben Ausländerinnen und Ausländer (EU/EFTA-Staatsangehörige sowie Drittstaatsangehörige), die sich lediglich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, sowie deren Familienangehörige keinen Anspruch auf Sozialhilfe.
- Ferner besteht gemäss Artikel 61a Absatz 3 AIG für EU/EFTA-Staatsangehörige im Zeitraum von der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bis zum Erlöschen des Aufenthaltsrechts kein Anspruch auf Sozialhilfe.

Diese Regelung, erlassen mit dem Ziel, in den Kantonen eine einheitliche Praxis herbeizuführen, erfasst nur eine relativ eng umschriebene Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern und ist in ihrer zeitlichen Wirkung überschaubar.

Der Erlass dieser Bestimmungen macht zugleich deutlich, dass mittels Auslegung genauer zu umschreiben ist, wie weit ein auf Artikel 121 Absatz 1 BV gestützter Bundeseingriff zur Regelung sozialhilferechtlicher Aspekte im Ausländerwesen gehen darf. Die bisherigen, eher pauschalen Umschreibungen haben keine hinreichende Orientierungsfunktion.

Es müssen weitere Differenzierungen vorgenommen werden; geeignet erscheint eine Eingrenzung der Bundeskompetenz anhand von Leitsätzen, die (nicht abschliessend) wie folgt formuliert werden könnten:

- (1) Der auf Artikel 121 Absatz 1 BV abgestützte Erlass sozialhilferechtlicher Bestimmungen im Ausländerbereich ist nicht ausgeschlossen, wenn dies *unter gebührender Rücksichtnahme* auf die Sozialhilfekompetenz der Kantone geschieht.
- (2) Der Regelungsspielraum des Bundes zum Erlass gesetzlicher Vorschriften über die Sozialhilfe im Ausländerbereich ist *geringer als im Asylbereich* (vgl. dazu oben Ziff. 4.3.2). Das ist bereits in der Formulierung des Artikels 121 Absatz 1 BV

¹¹ Vgl. beispielsweise Stellungnahme des Bundesrats vom 20. August 2014 zum Postulat 14.3463 (Einwanderung aus Drittstaaten geschickt steuern) sowie vom 21. Juni 2013 zur Interpellation 13.3297 (Stellensuche und Sozialtourismus).

¹² Vgl. Ziff. 2.4 des Berichts des Bundesrats vom 25. Februar 2015 («Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten») in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe».

¹³ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2016 über die Ausländerinnen und Ausländer (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 8917 (Referendumsvorlage). Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3007 ff. (hier S. 3071), die entsprechende Gesetzgebungskompetenz auf Art. 121 Abs. 1 BV abgestützt.

angelegt: Im Asylbereich ist der Bund generell für die Gesetzgebung «über die Gewährung von Asyl» zuständig; demgegenüber listet der Verfassungstext die Zuständigkeitsbereiche im Ausländerbereich einzeln auf («Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern»). Ferner dürfen in diesem Zusammenhang auch zwei weitere zentrale Eckpunkte des Asylwesens mitberücksichtigt werden: Zum einen überweist der Bund den Kantonen Subventionen zur Abgeltung von Sozialhilfekosten. Zum anderen ist auch von Bedeutung, dass eine Bundesbehörde (SEM) über die Asylgewährung entscheidet, während im Ausländerbereich die Kantone zu wesentlichen Teilen Vollzungsaufgaben übernehmen (z. B. Bewilligungserteilung für Kurzaufenthalt, Aufenthalt, Niederlassung und Grenzgänger sowie Bewilligungswiderruf und Wegweisungsvollzug).

- (3) Die Zulässigkeit eines Bundeseingriffs im Sozialhilfebereich ist insbesondere daran zu messen, ob ein solcher Schritt zur Durchsetzung ausländerpolitischer Ziele oder Grundsätze und damit zur Durchsetzung von Bundesinteressen notwendig ist. Beispielsweise könnten die Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland (für bestimmte Personengruppen) oder die rasche Integration von Personengruppen mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz als derartige *ausländerpolitische Ziele* identifiziert werden.¹⁴ Eine Bundesregelung lässt sich eher rechtfertigen, wenn das angestrebte ausländerpolitische Ziel besonders gewichtig ist und breite Unterstützung genießt.
- (4) Ein beabsichtigter Bundeseingriff kann das eine ausländerpolitische Ziel stärken (z. B. Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland) und gleichzeitig ein anderes ausländerpolitisches Ziel schwächen (z. B. Integrationsförderung, erhöhter Schutzbedarf vulnerabler Personen). Liegt ein solcher *Zielkonflikt* vor, so empfiehlt sich eine *besondere Zurückhaltung* des Bundes.
- (5) Wichtiger Gradmesser für die Zulässigkeit sozialhilferechtlicher Bestimmungen des Bundes im Ausländerbereich ist die *inhaltliche und zeitliche Wirkung* der beabsichtigten Massnahmen; gemeint sind damit namentlich folgende Faktoren: Dauer der Massnahme (befristet / unbefristet); tatsächliche und finanzielle Auswirkungen auf die betroffenen Personen und auf die Kantone; Grösse und Zusammensetzung der betroffenen Gruppe ausländischer Personen.
- (6) Ein Vorstoss in «Kernbereiche» der kantonalen Sozialhilfekompetenz (Organisation der Sozialhilfebehörden und Zuständigkeiten; Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe; Festsetzung der Beiträge usw.) sollte unterbleiben.

In Berücksichtigung dieser Leitsätze könnte eine auf Artikel 121 Absatz 1 BV gestützte Bundeskompetenz zum Erlass sozialhilferechtlicher Bestimmungen im Ausländerbereich in der folgenden Kurzformel umrissen werden:

Die Bundeskompetenz könnte dann bejaht werden, wenn die betreffende Massnahme zur Durchsetzung eines wichtigen ausländerpolitischen Ziels notwendig erscheint, nicht im Konflikt steht mit anderen ausländerpolitischen Zielen, in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt ist und den «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz unberührt lässt.

¹⁴ Art. 121a BV ist im Rahmen einer harmonisierenden Verfassungskonstruktion in diese Beurteilung einzubeziehen; diese Verfassungsnorm verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig steuert.

4.3.4 Tragweite von Artikel 121a BV

Gemäss Artikel 121a Absatz 2 Satz 3 BV kann der Anspruch von Ausländerinnen und Ausländern «auf Sozialleistungen» beschränkt werden. Der Begriff der Sozialleistung wird in der Bundesverfassung zwar nicht näher umschrieben, es kann aber davon ausgegangen werden, dass unter diesen Begriff alle Leistungen fallen, die der Verwirklichung der in Artikel 41 BV verankerten Sozialziele dienen. Darunter fallen insbesondere die eidgenössischen Sozialversicherungen (Art. 111–117 BV) und die Sozialhilfe der Kantone. Zum Erlass einer allfälligen Leistungsbeschränkung ist der jeweilige Gesetzgeber (auf Bundes- bzw. Kantonsebene) im Rahmen seiner Kompetenzen ermächtigt (vgl. auch Art. 121a Abs. 5 BV, wonach das [eidgenössische oder kantonale] Gesetz die Einzelheiten regelt). Hätte der Verfassungsgeber beabsichtigt, dass der Bundesgesetzgeber neu auch generell zum Erlass von Bestimmungen über die Einschränkung der Sozialhilfe zuständig sein soll, so hätte er dies – in der Logik des Verfassungsvorbehalts des Bundes nach Artikel 3 BV – auch entsprechend deutlich formulieren müssen (vgl. zur Berücksichtigung von Art. 121a BV im Rahmen der harmonisierenden Verfassungskonstruktion Ziff. 4.3.3).

4.3.5 Grundrechtskonformität

Falls im Einzelfall die Bundeskompetenz zum Erlass von sozialhilferechtlichen Normen im Ausländerbereich bejaht wird, muss in einem zweiten Schritt die weitere Verfassungsmässigkeit der geplanten Massnahme geprüft werden. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass die Anwendung der entsprechenden Normen *rechtsgleich und diskriminierungsfrei* erfolgen kann, kein unzulässiger Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens vorliegt (Art. 8 Abs. 1 und 2 und Art. 13 Abs. 1 BV) und die Ansprüche aus Artikel 12 BV (Recht auf Hilfe in Notlagen) in jedem Fall gewahrt bleiben. Wenn die entsprechenden Normen darauf abzielen, einzelne oder mehrere Gruppen ausländischer Personen ganz oder teilweise von der Sozialhilfe auszuschliessen, dann besteht – mit Blick auf andere Personengruppen, die von einer solchen Regelung nicht erfasst sind – ein erhöhtes Risiko, dass ein solcher Eingriff dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot widerspricht. Denn gemäss Artikel 8 Absatz 1 BV sind Personen, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, durch den Gesetzgeber bzw. den Rechtsanwender auch gleich zu behandeln, ausser es lägen sachliche Gründe für eine Differenzierung vor.

4.3.6 Zwischenfazit

Es kann festgehalten werden, dass für einen generellen Sozialhilfeausschluss von Personen aus Drittstaaten während mehrerer Jahre durch eine Bestimmung des Bundesrechts, wie er von der dem Postulat vorangegangenen Motion (14.3691; siehe Ziff. 2.1) gefordert wurde, die verfassungsrechtliche Grundlage fehlt. Nicht ausgeschlossen ist indessen, dass der Bund für einzelne Kategorien von Drittstaatsangehörigen und für eine befristete Zeit eine sozialhilferechtliche Regelung treffen kann (punktuelle Einschränkung). Tatbestandsseitig könnte der Ausschluss von der Sozialhilfe an Bedingungen geknüpft werden, und rechtsfolgerecht wäre statt eines ganzen auch nur ein teilweiser Ausschluss von der Sozialhilfe denkbar (Anspruch auf bloss reduzierten Sozialhilfebetrag).

Für die einzelnen Personenkategorien müssten in Anwendung der Leitsätze gemäss Ziffer 4.3.3 die kompetenzrechtliche Frage geklärt und – bei Vorliegen einer Bundeskompetenz – die grundrechtskonforme Ausgestaltung sichergestellt werden.

Bei längerfristigen Aufenthalten mit Erwerbstätigkeit oder im Rahmen des Familiennachzugs wäre davon auszugehen, dass eine generelle Ausnahme oder Kürzung von Sozialhilfeleistungen die Regelungsbefugnis des Bundes überschreiten würde und wohl nicht verhältnis-

mässig wäre. Nicht anders sähe es wohl bei in der Schweiz geborenen Kindern von ausländischen Personen aus. In diesen Fällen sollten die Kantone im Einzelfall entscheiden können, ob das Aufenthaltsrecht zu entziehen und damit auch der Bezug von Sozialhilfe nicht mehr möglich ist.

Eine Ausdehnung des Verbots von Sozialhilfeleistungen könnte auch dazu führen, dass gewisse Personenkategorien während längerer Zeit zwar ein Aufenthaltsrecht besitzen, aber keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben (nur noch Anspruch auf Nothilfe). Eine ähnliche Problematik besteht heute bereits bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, bei denen eine zwangsweise Ausschaffung nicht möglich ist und die nicht freiwillig ausreisen wollen (Art. 81 und 82 AsylG).

Da nach geltendem Recht die Ausrichtung von Sozialhilfe generell an das Vorliegen einer ausländerrechtlichen Bewilligung gebunden ist, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht beim Bezug von Sozialhilfe an Bedingungen zu knüpfen (z. B. Verbesserung der Integration) oder zu entziehen. Der Bund kann folglich über das Ausländerrecht mehr regulieren, als er dies über einen Eingriff bei der Sozialhilfe selbst tun könnte.

5 Rechtliche Grundlagen im Migrationsrecht

5.1 Asylrecht

Das Asylrecht hat zum Ziel, dass Flüchtlingen und vulnerablen Personen Schutz gewährt wird. Ihre Aufenthaltsberechtigung ergibt sich einerseits aus völkerrechtlichen Verpflichtungen wie der Flüchtlingskonvention (FK) und der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Andererseits werden Personen vorläufig aufgenommen, wenn sie insbesondere aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg oder einer medizinischen Notlage im Herkunftsstaat konkret gefährdet sind und eine Rückkehr daher nicht zumutbar ist. Eine allfällige Sozialhilfeabhängigkeit in der Schweiz tangiert dieses Aufenthaltsrecht nicht. Es erfolgt kein Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung eines anerkannten Flüchtlings bzw. keine Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme nur aufgrund einer Sozialhilfeabhängigkeit. Es ist auch zu berücksichtigen, dass vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge zu Beginn ihres Aufenthalts in der Schweiz ihre Arbeitsmarktfähigkeit erst aufbauen müssen. Die Herausforderung besteht zu Beginn darin, die Integration und damit die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe zu beschleunigen.

Für die Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich (Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge) sind die Kantone zuständig, sofern diese Personen nicht in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind (Art. 80 Abs. 1 und 80a AsylG sowie Art. 86 Abs. 1 AIG).

Die Ausrichtung von Sozialhilfe und Nothilfe erfolgt nach kantonalem Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG; Art. 86 Abs. 1 AIG). Der Bund gilt dabei den Kantonen die Kosten der Sozialhilfe mit pauschal festgesetzten Bundesbeiträgen ab (Art. 88 AsylG; Art. 87 Abs. 1 AIG). Der Bundesrat legt dabei die Höhe der Pauschalen aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen fest. Er bestimmt die Ausgestaltung der Pauschalen sowie die Dauer ihrer Ausrichtung und die Voraussetzungen dafür. Er kann die Pauschalen namentlich in Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer festlegen und sie mit der Erreichung von sozialpolitischen Zielen verbinden (Art. 89 AsylG). Bei vorläufig Aufgenommenen wird die Pauschale bis maximal sieben Jahre nach Einreise ausgerichtet (Art. 87 Abs. 3 AIG), bei anerkannten Flüchtlingen längstens während fünf Jahren seit Einreichung des Asylgesuchs (Art. 88 Abs. 3 AsylG). Die Bemessung der Sozialhilfe – beispielsweise die Höhe der Unterstützungsleistungen – erfolgt nach kantonalem Recht, wobei die Höhe der er-

wähnten Bundesabgeltung den Sozialhilfestandard für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen wesentlich zu beeinflussen vermag. Zudem sieht das Asylgesetz bzw. das Ausländer- und Integrationsgesetz vor, dass für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene der Ansatz für die Unterstützung unter demjenigen für die einheimische Bevölkerung liegt und unter bestimmten Voraussetzungen zusätzlich eingeschränkt werden kann. Dabei ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten (Art. 82 Abs. 3 i. V. m. Art. 83 Abs. 1 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG). Anerkannte Flüchtlinge sind hingegen bei der Sozialhilfe der einheimischen Bevölkerung gleichzustellen (Art. 23 FK).

Die Ablösung von der Sozialhilfe von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen wird vor diesem Hintergrund vor allem über die Umsetzung von Integrationsprogrammen (vgl. Ziff. 5.4. zur von Bund und Kantonen verabschiedeten Integrationsagenda Schweiz), den Abbau administrativer Hürden und rechtliche Anreize (vgl. dazu die «punktuellen Anpassungen» im Bericht des Bundesrates zur vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit¹⁵) vorgenommen. Die Kantone können gestützt auf die kantonale Sozialhilfegesetzgebung und Artikel 58b AIG bei mangelnden Integrationsbemühungen Sanktionen aussprechen oder gezielte Anreize setzen (Abschluss von Integrationsvereinbarungen mit vorläufig aufgenommenen Personen).

Im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5.4) wird zudem geprüft, wie das bestehende Finanzierungssystem (Art. 88 und 89 AsylG sowie Art. 87 Abs. 1 AIG) stärker auf die Integration ausgerichtet werden kann. Im Rahmen eines Folgemandats zur Integrationsagenda wird die Anpassung des gesamten Finanzierungssystems in den Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung überprüft. Ziel dieses Mandats ist es, die Anreize zu einer raschen und nachhaltigen Integration (Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit und Gesellschaft) zu verstärken, administrative Entlastungen zu erreichen sowie Fehlanreize zu beheben. Es sind ferner im Bereich der Sozialausgaben - unter Berücksichtigung der Wirkung der Investitionen in die Integration mittels der Erhöhung der Integrationspauschale - sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen Minderausgaben anzustreben.

Zur Integrationsagenda Schweiz gehört auch der Aufbau eines Monitorings zur Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen.

5.2 Ausländerrecht

5.2.1 Grundsätze

Die Zuwanderungspolitik der Schweiz basiert auf einem dualen Zulassungssystem. Es wird unterschieden zwischen einer Zulassung gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) und der entsprechenden EFTA-Konvention¹⁶ und sowie einer gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz beschränkten Zulassung von Angehörigen der übrigen Staaten.

Die Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern, die kein Asylverfahren durchlaufen haben, ist an ihren Aufenthaltsstatus geknüpft. Die Unterstützung von Ausländerinnen und Ausländern erfolgt durch den Wohnkanton (Art. 20 Abs. 1 ZUG). Ist eine ausländische Person ausserhalb des Wohnkantons auf sofortige Hilfe angewiesen oder hat sie keinen Wohnsitz in der Schweiz, erfolgt die Hilfe durch den Aufenthaltskanton (Art. 20 Abs. 2 und 21 ZUG).

¹⁵ Abrufbar unter: <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf>> (Stand: 28.2.2019)

¹⁶ SR 0.142.112.681 und SR 0.632.31

Aufgrund entsprechender Verweise in der Gesetzgebung der Kantone über die Sozialhilfe kommen in der Regel die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)¹⁷ zur Anwendung, die für eine weitgehende Harmonisierung der Praxis in den Kantonen sorgen (Ziff. 6.26.2).

Das Ausländerrecht sieht vor, dass eine Zulassung durch eine Bewilligungserteilung grundsätzlich nur dann möglich ist, wenn in der Schweiz keine Sozialhilfe beansprucht wird. Zudem regelt es die Voraussetzungen für den Entzug und den Widerruf von Bewilligungen beim nachträglichen Bezug von Sozialhilfe. Dabei handelt es sich um einen Ermessensentscheid der zuständigen Migrationsbehörden, bei dem insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten ist. Die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden melden der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer (Art. 97 Abs. 3 Bst. d. d. m. Art. 82b der Verordnung vom 24. Oktober 2007¹⁸ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE).

Nachfolgend werden diese Regelungen bei Drittstaatsangehörigen und bei Angehörigen der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten erläutert.

5.2.2 Angehörige von EU/EFTA-Mitgliedstaaten

Für Angehörige der EU/EFTA-Staaten gelten die Bestimmungen des FZA sowie der entsprechenden EFTA-Konvention. Dies gilt auch für deren Familienangehörigen, und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

Erwerbstätige Personen aus den EU/EFTA-Staaten sowie deren Familienangehörige haben grundsätzlich den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen wie Schweizerinnen und Schweizer (Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA). Seit dem 1. Juli 2018 wird im AIG klargestellt, dass EU/EFTA-Staatsangehörige bei unfreiwilliger Beendigung der Erwerbstätigkeit während der ersten zwölf Monate des Aufenthalts in der Schweiz keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (Art. 61a Abs. 3 AIG).¹⁹ Das AIG sieht zudem vor, dass die betroffene Person bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses nach den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts ihre Arbeitnehmereigenschaft noch während sechs Monaten nach der Beendigung der Erwerbstätigkeit oder nach der Beendigung der Auszahlung von Arbeitslosenentschädigungen behält (Art. 61a Abs. 4 AIG). Während dieser Zeit hat sie Anspruch auf Sozialhilfe (Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA). Nach diesen Fristen erlischt dieser Anspruch, wenn die ausländische Person nicht wieder die Arbeitnehmereigenschaft erlangt hat.

Nicht erwerbstätige Personen haben nur dann ein Aufenthaltsrecht, wenn sie über ausreichende finanzielle Mittel sowie einen Krankenversicherungsschutz verfügen (Art. 24 Anhang I FZA). Sie haben keinen Anspruch auf Sozialleistungen. Falls sie solche beantragen, kann ihre Bewilligung widerrufen oder deren Verlängerung abgelehnt werden (Art. 23 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Mai 2002²⁰ über die Einführung des freien Personenverkehrs, VEP i. V. m. Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA). Als ausreichend gelten die finanziellen Mittel, wenn einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger mit denselben Mitteln und in derselben Lage der Zugang zur Sozialhilfe verwehrt würde.²¹ Dabei ist es für die Einschätzung der

¹⁷ Abrufbar unter: <https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle_Richtlinien/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf> (Stand 28.2.2019).

¹⁸ SR 142.201

¹⁹ Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes: Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen, Ziff. 3 (BBl 2016 3054 ff.).

²⁰ SR 142.203

²¹ BGE 135 II 265 E. 3.3 S. 269; Urteil des BGer 2C_190/2011 vom 23. November 2011 E. 4.2.1

wirtschaftlichen Lage der antragstellenden Person nicht massgebend, ob sie die finanziellen Mittel selbst erwirtschaftet oder ob sie sie von einer dritten Person erhält.²²

Suchen Staatsangehörige eines EU/EFTA-Staates in der Schweiz eine Arbeitsstelle, können sie während dieser Zeit von der Sozialhilfe ausgenommen werden (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA). Seit dem 1. April 2015 sieht das Schweizer Recht ausdrücklich vor, dass Stellensuchende aus EU/EFTA-Staaten, deren Aufenthalt zur Stellensuche länger als drei Monate dauert, über ausreichende finanzielle Mittel verfügen müssen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (Art. 18 Abs. 2 VEP). Der Artikel 29a AIG sieht neu ausdrücklich vor, dass freizügigkeitsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer, die sich lediglich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, sowie deren Familienangehörige keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (Art. 29a AIG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 zweiter Unterabsatz Anhang I FZA).

In bestimmten Fällen haben EU/EFTA-Staatsangehörige (und deren Familie) ein Recht auf Verbleib in der Schweiz (Art. 4 Anhang I FZA) und bewahren ihr Recht auf Gleichbehandlung mit den Schweizerinnen und Schweizern sowie ihren Anspruch auf Sozialhilfe.

Selbstständig Erwerbstätige verlieren gemäss den Weisungen des SEM zur Personenfreizügigkeit²³ ihr auf das FZA gestütztes Aufenthaltsrecht, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, und Sozialhilfe beantragen²⁴. Ihre Aufenthaltsbewilligung kann in diesem Fall widerrufen werden. Eine gültige Aufenthaltsbewilligung darf ihnen jedoch nicht allein deshalb entzogen werden, weil sie aufgrund einer vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheit oder Unfall keine Erwerbstätigkeit mehr ausüben (Art. 12 Abs. 6 Anhang I FZA).

5.2.3 Drittstaatsangehörige

5.2.3.1 Erteilung und Widerruf sowie Rückstufung von Bewilligungen bei Sozialhilfeabhängigkeit

Für Drittstaatsangehörige, die keine Familienmitglieder einer Person aus einem EU/EFTA-Staat sind, sind ausreichende finanzielle Mittel eine Voraussetzung für die Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Art. 19 und 22 AIG), für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit (Art. 27–29 AIG) oder für den Familiennachzug (Art. 44, 45, 51 und 85 AIG). Eine Aufenthaltsbewilligung kann zudem mit Bedingungen verbunden werden (Art. 33 Abs. 2 AIG).

Seit dem 1. Januar 2019 sind die Voraussetzungen für den Familiennachzug von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung gleich geregelt (Änderung des AuG vom 16. Dezember 2016²⁵, heute AIG). Der Nichtbezug von Sozialhilfe wird dabei ausdrücklich als Voraussetzung aufgeführt (Art. 43 Abs. 1 Bst. c und 44 Abs. 1 Bst. c AIG). Zudem wird beim Familiennachzug generell vorausgesetzt, dass keine Ergänzungsleistungen bezogen werden (Art. 43 Abs. 1 Bst. e, 44 Abs. 1 Bst. e 45 Bst. d und 85 Abs. 7 Bst. e AIG).

Eine Bewilligung kann widerrufen oder nicht verlängert werden, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG). Für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung muss die Sozialhilfeabhängigkeit dauerhaft und in erheblichem Masse bestehen (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Die im früheren Artikel 63 Absatz 2 AuG vorgesehene Ausnahme, dass dies nicht für

²² BGE 135 II 265 E. 3.3 S. 269 f.; Urteil des BGer 2C_574/2010 vom 15. November 2010 E. 2.2.2

²³ Weisungen VEP, Kap. 4.3.2., Verweis auf Marcel Dietrich: «Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union», Zürich 1995, S. 503.

²⁴ Das BGer hat sich nicht ausdrücklich zu dieser Frage geäussert.

²⁵ AS 2017 6521, 2018 3171; BBl 2013 2397, 2016 2821.

Personen gilt, die sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhalten, wurde am 1. Januar 2019 aufgehoben. Zudem besteht neu seit diesem Zeitpunkt die Möglichkeit einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung, wenn die Integrationskriterien nicht erfüllt sind (Art. 63 Abs. 2 i. V. m. Art. 58a AIG). Dies kann auch bei einem Bezug von Sozialhilfe der Fall sein, der noch nicht zu einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung führt. In jedem Fall ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen.

Ist ein Widerruf, eine Nichtverlängerung oder eine Rückstufung einer Bewilligung unverhältnismässig, kann eine ausländerrechtliche Verwarnung ausgesprochen werden (Art. 96 Abs. 2 AIG). Ziel dieser Verwarnung ist es, die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer zu einer Änderung ihres Verhaltens zu bewegen (z. B. keine Schuldenanhäufung, Rückzahlung von Schulden, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit). Zwar bedeutet eine Verwarnung nicht, dass bei jedem nachfolgenden, noch so geringfügigen Widerrufsgrund eine aufenthaltsbeendende Massnahme ergriffen werden müsste. Die Verwarnung hat jedoch zur Folge, dass die Eingriffsschwelle gegenüber einem erstmaligen Setzen von Widerrufsgründen abgesenkt wird.²⁶

5.2.3.2 Rechtsprechung zum Widerruf bzw. zur Nichtverlängerung von Bewilligungen wegen Sozialhilfeabhängigkeit

Beim Widerruf bzw. der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit geht es in erster Linie darum, eine zusätzliche und damit künftige Belastung der öffentlichen Wohlfahrt zu vermeiden. Nach der Rechtsprechung ist für die Bejahung dieses Widerrufsgrundes eine konkrete Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit erforderlich. Dazu ist die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht abzuwägen. Die Gefahr einer Sozialhilfeabhängigkeit fällt in Betracht, wenn eine Person bisher hohe finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten hat und nicht damit gerechnet werden kann, dass sie in Zukunft für ihren Lebensunterhalt sorgen wird. Zudem muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden, wobei vor allem das Verschulden an der Situation und die bisherige Verweildauer in der Schweiz zu berücksichtigen sind.²⁷ Soll die Entfernung einer aufenthaltsberechtigten Person aus der Schweiz wegen Sozialhilfebezugs verfügt werden und lebt die Person länger als zehn Jahre in der Schweiz, ist gemäss Praxis des Bundesgerichts von einem gewichtigen privaten Interesse an einem Verbleib in der Schweiz auszugehen.²⁸

Ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung ist bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit möglich. Von einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit wird gemäss der bundesgerichtlichen Praxis ausgegangen, wenn die Sozialhilfe in der Regel 80 000 Franken übersteigt und mindestens zwei bis drei Jahre gedauert hat. Massgebend ist jedoch, dass die Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit auch anhand einer Zukunftsprognose (wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht) erfolgt. Sie wird bejaht, wenn im Zeitpunkt der Entscheidung nicht mit einer Verbesserung der Situation gerechnet werden kann und das Fürsorgerisiko aller Voraussicht nach auch unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Familienmitglieder bestehen bleibt. Die Hintergründe, warum eine Person sozialhilfeabhängig wurde, müssen in der Beurteilung mitberücksichtigt werden (unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit beispielsweise bei Frauen, die während der Ehe den Haushalt besorgt und Betreuungsaufgaben übernommen haben und bei Scheidung oder Tod des Ehegatten von der Sozialhilfe abhängig werden).²⁹

²⁶ Vgl. Urteile des BGer 2C_446/2014 vom 5. März 2015 E. 4.2; 2C_846/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 4; 2C_1124/2012 vom 27. August 2013 E. 5.

²⁷ Urteile des BGer 2D_12/2014 vom 31. Oktober 2014; 2C_1228/2012 vom 20. Juni 2013 E. 2.2 f.

²⁸ Vgl. Urteile des BGer 2C_673/2011 vom 3. August 2012 E. 4.2.1; 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018 E. 3.9

²⁹ Vgl. Urteil des BGer 2C_958/2011 vom 18. Februar 2013 E. 3.1

Nach der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichts können bei der Beurteilung der Sozialhilfeabhängigkeit auch die Arbeitsintegrationskosten, die nicht zum Erfolg geführt haben, berücksichtigt werden. Sie weisen einen Sozialhilfecharakter auf.³⁰

5.2.3.3 Schutz des Privatlebens und des Familienlebens nach Artikel 8 EMRK

Die EMRK verschafft keinen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt oder auf einen Aufenthaltstitel in einem bestimmten Staat. Es ergibt sich daraus weder ein Recht auf Einreise noch auf Wahl des Orts, der für das Familienleben am geeignetsten erscheint. Ausländerrechtliche Entscheide können aber unter bestimmten Umständen das Recht auf Familienleben und allenfalls das Recht auf Privatleben beeinträchtigen und deshalb zu einem Anspruch auf eine Aufenthaltsregelung gestützt auf Artikel 8 EMRK führen. Alle in dieser Ziffer erwähnten Ansprüche beruhen auf der Praxis des Bundesgerichts im Zusammenhang mit der Anwendung von Artikel 8 EMRK.

Umfang des Schutzes des Familienlebens nach Artikel 8 EMRK

Artikel 8 EMRK kommt insbesondere in Fällen zur Anwendung, bei denen ein Anspruch auf Familiennachzug über das AIG hinausgeht bzw. für die das AIG keine Regelung enthält.

Das in Artikel 8 EMRK geschützte Recht auf Achtung des Familienlebens kann nur angerufen werden, wenn eine staatliche Anordnung zur Trennung von Familienmitgliedern führt. Gemäss dem «elsewhere approach» liegt ein staatlicher Eingriff regelmässig nicht vor, wenn den Familienangehörigen zugemutet werden kann, ihr gemeinsames Leben im Ausland zu führen. Ist es dem in der Schweiz anwesenheitsberechtigten Familienmitglied möglich, mit der ausländischen Person, der eine ausländerrechtliche Bewilligung verweigert worden ist, auszureisen, wird der Schutzbereich von Artikel 8 EMRK normalerweise nicht berührt.

Der Grundsatz des Schutzes des Familienlebens beinhaltet keinen voraussetzungslosen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Insbesondere dann nicht, wenn die familiäre Trennung von den Betroffenen freiwillig herbeigeführt wurde, weder überwiegende familiäre Interessen noch gute Gründe für den Familiennachzug bestehen und die Pflege der bisherigen Beziehung nicht durch die Behörden verhindert wird. Kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Artikel 8 Ziffer 1 EMRK besteht ferner, wenn mit dem Familiennachzug andere als familiäre Ziele verfolgt werden – namentlich solche, die nur gerade auf die Verbesserung des beruflichen oder wirtschaftlichen Fortkommens von Familienangehörigen ausgerichtet sind.

Ein Anspruch aus Artikel 8 EMRK besteht nur, wenn die betreffende Person eine intakte und tatsächlich gelebte familiäre Beziehung zu nahen Verwandten mit gefestigtem Anwesenheitsrecht in der Schweiz hat und eine umfassende Güterabwägung ergibt, dass die privaten Interessen schwerer wiegen als die öffentlichen Interessen. Über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügt, wer Schweizer Bürgerin oder Schweizer Bürger ist oder eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung besitzt, die auf einem gefestigten Rechtsanspruch beruht; das heisst, das Gesetz gewährt einen Anspruch auf Familiennachzug.

Eine Anwesenheitsdauer von zehn oder mehr Jahren in der Schweiz und die damit verbundenen üblichen privaten Beziehungen begründen für sich allein noch keinen Bewilligungsanspruch der ausländischen Partnerin oder des ausländischen Partners gestützt auf Artikel 8 Ziffer 1 EMRK (siehe dazu Ausführungen unter *Umfang des Schutzes des Privatlebens nach Artikel 8 EMRK*). Eine Ausnahme liegt gemäss Bundesgericht bei einem kombinierten Schutzbereich von Privat- und Familienleben vor. Es wird von einem kombinierten Schutzbereich gesprochen, wenn sich eine Person sowohl auf den Schutz des Familienlebens (intakte

³⁰ Urteil des BGer 2C_1092/2015 vom 13. April 2016 E. 2.3

Beziehung zu in der Schweiz lebenden Familienangehörigen) sowie den Schutz des Privatlebens (langjähriger von den Behörden immer wieder verlängerter Aufenthalt) berufen kann. In einem solchen Fall ist es nicht erforderlich, dass eine überdurchschnittlich erfolgreiche Integration gegeben ist, wie sie bei einer Berufung auf den Schutz des Privatlebens verlangt wird. So war beispielsweise ein Beschwerdeführer im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung, die nicht auf einem gefestigten Rechtsanspruch beruhte; seine Aufenthaltsbewilligung beruhte schliesslich auf einem faktischen Dauerstatus (über 20-jähriger Aufenthalt in der Schweiz). Das Bundesgericht bejahte deshalb ein gefestigtes Anwesenheitsrecht aufgrund des ausgesprochen langen Aufenthalts in der Schweiz im kombinierten Schutzbereich des Privat- und Familienlebens, da beides praktisch nirgendwo anders in zumutbarer Weise gelebt werden kann.³¹

Die individuellen Interessen an der Erteilung bzw. am Erhalt des Anwesenheitsrechts und die öffentlichen Interessen an dessen Verweigerung müssen gegeneinander abgewogen werden. Dazu hat eine umfassende Güterabwägung der gesamten Umstände zu erfolgen.

Öffentliches Interesse

Nach Artikel 8 Ziffer 2 EMRK ist ein Eingriff in das durch Ziffer 1 geschützte Rechtsgut statthaft, soweit er eine Massnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesellschaft und Moral sowie der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.

Das öffentliche Interesse überwiegt, wenn die Massnahme ein «herausragendes soziales Bedürfnis» rechtfertigt und in Bezug auf das rechtmässig verfolgte Ziel verhältnismässig erscheint bzw. einer «fairen» Interessenabwägung entspricht.

Die Konvention verlangt eine Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen an der Erteilung der Bewilligung einerseits und an deren Verweigerung andererseits, wobei Letztere in dem Sinne überwiegen müssen, dass sich der Eingriff als notwendig erweist. Als zulässiges öffentliches Interesse fällt dabei auch das Durchsetzen einer restriktiven Einwanderungspolitik in Betracht. Eine solche ist für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung, die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung der in der Schweiz bereits ansässigen Ausländerinnen und Ausländer und die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur sowie eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung im Lichte von Artikel 8 Ziffer 2 EMRK zulässig.

Massgeblich für das ausländerrechtliche Bewilligungsverfahren bleibt jedoch der Umfang des persönlichen Kontakts, das heisst die tatsächlich gelebte Beziehung in affektiver wie wirtschaftlicher Hinsicht.

Das Kindwohl

Das Kindwohl ist bei der Interessenabwägung seitens der nationalen und europäischen Instanzen (EGMR) von zusehends grundlegender Bedeutung. Es handelt sich beim Kindwohl ausländerrechtlich jedoch nach wie vor nur um ein zu berücksichtigendes Element unter anderen. Die zuständige Behörde hat Art und Umfang der faktischen Ausübung der Kontakte zwischen den Eltern und dem Kind deshalb mit geeigneten Mitteln im ausländerrechtlichen Verwaltungsverfahren sorgfältig abzuklären, soweit die Frage zivilrechtlich nicht bereits entschieden ist.

Bei der Interessenabwägung nach Artikel 8 Ziffer 2 EMRK ist auch zu prüfen, ob es den anwesenheitsberechtigten Familienangehörigen zuzumuten ist, der fernzuhaltenden ausländi-

³¹ BGE 130 II 281 E. 3.2 f.

schen Person ins Ausland zu folgen. Bei der Frage der Zumutbarkeit der Ausreise sind nicht die subjektiven, persönlichen Wünsche und Verhältnisse massgebend. Vielmehr sind die persönlichen Verhältnisse und alle übrigen Umstände objektiv abzuwägen. Auch eine allfällige Unzumutbarkeit der Ausreise für die in der Schweiz lebenden Familienangehörigen stellt für sich allein keinen Grund für die Unzulässigkeit einer Bewilligungsverweigerung dar.

Ist die Ausreise für die Familienangehörigen zwar zumutbar, aber doch mit Nachteilen verbunden, ist der Tragweite der Gründe, die für eine Fernhaltung der Ausländerin oder des Ausländers sprechen, Rechnung zu tragen. Bei Kindern in einem noch anpassungsfähigen Alter kann gemäss Bundesgericht die Ausreise in der Regel zugemutet werden.

Besonders bei Schweizer Kleinkindern ist dem Kindeswohl Rechnung zu tragen. Für den Zwang zur Ausreise eines Schweizer Kindes müssen nebst der Zumutbarkeit der Ausreise besondere, namentlich ordnungs- oder sicherheitspolizeiliche Gründe vorliegen, welche die weitreichenden Folgen zu rechtfertigen vermögen. Liegt gegen den ausländischen sorgeberechtigten Elternteil eines Schweizer Kindes nichts vor, das ihn als unerwünschte Ausländerin oder Ausländer erscheinen lässt oder auf ein missbräuchliches Vorgehen zum Erwerb der Aufenthaltsberechtigung hinweist, ist regelmässig davon auszugehen, dass dem Schweizer Kind nicht zugemutet werden darf, dem sorgeberechtigten ausländischen Elternteil in dessen Heimat zu folgen. Folglich überwiegt im Rahmen der Interessenabwägung von Artikel 8 Ziffer 2 EMRK sein privates Interesse dem öffentlichen Interesse an einer restriktiven Zuwanderungspolitik.

Eine fortgesetzte und erhebliche Sozialhilfeabhängigkeit kann dem Verbleib des sorgeberechtigten ausländischen Elternteils eines Schweizer Kindes im umgekehrten Familiennachzug entgegenstehen, wenn keine Änderung absehbar erscheint.³² Das Bundesgericht hat kürzlich die Einreise und den langfristigen Aufenthalt eines 8-jährigen Schweizer Kindes und dessen sorgeberechtigter Mutter, die Drittstaatsangehörige ist, verweigert. Die Mutter war bis zur Ausreise durchgehend von der Sozialhilfe unterstützt worden. Würde sie wieder in die Schweiz zurückkehren, wäre sie mit grosser Wahrscheinlichkeit von der Sozialhilfe abhängig. Aufgrund der schlechten Integration in sprachlicher und beruflicher Hinsicht war zu vermuten, dass dieser Zustand längere Zeit andauern würde. Das öffentliche Interesse an der Verweigerung des Aufenthalts wurde somit als erheblich eingestuft. Das private Interesse der Beschwerdeführerin an einer Rückkehr in die Schweiz erschien dagegen relativ gering. Auch mit Blick auf das Kindeswohl bestehe kein Interesse, in die Schweiz zurückzukehren. Im Gegenteil, das Kind würde ohne Not aus seiner gewohnten Umgebung herausgerissen. Dem Kind sei es trotz seiner Schweizer Staatsbürgerschaft zumutbar, im Drittstaat mit dem sorgeberechtigten Elternteil zu verbleiben.³³ Das Bundesgericht hielt aber fest, dass im Fall von Kindern aus Drittstaaten, die eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung besitzen, diese Rechtsprechung nicht anwendbar ist.

Umfang des Schutzes des Privatlebens nach Artikel 8 EMRK

Unabhängig vom Vorliegen einer familiären Beziehung kann eine ausländerrechtliche Fernhaltungsmassnahme das Recht auf Privatleben nach Artikel 8 EMRK verletzen, namentlich bei ausländischen Personen der zweiten Generation.

Das Bundesgericht hat seine Rechtsprechung zu Artikel 8 EMRK (Schutz des Privatlebens) kürzlich geändert. Erstmals wird der bisherigen Aufenthaltsdauer eine erheblichere Bedeu-

³² BGE 137 I 247 E. 5.2.5

³³ Urteil des BGer 2C_7/2018 vom 10. September 2018 E. 3.2

tung zugesprochen. Je länger jemand in einem bestimmten Land lebt, desto enger werden im Allgemeinen die Beziehungen sein, welche die Person dort geknüpft hat.³⁴

Des Weiteren hat sich das Bundesgericht für die Beurteilung einer solchen zeitlichen Schwelle auf die landesrechtlichen Regelungen, das heisst insbesondere auf die zeitlichen Schwellen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung und für die Gesuchstellung für eine ordentliche Einbürgerung abgestützt. Hierzu führt das Bundesgericht aus, dass ab einer gewissen Anwesenheitsdauer das Aufenthaltsrecht nicht mehr ohne Weiteres entzogen werden kann. Das Ermessen, das den Migrationsbehörden ausserhalb von Anspruchsbewilligungen zusteht, wird in diesem Sinne eingeschränkt.³⁵

Ab einer Aufenthaltsdauer von zehn Jahren kann regelmässig davon ausgegangen werden, dass die sozialen Beziehungen in der Schweiz so eng geworden sind, dass es für eine Aufenthaltsbeendigung besonderer Gründe bedarf. Liegt hingegen eine Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren vor und ist die Integration bereits besonders ausgeprägt (nebst engen sozialen Beziehungen namentlich auch in sprachlicher, beruflicher und wirtschaftlicher Hinsicht), kann auch dies den Anspruch auf Achtung des Privatlebens verletzen, wenn eine Bewilligung nicht erneuert wird. Des Weiteren erwägt das Bundesgericht an dieser Stelle, dass es im Interesse der Gesamtwirtschaft liegt (Art. 3 AIG), einen weiteren Aufenthalt zu ermöglichen. Das grundsätzlich legitime Interesse an einer Steuerung der Zuwanderung kann unter diesen Umständen für sich allein nicht genügen, um eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu verweigern.³⁶

5.3 Bürgerrecht

Der Bezug von Sozialhilfe ist grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis, da die betroffenen Personen nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt alleine zu bestreiten. Dieses Begriffsverständnis wurde vom Bundesrat bereits in der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) festgehalten und im Rahmen der parlamentarischen Beratungen bekräftigt.³⁷ Gemäss Artikel 7 Absatz 3 der Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016³⁸ (BüV) führt der Bezug von Sozialhilfe in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens grundsätzlich zu einer Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs. Eine Einbürgerung ist in solchen Fällen nur möglich, wenn die bezogene Sozialhilfe vollständig zurückbezahlt wurde oder wenn besondere persönliche Verhältnisse geltend gemacht werden können. Dies gilt sowohl bei der ordentlichen als auch bei der erleichterten Einbürgerung oder Wiedereinbürgerung. Aktuell besteht die Praxis, dass ein allfälliger Sozialhilfebezug der Eltern bei einem eigenständigen Gesuch eines minderjährigen Kindes nicht dem Kind angerechnet wird und es deshalb auch kein Einbürgerungshindernis darstellt. Ein Einbezug von minderjährigen Kindern in die Einbürgerung ist aber nur dann möglich, wenn der Elternteil sämtliche Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt beziehungsweise besondere persönliche Verhältnisse geltend machen kann.

³⁴ Urteil des BGer 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018

³⁵ Urteil des BGer 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018

³⁶ Urteil des BGer 2C_105/2017 vom 8. Mai 2018

³⁷ BBl 2011 2835; AB 2013 N 247 ff.

³⁸ SR 141.01

5.4 Integration

5.4.1 Integrationsrechtliche Grundlagen

Die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung – und damit die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe – ist ein wichtiger Aspekt der Integration. Die Schweizer Integrationspolitik beruht auf dem Grundsatz, wonach einerseits die Integration gefördert und unterstützt wird, und andererseits die Eigenverantwortung zur Integration im Ausländerrecht eingefordert und geregelt wird.

Die wichtigsten am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Anpassungen im AIG hinsichtlich der ausländerrechtlichen Anforderungen an die Integration betreffen folgende Bereiche:

Definition von Integrationskriterien: In Artikel 58a AIG werden diese Anforderungen erstmals konkretisiert. Zu den Integrationskriterien zählen die Respektierung der Werte der Bundesverfassung und der Rechtsordnung, der Wille zu Bildung und Arbeit sowie das Erlernen einer Landessprache. Durch die Festlegung von Integrationskriterien, die für die Erteilung, die Verlängerung oder den Widerruf von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen massgebend sind, wird klar kommuniziert, was von den hier lebenden Personen erwartet wird (Art. 26a, 33, 34, 42 und 43 AIG).

Massnahmen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf: Die Kantone sind gehalten, für Personen mit besonderem Integrationsbedarf (Art. 55a AIG) so früh wie möglich geeignete Integrationsmassnahmen vorzusehen. Damit soll sichergestellt werden, dass Risiken und besondere Bedürfnisse rasch erkannt und geeignete Integrationsmassnahmen spätestens innerhalb eines Jahres getroffen werden. Der Bund unterstützt die Kantone bei dieser Aufgabe im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP; Ziff. 5.4.2).

Verbindliche Erstinformation: Selbstverantwortung bei der Integration kann nur übernehmen, wer über seine Rechte und Pflichten informiert ist und über bestehende Integrationsangebote Bescheid weiss. Gestützt auf Artikel 57 AIG haben Bund, Kantone und Gemeinden neu den Auftrag, Ausländerinnen und Ausländer über Rechte und Pflichten sowie Integrationsangebote zu informieren wie auch grundlegendes Wissen über das Leben in der Schweiz zu vermitteln. Dadurch soll die rasche Integration gefördert und ein ungünstiger Integrationsverlauf (wie der Bezug von Sozialhilfe) vermieden werden.

Abschluss von Integrationsvereinbarungen oder Abgabe von Integrationsempfehlungen: Bei einem besonderen Integrationsbedarf können die zuständigen Behörden Integrationsvereinbarungen abschliessen (Art. 58b AIG) und damit den betroffenen Personen klar aufzeigen, was künftig von ihnen erwartet wird. Wird eine Integrationsvereinbarung selbstverschuldet nicht eingehalten, so hat dies ausländerrechtliche Konsequenzen. Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen liegt wie bisher im Ermessen der zuständigen kantonalen Behörden. Bei Personen mit Integrationsdefiziten wird der Abschluss einer Integrationsvereinbarung allerdings empfohlen. Bei Personen aus EU/EFTA-Staaten besteht die Möglichkeit, Integrationsempfehlungen abzugeben.

Meldepflicht bei ungünstigem Integrationsverlauf: Artikel 97 AIG verpflichtet verschiedene Behörden (Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung usw.), ausländische Personen mit besonderem Integrationsbedarf bei den Migrationsämtern zu melden. Diese können mit den Betroffenen Integrationsvereinbarungen abschliessen oder andere ausländerrechtliche Massnahmen treffen.

5.4.2 Integrationsförderung im Rahmen der KIP

Artikel 53 AIG hält fest, dass die Integration eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ist. Die Umsetzung erfolgt in der Regel über kantonale Integrationsprogramme (KIP; Art. 58 AIG). Für Personen mit besonderem Integrationsbedarf (Art. 55a AIG) sind die Kantone gehalten, spezifische Massnahmen bereitzustellen.

Die KIP stützen sich auf strategische Ziele, die Bund und Kantone gemeinsam vereinbaren. Diese werden spätestens nach vier Jahren angepasst.

Zielgruppe der Integrationsförderung sind alle Ausländerinnen und Ausländer mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz, wobei Bund und Kantone je nach Bedarf Schwerpunkte bei spezifischen Zielgruppen oder Inhalten setzen können.³⁹

Ein zentrales Ziel der KIP ist die bedarfsgerechte Information und Beratung aller neu Zugewanderten. Dabei sollen Personen mit besonderem Integrationsbedarf so rasch wie möglich eine geeignete Integrationsmassnahme besuchen. Dadurch soll die nachhaltige Integration gefördert werden.

Die Kantone verfügen bei der Umsetzung der KIP über ausreichend Spielraum, um auf lokale Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen und eigene Modelle zu erproben. So hat beispielsweise der Kanton Bern ein Integrationsmodell entwickelt, bei dem Personen mit besonderem Integrationsförderbedarf im Rahmen der Erstinformation identifiziert und Integrationsangeboten oder einer tiefergehenden Beratung zugewiesen werden. Zu dieser Zielgruppe gehören insbesondere Ausländerinnen und Ausländer ohne Kenntnisse einer Ortsprache, Familien mit schulpflichtigen Kindern und Jugendliche ohne postobligatorischen Abschluss. Integrationsvereinbarungen kommen zum Zug, wenn der Besuch einer Beratung oder die Teilnahme an einem Integrationsangebot verweigert wird. Im Kanton Bern sind die Gemeinden für die Umsetzung zuständig. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass auf diese Art und Weise Personen mit besonderem Integrationsbedarf in der Regel früh erfasst werden können. Integrationsvereinbarungen mussten bisher nur in wenigen Fällen abgeschlossen werden. Auch in anderen Kantonen sind die bisherigen Erfahrungen mit dem «präventiven» Einsatz der Erstinformation insgesamt positiv.⁴⁰

5.4.3 Integrationsagenda Schweiz

Mit der Neustrukturierung des Asylwesens, die seit März 2019 in Kraft ist, werden die Asylverfahren schneller abgeschlossen. Menschen, die in der Schweiz Schutz erhalten und als Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommene Personen bleiben, können damit auch rascher und nachhaltiger integriert werden.

In der Schweiz finden viele Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (im Folgenden FL/VA genannt) erst nach mehreren Jahren eine Arbeit, stehen kaum in Kontakt mit der ansässigen Bevölkerung und sind abhängig von der Sozialhilfe. Dies kann zu gesellschaftlichen Spannungen sowie hohen Mehrkosten bei Bund, Kantonen und Gemeinden führen. Dank gezielten Integrationsmassnahmen kann das Potenzial von FL/VA besser genutzt werden und sie können längerfristig für sich selber aufkommen.

Die Kantone verfügen mit den KIP bereits heute über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst. Eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung ist deshalb nicht erforderlich. Die Integrationsagenda Schweiz wurde in einem

³⁹ Siehe Grundlagenpapier KIP 2018–2021 Bund-Kantone vom 25. Januar 2017, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-d.pdf> (Stand: 27.2.2019)

⁴⁰ Vgl. u. a. die Evaluation der Erstinformation im Kanton Zürich, abrufbar unter: http://www.kip-pic.ch/media/1136/ktzh_2016_erstinformation_schlussbericht_d.pdf (Stand: 28.2.2019).

gemeinsamen Prozess von Bund (EJPD/WBF) und Kantonen (KdK, EDK, SODK) ausgearbeitet. Am 23. März 2018 wurde die Integrationsagenda Schweiz von der Plenarversammlung der KdK verabschiedet und am 25. April 2018 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Am 10. April 2019 hat der Bundesrat die Revision der Integrationsverordnung zur Umsetzung der Integrationsagenda beschlossen. Um die Integrationsmassnahmen verbindlicher zu gestalten entschied er, die Integrationspauschale von heute 6 000 auf neu 18 000 Franken zu erhöhen. Im Voranschlag 2019 wurden in Zusammenhang mit der Erhöhung der Integrationspauschale per 1. Mai 2019 zusätzlich 87,9 Millionen Franken eingestellt. Im integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 sind dafür im Jahr 2020 147,7 Millionen Franken, für 2021 140,5 Millionen Franken und für 2022 129,2 Millionen Franken budgetiert. Die zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda und deren Umsetzung führen zu einer Reduktion der Globalpauschalen.⁴¹ Dies weil im heutigen System die Erwerbsquote (gemeldete Erwerbstätigkeiten im ZEMIS) zur Berechnung der Globalpauschale berücksichtigt wird. Der mit der Integrationsagenda geplante Ausbau von bewilligungspflichtigen Integrations- oder Berufsbildungsmassnahmen (Praktika, Arbeitseinsätze, Lehre, Vorlehre etc.) hat daher eine Erhöhung der Erwerbsquote und damit eine Reduktion der ausgerichteten Globalpauschalen zur Folge. Die Einsparungen bei der Sozialhilfe wurden im Rahmen des Voranschlags 2019 wie folgt in den integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 aufgenommen: VA2019: -, FP2020: -, FP2021: -4,4 Millionen Franken und FP2022: - 8,9 Millionen Franken.

Ziel der Integrationsagenda ist es, die spezifischen Massnahmen früher einzusetzen und sie zu intensivieren. Zudem soll über ein Monitoring die Zielerreichung besser überprüft werden. FL/VA sollen neu durchgehend von einer Fachperson begleitet und betreut werden, welche die einzelnen Massnahmen optimal aufeinander abstimmt.

Bund und Kantone einigten sich auf fünf Wirkungsziele der Integrationsagenda Schweiz.⁴²

- (1) Alle FL/VA erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
- (2) 80 Prozent der Kinder aus dem Asylbereich, die im Alter von 0–4 Jahren in die Schweiz kommen, können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.
- (3) Zwei Drittel aller FL/VA im Alter von 16–25 Jahren befinden sich fünf Jahre nach der Einreise in einer postobligatorischen Ausbildung.⁴³
- (4) Die Hälfte aller erwachsenen FL/VA sind sieben Jahre nach der Einreise nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
- (5) Alle FL/VA sind sieben Jahre nach der Einreise vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Asylsuchende gehören vor dem Entscheid über ihr Gesuch grundsätzlich noch nicht zur Zielgruppe der intensiven Integrationsförderung. Um möglichst früh mit der Integrationsförde-

⁴¹ Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5. Finanzierung). www.integrationsagenda.ch

⁴² Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 2. Ziele und Inhalte).

⁴³ Nicht alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen haben das Potenzial, eine Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen. Es bestehen Einschränkungen, die oft mit der Fluchterfahrung, mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder der familiären Situation in Zusammenhang stehen. Es wird davon ausgegangen, dass 70 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter (16–50 Jahre) ein entsprechendes Potenzial aufweisen, 30 Prozent nicht. Die Ziele sind jedoch auf die jeweiligen Altersgruppen der Gesamtpopulation gerechnet. Ziel 3 besagt, dass fünf Jahre nach Einreise von den jugendlichen Personen, die ein Ausbildungspotenzial aufweisen, 95 Prozent an einer postobligatorischen Ausbildung teilnehmen. Ziel 4 besagt, dass sieben Jahre nach Einreise 70 Prozent der erwachsenen Personen, die ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, nachhaltig im ersten Arbeitsmarkt integriert sind.

rung zu beginnen und damit die längerfristigen Erfolgsaussichten der Integration zu erhöhen, sollen die Kantone die Integrationspauschale aber auch unabhängig vom Status einsetzen können; also auch für Sprachfördermassnahmen für diejenigen Asylsuchenden, die eine hohe Bleibeperspektive aufweisen. Dadurch werden keine zusätzlichen Mittel notwendig: Die Sprachförderung setzt lediglich früher ein, erfolgt aber im selben Ausmass.

Die genannten Wirkungsziele betreffen Flüchtlingskinder vor dem Schuleintritt (0–4 Jahre) sowie jugendliche und erwachsene Flüchtlinge (ab 16 Jahren). Flüchtlingskinder im schulpflichtigen Alter werden dagegen direkt in die Regelstrukturen der obligatorischen Schule aufgenommen und dort zusätzlich gefördert. Für den Schulbereich sind die Kantone zuständig, deshalb werden diese Kosten vollumfänglich von den Kantonen und Gemeinden getragen. Die obligatorische Schule nimmt also eine sehr wichtige Rolle bei der Integration ein, ist aber nicht Teil der jetzt beschlossenen Integrationsagenda.

Zur Erreichung dieser Ziele wird schweizweit ein einheitlicher Integrationsprozess für alle FL/VA umgesetzt. Er wurde verbindlich in der Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern⁴⁴ (VIntA) verankert (Art. 14a VIntA; in Kraft seit 1.5.2019):

- *Erstinformation und Integrationsförderbedarf*: Alle FL/VA werden systematisch begrüsst und über den Integrationsprozess sowie die Erwartungen an sie informiert. Anschliessend findet eine erste individuelle Ressourcenabschätzung (Gesundheit, Bildungsstand, Sprache) statt. So kann das Profil der FL/VA erfasst werden; diese Informationen fehlen heute weitgehend.
- *Beratung/Begleitung*: Eine interdisziplinäre Fachstelle stellt für alle FL/VA während des ganzen Erstintegrationsprozesses eine individuelle, professionelle Beratung und Begleitung sicher.
- *Sprache*: Die Sprachförderung wird für alle FL/VA und Asylsuchenden mit Bleibeperspektive gemäss individuellem Bedarf geplant.
- *Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit*: Für alle FL/VA im Alter von 16–49 Jahren ist eine vertiefte Potenzialabklärung vorgesehen. Gestützt darauf werden sie zielgerichtet geeigneten Integrationsfördermassnahmen zugeteilt.
- *Zusammenleben (soziale Integration)*: Der Kontakt zur Gesellschaft wird aktiv gefördert. Für Personen, die aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht an Programmen zur Erreichung der Ausbildungs- oder Arbeitsmarktfähigkeit teilnehmen können, sind Massnahmen der sozialen Integration vorgesehen.

Die Integrationsagenda Schweiz sieht drei Folgemandate vor:

- (1) Anpassung des gesamten Finanzierungssystems in den Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung.
- (2) Aufbau eines Monitorings zur Evaluation der Ziele und der Wirkungen der Integrationsagenda.
- (3) Klärung des Handlungsbedarfs in Bezug auf die Zielgruppe der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten.

Gemäss Zeitplan werden die Ergebnisse der ersten beiden Folgemandate Ende 2020 vorliegen. Sie sollen im Anschluss politisch konsolidiert werden.

⁴⁴ SR 142.205

5.4.4 Motionen der WBK zur Integration von zugewanderten Jugendlichen

Das dritte Folgemandat steht im Zusammenhang mit politischen Vorstössen aus der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK). Am 21. Juni 2018 hat die ständerätliche WBK eine frühere Motion ihrer Schwesterkommission des Nationalrates (16.3911) im Lichte der Entscheide des Bundesrats zur Integrationsagenda diskutiert.⁴⁵ Sie hat die Motion der WBK-N abgelehnt und ihrerseits die Motion 18.3707 «Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU-, EFTA- und Drittstaaten» verabschiedet, die der Ständerat am 19. September 2018 überwiesen hat.⁴⁶ Der Nationalrat hat die Motion am 4. März 2019 mit Verweis auf die bereits laufenden Arbeiten im Rahmen des Folgemandats Integrationsagenda Schweiz abgelehnt.

Diese Motion der WBK-S beauftragte den Bundesrat, gemeinsam mit den Kantonen eine Lösung für die Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten zu erarbeiten, die sich in der Zielsetzung an der Integrationsagenda orientiert. Unter der Federführung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und – direktoren EDK wird hierzu im Rahmen der nationalen Interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ eine Studie «Auslegeordnung zu spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten an der Nahtstelle I» erstellt.

5.4.5 Zwischenfazit

Die Schweizer Integrationspolitik setzt auf das Prinzip «Fördern und Fordern». Das Prinzip «Fordern» setzt auf Sanktionen bei fehlender Bereitschaft zur Integration. Das Prinzip «Fördern» setzt hingegen auf Anreize und auf früh einsetzende, gezielte Integrationsmassnahmen (KIP). Auf individueller Ebene können weiter bei besonderem Integrationsbedarf Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden. Diese können mit Anreizen verbunden werden.

6 Handhabung der Sozialhilfe durch Bund und Kantone

6.1 Sozialhilfe im Asylbereich

Wie bereits in Ziffer 5.1 festgehalten, gilt der Bund den Kantonen die Kosten der Sozialhilfe mit pauschalen Subventionen ab. Der Bundesrat hat die Kompetenz, die Höhe dieser Subventionen im Rahmen einer Verordnung festzulegen (Art. 89 Abs. 1 AsylG). Dies ermöglicht es ihm, die Gewährung der Sozialhilfe durch die Kantone so zu steuern, dass die im Asylgesetz festgelegten Unterstützungsstandards beachtet werden (Art. 82 Abs. 3 AsylG, Art. 86 Abs. 1 AIG und Art. 23 FK). In der Asylverordnung 2 werden die Pauschalen deshalb grundsätzlich so festgesetzt, dass die Kantone die Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs mit zusätzlichen eigenen Mitteln finanzieren müssen, wenn sie diese Unterstützungsstandards überschreiten.

Der Bundesrat muss die Angemessenheit der Höhe der Bundessubventionen regelmässig überprüfen und bei Bedarf anpassen (Art. 5 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober

⁴⁵ Motion WBK-N vom 18. November 2016 «Zugewanderte Jugendliche zum Abschluss auf der Sekundarstufe II führen» (16.3911).

⁴⁶ Motion WBK-S vom 21. Juni 2018 «Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU-, EFTA- und Drittstaaten» (18.3707).

1990⁴⁷, SuG; vgl. auch Art. 89 Abs. 4 AsylG). Dies geschieht im Asylbereich – in Zusammenarbeit mit den Kantonen – durch periodische Analysen des Deckungsgrads der Sozialhilfekosten der Kantone durch die Bundespauschalen.

Im Rahmen der Phase II der Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5.4.3) wird die Anpassung des gesamten Finanzierungssystems in den Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung geprüft. Die Arbeiten wurden Ende 2018 in Angriff genommen und sollen ab Sommer 2020 politisch konsolidiert werden. Dabei verfolgen Bund und Kantone folgende Ziele:

- Schaffung eines einfachen und kohärenten Finanzierungssystems, das zu einer administrativen Entlastung bei Bund und Kantonen führt.
- Verstärkung der Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration. Die Kantone insgesamt sowie die erfolgreichen Kantone im Besonderen profitieren bei erhöhter Erwerbstätigkeit. Entsprechende Fehlanreize werden behoben. Insbesondere werden die Abschaffung der Erwerbsbewilligungsquote und die Einführung eines Bestandesmodells geprüft.
- Periodische Evaluation der Ziele und der Wirkungen der Integrationsagenda gemäss Phase I.
- Ein Modell, das die Wirkung der Investitionen in die Integration der Phase I berücksichtigt und bei der Finanzierung im Bereich der Sozialausgaben sowohl bei den Kantonen als auch beim Bund zu Minderausgaben führt.

6.2 Sozialhilfe im Ausländerbereich

Der Vollzug des Ausländerrechts liegt in erster Linie in der Kompetenz der Kantone. Dazu gehört insbesondere der Entscheid über die Bewilligung des Aufenthalts. Bei Bedarf entscheiden die Kantone auch über die an diese Bewilligung geknüpfte Ausrichtung der Sozialhilfe. Es erfolgt hier keine Subventionierung durch den Bund, da er im Gegensatz zum Asylbereich hier nicht für den Aufenthaltsentscheid zuständig ist.

Die SKOS-Richtlinien machen Vorgaben zur Berechnungsweise und zur Festlegung des Unterstützungsbudgets beim Bezug von Sozialhilfeleistungen. Ziel ist die möglichst einheitliche Ausrichtung von Sozialhilfe in der Schweiz. Die Richtlinien dienen einerseits der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Behandlung von Personen, die Sozialhilfe beziehen. Andererseits steht den Behörden damit ein sowohl zwischen den Kantonen als auch innerkantonale verwendbares und vergleichbares System zur Verfügung. Dies soll auch verhindern, dass es aufgrund unterschiedlicher Behandlung und Ansätze in der Sozialhilfe zwischen den Kantonen zu Verschiebungen und Konzentrationen von sozialhilfebedürftigen Personen kommt.

Die meisten Kantone erklären die SKOS-Richtlinien durch Verweis in ihrer Sozialhilfegesetzgebung für anwendbar. Auch die Gerichte beziehen sich in ihrer Rechtsprechung auf die Richtlinien. Die Richtlinien stossen mehrheitlich auf Anerkennung. Sie sind ein wichtiges und flexibles Arbeitsinstrument für Sozialdienste und Sozialbehörden, das den regionalen Gegebenheiten Rechnung trägt, indem es den Behörden den hierfür notwendigen Spielraum belässt.

Wie bereits erwähnt, liegt der Vollzug des Ausländerrechts (Erteilung und Widerruf von Bewilligungen) in der Kompetenz der Kantone. Es besteht dafür kein Monitoring auf gesamtschweizerischer Ebene. Da Sozialhilfe aber nur ausgerichtet werden kann, wenn eine gültige

⁴⁷ SR 616.1

ausländerrechtliche Bewilligung vorliegt, sollten diese Bewilligungen bei einem Sozialhilfebezug engmaschig überprüft werden. Unabdingbare Voraussetzung ist die konsequente Umsetzung des gesetzlich bereits vorgesehenen Datenaustauschs mit den Migrationsbehörden über den Bezug von Sozialhilfe, Arbeitslosenentschädigung und Ergänzungsleistungen.

6.3 Erhebung der Praxis in den Kantonen

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der Studie ECOPLAN (siehe Anhang II).

6.3.1 Informationsfluss als Basis für Massnahmenprüfung

Der Informationsfluss zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden ist zentral für die Durchführung von ausländerrechtlichen Massnahmen wegen Sozialhilfebezugs. Nur wenn die Migrationsbehörden Kenntnis vom Sozialhilfebezug eines Drittstaatsangehörigen haben, können sie das AIG in Bezug auf die Sozialhilfebestimmungen umsetzen. Die Informationsflüsse sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. Der Informationsaustausch funktioniert gemäss den Rückmeldungen aus den Kantonen meist gut. Es zeigt sich aber in der Dossieranalyse, dass die Meldung teilweise lückenhaft funktioniert, wenn die Sozialdienste einzelne Dossiers melden müssen. In diesen Fällen erhält die Migrationsbehörde erst Kenntnis vom Sozialhilfebezug, wenn sie selbst bei der zuständigen Sozialbehörde nachfragt.

6.3.2 Unterschiedliches Vorgehen und Richtwerte

Das konkrete Vorgehen nach der Meldung eines Sozialhilfebezugs unterscheidet sich massgeblich zwischen den Kantonen. Unterschiede ergeben sich insbesondere darin, ab welchem Sozialhilfebetrag ein Fall vertieft geprüft wird und wie ausgiebig Instrumente wie Hinweise, Verwarnungen und Aufforderungen zur Erklärung des Sozialhilfebezugs eingesetzt werden. Die Mehrzahl der Kantone arbeitet nach der Kenntnisnahme eines Sozialhilfebezugs erstmals mit Hinweisen an die betreffenden Personen. Nach dem Versand von ein oder zwei Hinweisen werden meist Verwarnungen ausgesprochen. Nach einer oder mehreren Verwarnungen werden Entfernungsmassnahmen geprüft, bei schwerwiegenden Fällen kann dies aber auch direkt nach Kenntnisnahme des Sozialhilfebezugs der Fall sein. Oftmals ist wegen sich ändernder Umstände eine grundlegende Neubeurteilung der Situation notwendig. In der Praxis führt dies regelmässig zu einer Verzögerung bei der Verfügung ausländerrechtlicher Massnahmen. Dasselbe gilt auch für ein allfälliges Rekursverfahren.

6.3.3 Verhältnismässigkeit als zentrales Konzept

In der Verhältnismässigkeitsprüfung ist das öffentliche Interesse an einer Entfernung und das private Interesse an einem Verbleib in der Schweiz abzuwägen. Das öffentliche Interesse ergibt sich insbesondere aus der Vermeidung von Sozialhilfekosten, von Schulden oder von kriminellen Tätigkeiten. Im Bereich des Sozialhilfebezugs sind vor allem die Höhe des bisherigen Sozialhilfebezugs und die Prognose für eine finanzielle Autonomie zentral. Die Gewichtung der Vorwerfbarkeit wird in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Das private Interesse am Verbleib in der Schweiz bildet sich aus verschiedenen Elementen wie der Aufenthaltsdauer und Integration in der Schweiz, der familiären Situation, der Sozialisierung und der Perspektiven im Heimatland oder der gesundheitlichen Situation. Dabei kommt Artikel 8 der EMRK, der das Recht auf Familienleben gewährt, besondere Bedeutung zu (Ziff. 5.2.3.3). Bei der Wegweisung einer ausländischen Person sind auch immer die Auswirkungen auf die Familienmitglieder zu beachten. Vor allem das Vorhandensein von minderjähri-

gen Kindern spielt eine grosse Rolle. Zudem ist auch die Auswirkung auf die Partnerin oder den Partner zu berücksichtigen.

Die befragten Kantone schätzen den vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Spielraum bei der Durchführung der Verhältnismässigkeitsprüfung als gross ein. Die Gründe für Massnahmen sind im Gesetz jedoch klar definiert. Die Dossieranalyse lässt den Schluss zu, dass die Gewichtung der Interessen in den Kantonen jeweils unterschiedlich ausfällt.

6.3.4 Rolle des Familiennachzugs

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben hat der Aufenthaltsstatus entscheidenden Einfluss auf die Berücksichtigung der Sozialhilfeabhängigkeit bei einem Familiennachzug. Für die Kantone stellt ein Sozialhilfebezug bei Personen mit einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung sowie mit vorläufiger Aufnahme einen Ablehnungsgrund dar. Bei Personen mit Niederlassungsbewilligung wird der Familiennachzug in der Praxis dann verweigert, wenn der Nachzug die konkrete Gefahr einer erheblichen und fortgesetzten Sozialhilfeabhängigkeit mit sich bringen würde. Bei Gesuchen um Familiennachzug durch Schweizerinnen und Schweizer scheint die Sozialhilfeabhängigkeit von Schweizer Ehegattinnen oder Ehegatten oft keinen Grund darzustellen, den Nachzug von Familienangehörigen zu verweigern.

Der Familiennachzug spielt als originärer Zulassungsgrund für Drittstaatsangehörige mit Sozialhilfebezug eine zentrale Rolle. Bei rund zwei Dritteln aller analysierten Dossiers stellt ein Familiennachzug die Basis für das Aufenthaltsrecht in der Schweiz dar. Dabei handelt es sich meist um den Nachzug von Ehegatten, teilweise auch von Kindern. Der hohe Anteil der über den Familiennachzug in die Schweiz gekommenen Personen an den Drittstaatsangehörigen ist allerdings nicht überraschend. Neben dem Familiennachzug kommt nur noch eine Aufnahme aus humanitären Gründen (relativ wenige Fälle) oder eine hochqualifizierte Erwerbstätigkeit (kleines Sozialhilferisiko) in Frage.

6.3.5 Kantonale Unterschiede und Handlungsbedarf

Die Vorgehensweisen, Richtwerte und institutionellen Rahmenbedingungen für die Anwendung von Entfernungsmassnahmen nach dem AIG im Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen unterscheiden sich offenbar stark zwischen den Kantonen. Auch bezüglich der Verhältnismässigkeitsprüfung lässt sich feststellen, dass die Gewichtung der einzelnen Interessen in den Kantonen unterschiedlich ausfällt und so zu einem unterschiedlichen Massnahmeneinsatz führt.

Die Kantone sind sich in der grossen Mehrheit einig, dass keine klareren bundesrechtlichen Regelungen der Widerrufsvoraussetzungen von Bewilligungen bei Sozialhilfebezug notwendig sind. Anpassungen werden vereinzelt bei den Kriterien für den Familiennachzug von Personen mit Niederlassungsbewilligung und bei fehlender Möglichkeit eines Widerrufs der Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit nach einem Aufenthalt von 15 Jahren gewünscht. Diesen Anliegen wurde am 1. Januar 2019 mit den Änderungen des AuG (heute AIG) bereits entsprochen (Art. 43 und 63 AIG).

7 Zusammensetzung der Sozialhilfebezüger aus Drittstaaten

Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf der Studie von BASS (siehe Anhang I).

7.1 Querschnittsanalyse 2016

7.1.1 Drittstaatsangehörige in der Sozialhilfe

Im Jahr 2016 wurden in der Schweiz etwas mehr als 340 000 Personen von der Sozialhilfe unterstützt, davon stammen knapp 60 000 Personen (17 %) aus Drittstaaten. Bei den Drittstaatsangehörigen wurden nur Personen berücksichtigt, die 2016 dem Ausländerbereich angehörten. Die Zahl von 60 000 Personen umfasst nicht Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge, die weitgehend auch aus Ländern stammen, die zu den Drittstaaten gehören. Jede Person, die Sozialhilfe bezieht, ist Teil eines Sozialhilfedossiers (Unterstützungseinheiten).

Bei den 60 000 im Jahr 2016 von der Sozialhilfe abhängigen Personen aus Drittstaaten muss berücksichtigt werden, dass es sich um eine Bestandesgrösse bzw. eine Momentaufnahme handelt. Dabei werden die Dauer und Höhe des Sozialhilfebezugs wie auch die Aufenthaltsdauer nicht abgebildet. So ist doch beachtenswert, dass rund die Hälfte aller Sozialhilfebeziehenden weniger als ein Jahr bei der Sozialhilfe verbleibt.⁴⁸

Die knapp 60 000 von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus Drittstaaten verteilen sich auf etwas mehr als 37 000 Dossiers. Neben den 60 000 Drittstaatsangehörigen lebten in diesen Unterstützungseinheiten weitere 20 000 Personen, die nicht aus Drittstaaten stammen – beispielsweise Ehepartnerinnen und Ehepartner oder in der Schweiz geborene Kinder mit Schweizer Staatsangehörigkeit.

7.1.2 Sozialhilferisiko und Asylhintergrund

Ob eine Person aus einem Drittstaat dem Ausländerbereich oder dem Asylbereich angehört, lässt sich nur in einer Momentaufnahme präzise bestimmen. In diesem Fall ist – wie in der Querschnittsbetrachtung 2016 – einzig ihr aktueller aufenthaltsrechtlicher Status massgebend. Berücksichtigt man aber zusätzlich die Aufenthaltsgeschichte, so ist die Abgrenzung weniger deutlich: Denn auch Drittstaatsangehörige, die 2016 dem Ausländerbereich angehörten, können einen Asylhintergrund haben. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sie zuvor als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz gelebt und erfolgreich eine Aufenthaltsbewilligung (B) beantragt hatten. Oder es ist möglich, dass sie als Kind von Eltern mit einer Asylvergangenheit in der Schweiz geboren wurden. Die Frage, ob Drittstaatsangehörige einen Asylhintergrund besitzen, ist vor allem dann relevant, wenn die Häufigkeit eines Sozialhilfebezugs – hier als «Sozialhilferisiko» bezeichnet – berechnet und interpretiert wird. Denn Personen aus dem Asylbereich werden in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz sehr häufig von der Sozialhilfe unterstützt, die entsprechenden Quoten liegen über 80 Prozent. Dies lässt sich unter anderem mit unzureichenden Kenntnissen der Ortssprache, fehlender Arbeitsmarktfähigkeit, gesundheitlichen Problemen (u. a. Traumata), der Nichtanerkennung der im Herkunftsland erworbenen Ausbildung oder einem fehlenden sozialen Netzwerk erklären. Es liegt nahe, dass diese Faktoren auch noch nachwirken können, wenn

⁴⁸ Abrufbar unter: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.html>> (Stand: 28.2.2019).

die Betroffenen rechtlich betrachtet nicht mehr zum Asylbereich, sondern zum Ausländerbereich gehören.

Berechnet man nun das Sozialhilferisiko von Drittstaatsangehörigen, die aktuell dem Ausländergesetz unterstehen, so besteht eine beträchtliche Gefahr von Fehlinterpretationen – nämlich dann, wenn bei diesen Personen angenommen wird, dass sie sich zeitlebens ausserhalb des Asylbereichs bewegten und deshalb ein relativ geringes Sozialhilferisiko aufweisen. Eine solche Annahme wäre falsch. Einschliesslich der Personen mit Asylhintergrund waren 2016 insgesamt 8,8 Prozent aller Drittstaatsangehörigen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Wie viele Drittstaatsangehörige über einen Asylhintergrund verfügen und welchen Effekt dies auf das Sozialhilferisiko hat, lässt sich mit den Daten des ZEMIS nur annäherungsweise berechnen. Entsprechende Analysen zeigen, dass das Sozialhilferisiko ohne Drittstaatsangehörige mit Asylhintergrund um gut einen Fünftel tiefer liegt, bei rund 6,9 Prozent.

Zum Vergleich: Das Sozialhilferisiko der Schweizerinnen und Schweizer betrug 2016 insgesamt 2,3 Prozent, dasjenige von EU/EFTA-Staatsangehörigen 2,8 Prozent. Die genauen Gründe für diese Unterschiede müssten näher untersucht werden. Es ist zu vermuten, dass Sprachkenntnisse und Bildungsunterschiede eine wichtige Rolle spielen.

Von den rund 60 000 Drittstaatsangehörigen, die im Jahr 2016 Sozialhilfe bezogen (inkl. Personen mit Asylhintergrund) sind mehr als die Hälfte Staatsangehörige europäischer Länder, die nicht zur EU/EFTA gehören (vor allem Türkei, Westbalkan), oft aber einen Asylhintergrund haben. Dies lässt vermuten, dass Personen mit Asylhintergrund häufiger Sozialhilfe beziehen als Schweizerinnen und Schweizer sowie Personen aus EU/EFTA-Staaten. Die übrigen Drittstaatsangehörigen kommen aus Afrika (23 %), Asien (14 %), Süd- und Mittelamerika (11 %) sowie Nordamerika und Ozeanien (1 %). Viele Drittstaatsangehörige sind ursprünglich auf dem Asylweg in die Schweiz gekommen, wurden als Kinder von Eltern mit Asylvergangenheit in der Schweiz geboren oder sind per Familiennachzug zu Personen gezogen, deren Aufenthalt in der Schweiz ursprünglich im Asylrecht gründete. Diese Drittstaatsangehörigen mit Asylhintergrund weisen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko auf.

An dieser Stelle ist daher zu erwähnen, dass erst seit Lancierung der KIP (2014) eine von Bund und Kantonen gemeinsam getragene Strategie zur Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen besteht. Die Integrationsagenda Schweiz will diese Bemühungen intensivieren (Ziff. 5.4.3). Bei der Beurteilung des potenziellen Sozialhilferisikos von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen darf schliesslich nicht vergessen werden, dass vor allem eine langfristige Sichtweise – das heisst, wie sich deren Erwerbsquote über längere Zeit entwickelt – von Bedeutung ist. Studien zeigen, dass sich zehn Jahre nach Einreise die Erwerbsquote von Personen aus dem Asylbereich je nach Aufenthaltsstatus zwischen 34 und 73 Prozent bewegt.⁴⁹ Zudem bestehen grössere Unterschiede zwischen den Kantonen.⁵⁰

7.1.3 Sozialhilferisiko und Zulassungsgründe

Das Sozialhilferisiko hängt stark davon ab, aus welchen Gründen eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt wurde. Wegen der Datenqualität wurden die entsprechenden Auswertungen einzig für Personen vorgenommen, die ab 2008 in die Schweiz gekom-

⁴⁹ Vgl. Ausführungen zur Studie B,S,S. und KEK (2014) im Faktenblatt Integrationsagenda Schweiz, abrufbar unter: http://www.kip-pic.ch/media/1364/faktenblatt_integrationsagenda_zahlen_und_fakten_final_de_180430.pdf (Stand: 28.2.2019).

⁵⁰ Vgl. dazu folgende Asylstatistik, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2018/12.html> (Stand: 28.2.2019).

men sind – das sind gut 40 Prozent aller Drittstaatsangehörigen, die 2016 hier lebten. Dabei zeigt sich: Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz zogen, sind praktisch nie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Es handelt sich allerdings um eine verhältnismässig kleine Gruppe, die nur knapp einen Viertel der ab 2008 eingereisten Drittstaatsangehörigen ausmacht. Viel grösser ist der Anteil der Drittstaatsangehörigen, die im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind – sie stellen nahezu die Hälfte der Zulassungen dar.

Darunter befinden sich auch Drittstaatsangehörige, die zu Schweizerinnen und Schweizern ziehen oder über zwei Generationen reichende Familiennachzüge (z. B. aus dem Herkunftsland stammende Ehepartnerinnen und Ehepartner von Personen, die im Kindesalter mit ihren Eltern in die Schweiz gekommen sind). Ein weiteres Fünftel ist in der Schweiz geboren. Das Sozialhilferisiko dieser Gruppen ist wesentlich stärker ausgeprägt als bei den zu Erwerbs- und Bildungszwecken Zugewanderten. Auch zeigt sich die Tendenz, dass es den Betroffenen mit zunehmender Dauer schwerer fällt, den späteren Familiennachzug oder die Geburt von Kindern in der Schweiz ökonomisch zu bewältigen. Der Anspruch auf Familiennachzug unterscheidet sich je nach Aufenthaltsstatus der Person, die bereits in der Schweiz lebt. Hat diese eine Aufenthaltsbewilligung B, so besteht bei zu erwartendem Sozialhilfebezug kein Anspruch auf Familiennachzug. Obwohl auch für die Verweigerung des Familiennachzugs zu Schweizerinnen und Schweizern und Personen mit einer Niederlassungsbewilligung C gesetzliche Grundlagen bestehen (Art. 51 i.V.m. Art. 62/63 AIG), werden diese in der Praxis häufig nicht angewendet.

7.1.4 Haushaltssituation und Alter

Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten leben viel häufiger in Paar- und Familienhaushalten (71 %) als Sozialhilfebeziehende aus EU/EFTA-Staaten (50 %) oder Schweizerinnen und Schweizer (47 %). In allen Bevölkerungsgruppen werden Kinder bis 17 Jahre am häufigsten von der Sozialhilfe unterstützt. Darin spiegelt sich insbesondere das hohe Sozialhilferisiko von Einelternfamilien. Mit zunehmendem Alter entwickelt sich das Sozialhilferisiko von Schweizerinnen und Schweizern sowie ausländischen Personen (Drittstaatsangehörige und Personen aus EU/EFTA-Ländern) sehr unterschiedlich: Während es bei den Schweizerinnen und Schweizern sinkt, geht es bei ausländischen Personen im Alter von 18 bis 35 Jahren zunächst stark zurück und steigt danach bis zum Erreichen des Rentenalters wieder sehr deutlich an. Hier können Familiennachzug, die Geburt zusätzlicher Kinder, Trennungen, gesundheitliche Beschwerden und eine zunehmend fragilere Erwerbsintegration eine wichtige Rolle spielen.

7.1.5 Erwerbssituation

Im Jahr 2016 hatten 27 Prozent aller Sozialhilfedossiers (Unterstützungseinheiten) von Drittstaatsangehörigen ein Erwerbseinkommen.⁵¹ Diese Unterstützungseinheiten und ihre Mitglieder kann man als Working Poor bezeichnen. Ihr Anteil ist unter Drittstaatsangehörigen höher als unter den Sozialhilfebeziehenden aus EU/EFTA-Staaten (24 %) und unter Schweizerinnen und Schweizern (21 %). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Sozialhilfebeziehende aus Drittstaaten häufiger in Ein- oder Zweielternfamilien leben. In diesen Situationen kommt es relativ oft vor, dass Mitglieder der Unterstützungseinheit arbeiten, aber das Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um die Ablösung von der Sozialhilfe zu schaffen.

⁵¹ Die Zuordnung der Unterstützungseinheiten zu einer ausländerrechtlichen Kategorie orientiert sich am ausländerrechtlichen Status der erwachsenen Personen. Paarhaushalte, in denen die Partnerin oder der Partner einen unterschiedlichen ausländerrechtlichen Status hat, sind in der Zusammenfassung nicht berücksichtigt (Ausnahme: Analysen zum erheblichen Sozialhilfebezug). Ihre Kennzahlen können den Tabellen im Haupttext entnommen werden.

7.1.6 Bezugsdauer

Sozialhilfedossiers von Drittstaatsangehörigen, die 2016 im laufenden Bezug (d. h. bis Ende Jahr nicht abgelöst) waren, wiesen am Jahresende eine mittlere Bezugsdauer (Median) von 28 Monaten auf. Sie ist damit länger als die mittlere Bezugsdauer von Sozialhilfebeziehenden aus EU/EFTA-Staaten (20 Monate) und von Schweizerinnen und Schweizern (24 Monate). Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede bei Paaren ohne Kind, die sich häufig im fortgeschrittenen Erwerbsalter befinden. Bei dieser Personengruppe ist die Erwerbsintegration von Drittstaatsangehörigen besonders fragil.

7.1.7 Erheblicher Sozialhilfebezug

Gemäss AIG kann einer Person die Niederlassungsbewilligung entzogen werden, wenn sie – oder eine Person, für die sie zu sorgen hat – «dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen» ist (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Bei einem solchen Entscheid ist die Verhältnismässigkeit zu beachten, was eine Überprüfung der Umstände im Einzelfall erfordert. Von einer dauerhaften und erheblichen Fürsorgeabhängigkeit wird laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie den Weisungen und Erläuterungen des SEM zum AIG ausgegangen, wenn der Sozialhilfebezug innerhalb von drei Jahren 80 000 Franken übersteigt und mindestens 24 Monate Leistungen bezogen wurden (Ziff. 5.2.3.2). In Orientierung an der Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde deshalb überprüft, wie viele Sozialhilfedossiers von Drittstaatsangehörigen ungeachtet ihrer Haushaltsgrösse innerhalb von drei Jahren mit mehr als 80 000 Franken unterstützt wurden. Die Dossiers mit einem Sozialhilfebezug von über 80 000 Franken geben deshalb ausschliesslich ein Mengengerüst dazu, wie viele Unterstützungseinheiten einen gemäss dem Bundesgerichtsurteil festgesetzten Schwellenwert übersteigen. Inwieweit ein solcher Bezug im Einzelfall als dauerhaft gelten würde oder ob ein Entzug der Niederlassungsbewilligung im konkreten Fall verhältnismässig wäre, kann nicht beurteilt werden.

Im Verhältnis zur Gesamtgrundmenge der rund 640 000 Drittstaatsangehörigen lebten im Jahr 2016 zwischen 2,3 und 3,3 Prozent der Personen in Unterstützungseinheiten mit einem Bezug von über 80 000 Franken (+/-10 %), was einem Anteilswert von 22 bis 31 Prozent aller Unterstützungseinheiten mit mindestens einer Person aus einem Drittstaat entspricht. Mit 58 Prozent lebt die Mehrheit aller Unterstützungseinheiten mit Bezügen von über 80 000 Franken in Familienhaushalten mit Kindern, davon ist wiederum die Mehrheit alleinerziehend (53 %).

7.2 Längsschnittanalyse (2010–2016)

Um präzisere Aufschlüsse über die Zusammenhänge zwischen Aufenthaltsverlauf und Sozialhilfebezug zu erhalten, wurde eine Längsschnittanalyse von neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen durchgeführt (sogenannte «Einwanderungskohorten»). Dies ermöglicht auch die Analyse von Integrationsverläufen bzw. langfristigen Sozialhilfebezügen gewisser Personengruppen und damit deren Eingrenzung («Risikogruppen»).

Aus Gründen der Datenqualität setzt die Betrachtung im Jahr 2010 ein. Weil das Sozialhilferisiko bzw. die Häufigkeit eines Sozialhilfebezugs im Zentrum der Analysen stehen, sind Drittstaatsangehörige mit einem Asylhintergrund ausgeschlossen. Wegen des eingeschränkten Beobachtungszeitraums (2010–2016) war es verhältnismässig gut möglich, diese Eingrenzung im Datensatz zuverlässig vorzunehmen.

Werden Personen mit einem Asylhintergrund ausgeklammert, so sind von 2010 bis 2016 jährlich zwischen 32 000 und 35 000 Drittstaatsangehörige neu in die Schweiz gekommen.

Bei rund der Hälfte handelt es sich um Familiennachzüge, bei einem Viertel um Aufenthalte zur Aus- und Weiterbildung und bei einem Fünftel um Aufenthalte zu Erwerbszwecken. Die Mehrheit der Drittstaatsangehörigen ist zum Zeitpunkt der Zuwanderung zwischen 18 und 35 Jahre alt, Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren machen ungefähr 15 Prozent aus. Zuwanderungen im Rentenalter sind eine Ausnahme.

7.2.1 Kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs

Für die Drittstaatsangehörigen, die im Jahr 2010 zugewandert waren, lassen sich die Verläufe am längsten beobachten. Bis Ende des Jahres 2016 hatten 6,8 Prozent von ihnen mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Es ist wichtig zu betonen, dass es sich dabei um eine kumulierte Häufigkeit handelt: Berücksichtigt sind alle Personen, die von 2010 bis 2016 ein- oder mehrmals auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen waren. Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger im Jahr 2016 ist geringer. Auch ist zu berücksichtigen, dass etliche Zugewanderte bereits nach kurzer Zeit wieder aus der Schweiz ausreisen. Diese Personen bleiben im Nenner berücksichtigt, wenn man die kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs berechnet. Die Quote antwortet also auf die Frage: Wie gross ist unter den Drittstaatsangehörigen, die im Jahr t in die Schweiz zugewandert waren, der Anteil derjenigen, die bis Ende des Jahres $t+x$ mindestens einmal von der Sozialhilfe unterstützt worden sind?

Bei allen Einwanderungskohorten der Jahre 2010–2016 entwickelt sich die kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs ähnlich. Im Einwanderungsjahr sind jeweils ungefähr 2 Prozent auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen, teilweise etwas weniger. Diese Quote steigt von Jahr zu Jahr an, mit abflachender Tendenz.

Das heisst: Es gibt in jedem Jahr neue Drittstaatsangehörige, die erstmals auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Ihre Zahl sinkt jedoch von Jahr zu Jahr. Im vierten Jahr des Aufenthalts (inkl. Einwanderungsjahr) bewegt sich die kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs zwischen 4,2 Prozent (Kohorte 2013) und 5,1 Prozent (Kohorte 2010).

Betrachtet man die Zulassungsgründe, so bestätigen sich die einschlägigen Ergebnisse der Querschnittanalyse des Jahres 2016: Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbs- und Bildungszwecken in die Schweiz gekommen sind, werden so gut wie nie von der Sozialhilfe unterstützt. Beim Familiennachzug verhält es sich anders: Unter den Drittstaatsangehörigen, die im Familiennachzug in die Schweiz kommen, werden im ersten Zuwanderungsjahr rund 3 Prozent von der Sozialhilfe unterstützt. Bis zum vierten Jahr lebten insgesamt 8,2 Prozent dieser Personen in Familien, die in diesem Zeitraum mindestens einmal von der Sozialhilfe unterstützt worden waren.

Bis sich ein erheblicher Sozialhilfebezug einstellt, dauert es erwartungsgemäss mehrere Jahre. Im Zuwanderungsjahr gehört noch praktisch niemand einer solchen Unterstützungseinheit an. Im vierten Jahr des Aufenthalts liegt die kumulierte Häufigkeit bei allen relevanten Kohorten (2010–2013) unter einem Prozent, im fünften Jahr leicht darüber (Kohorten 2010–2012). In konkreten Zahlen ausgedrückt: Die Einwanderungskohorten 2010–2012 umfassen insgesamt rund 105 000 Drittstaatsangehörige. In den ersten fünf Aufenthaltsjahren hatten 5600 von ihnen mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Rund ein Fünftel dieser 5600 Personen lebten in Unterstützungseinheiten mit erheblichem Sozialhilfebezug (rund 1200 Personen).

7.2.2 Wechsel des Aufenthaltsstatus

Die Längsschnittanalysen bestätigen schliesslich auch, dass ein Sozialhilfebezug die Chance verringert, eine Aufenthaltsbewilligung (B) in eine Niederlassungsbewilligung (C) umzu-

wandeln. Betrachtet wurden die Verläufe aller Drittstaatsangehörigen, die 2010 und 2011 mit einer Aufenthaltsbewilligung (B) zugewandert waren und sich ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten hatten. Die überwiegende Mehrheit hatte in den ersten fünf Jahren nie Sozialhilfe bezogen, 48 Prozent dieser «Nicht-Bezügerinnen und Nicht-Bezüger» besaßen im sechsten Aufenthaltsjahr eine Niederlassungsbewilligung (C). Bei denjenigen mit einem Sozialhilfebezug in den ersten fünf Jahren sinkt der Anteil auf knapp 30 Prozent; liegt der Sozialhilfebezug nur kurz zurück (oder dauert noch an), so sind es weniger als 20 Prozent. Bei der Interpretation dieser Resultate ist zu beachten, dass im Familiennachzug eingereiste Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern und von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (C) nach fünf Jahren ununterbrochenem Aufenthalt einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung (C) haben.

7.3 Wichtigste statistische Ergebnisse

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Jahr 2016 etwas mehr als 340 000 Personen in der Schweiz von der Sozialhilfe unterstützt wurden. Davon stammen knapp 60 000 Personen (17 %) aus Drittstaaten ausserhalb des Asylbereichs. Sie bilden den Gegenstand des vorliegenden Berichts. Die rund 60 000 von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus Drittstaaten verteilen sich auf etwas mehr als 37 000 Dossiers (Unterstützungseinheiten: Einzelpersonen, Ehepaare, Familien).

Ein erheblicher Anteil dieser Personen hat einen Asylhintergrund; das heisst, sie oder ihre Familienangehörigen sind ursprünglich auf dem Asylweg oder in einem Asylkontext in die Schweiz gekommen (z. B. ehemalige vorläufig Aufgenommene mit Härtefallregelung, Familiennachzug, Geburt in der Schweiz). Der genaue Anteil der Personen mit Asylhintergrund kann jedoch nicht bestimmt werden, da solche individuellen Statusänderungen erst seit 2008 statistisch erfasst werden.

Personen aus dem Asylbereich werden in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz sehr häufig von der Sozialhilfe unterstützt, die entsprechenden Quoten liegen über 80 Prozent. Es liegt nahe, dass diese Faktoren auch noch nachwirken, wenn die Betroffenen rechtlich und statistisch betrachtet nicht mehr zum Asylbereich gehören.

Von den Drittstaatsangehörigen besitzen rund 20 000 Personen eine Aufenthaltsbewilligung und rund 40 000 eine Niederlassungsbewilligung. Mehr als die Hälfte sind Staatsangehörige europäischer Länder, die nicht zur EU/EFTA gehören (v. a. Türkei, Westbalkan). Die Übrigen kommen aus Afrika (23 %), Asien (14 %), Süd- und Mittelamerika (11 %) sowie Nordamerika und Ozeanien (1 %).

Einschliesslich der Personen mit Asylhintergrund waren 2016 insgesamt 8,8 Prozent aller Drittstaatsangehörigen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Das Sozialhilferisiko ohne Drittstaatsangehörige mit Asylhintergrund liegt rund einen Fünftel tiefer, bei rund 6,9 Prozent. Aufgrund der fehlenden statistischen Angaben über die Statuswechsel vor 2008 dürften der Anteil an Drittstaatsangehörigen mit Asylhintergrund und der entsprechende Effekt auf das Sozialhilferisiko um einiges grösser sein. Zum Vergleich: Das Sozialhilferisiko der Schweizerinnen und Schweizer betrug 2016 insgesamt 2,3 Prozent, dasjenige von EU/EFTA-Staatsangehörigen 2,8 Prozent.

Das Sozialhilferisiko hängt stark davon ab, aus welchen Gründen eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt wurde. Drittstaatsangehörige, die seit 2008 zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in die Schweiz zogen, waren 2016 praktisch nie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen (0,1 %). Überdurchschnittlich hoch ist das Sozialhilferisiko dagegen bei Drittstaatsangehörigen, die in diesem Zeitraum im Rahmen des Familiennach-

zugs in die Schweiz gekommen sind. Bemerkenswert ist dabei, dass das Sozialhilferisiko grösser ist, wenn die Drittstaatsangehörigen zu einer Schweizer Partnerin oder zu einem Schweizer Partner ziehen (6,8 %), als wenn es sich um eine Ausländerin oder einen Ausländer handelt (inklusive EU/EFTA-Angehörige).

Bei rund einem Viertel der 37 000 Dossiers (Unterstützungseinheiten) beliefen sich die Sozialhilfekosten insgesamt auf über 80 000 Franken. Die Mehrheit aller Unterstützungseinheiten mit Bezügen von über 80 000 Franken (58 %) lebt in Familienhaushalten mit Kindern, davon ist wiederum die Mehrheit alleinerziehend (53 %).

Es zeigt sich auch die Tendenz, dass es den Betroffenen mit zunehmender Dauer des Aufenthalts schwerer fällt, etwa den späteren Familiennachzug oder die Geburt von Kindern in der Schweiz ökonomisch zu bewältigen.

Um präzisere Aufschlüsse über die Zusammenhänge zwischen Aufenthaltsverlauf und Sozialhilfebezug zu erhalten, wurde eine Längsschnittanalyse von neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen durchgeführt (sogenannte «Einwanderungskohorten»). Dies ermöglicht auch die Analyse von Integrationsverläufen bzw. langfristigen Sozialhilfebezügen gewisser Personengruppen und damit deren Eingrenzung («Risikogruppen»).

Die Betrachtung setzt im Jahr 2010 ein. Für die Drittstaatsangehörigen, die im Jahr 2010 zugewandert waren, lassen sich die Verläufe am längsten beobachten. Bis Ende des Jahre 2016 hatten 6,8 Prozent von ihnen mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Es ist wichtig zu betonen, dass es sich dabei um eine kumulierte Häufigkeit handelt: Berücksichtigt sind alle Personen, die von 2010 bis 2016 ein- oder mehrmals auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen waren. Auch ist zu berücksichtigen, dass etliche Zugewanderte bereits nach kurzer Zeit wieder aus der Schweiz ausreisen.

Bei allen Einwanderungskohorten der Jahre 2010 bis 2016 entwickelt sich die kumulierte Häufigkeit des Sozialhilfebezugs ähnlich. Im Einwanderungsjahr sind jeweils ungefähr 2 Prozent auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen, teilweise etwas weniger. Diese Quote steigt von Jahr zu Jahr an, mit abflachender Tendenz.

Unter den Drittstaatsangehörigen, die per Familiennachzug in die Schweiz kommen, werden im ersten Zuwanderungsjahr rund 3 Prozent von der Sozialhilfe unterstützt. Bis zum vierten Jahr lebten insgesamt 8,2 Prozent dieser Personen in Familien, die in diesem Zeitraum mindestens einmal von der Sozialhilfe unterstützt worden waren.

Bis sich ein erheblicher Sozialhilfebezug einstellt, dauert es erwartungsgemäss mehrere Jahre. Die Einwanderungskohorten 2010 bis 2012 umfassen insgesamt rund 105 000 Drittstaatsangehörige. In den ersten fünf Aufenthaltsjahren hatten 5 600 von ihnen mindestens einmal Sozialhilfe bezogen, rund ein Fünftel lebten in Unterstützungseinheiten mit erheblichem Sozialhilfebezug (rund 1 200 Personen).

8 Handlungsoptionen

8.1 Handlungsspielraum

Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Gewährung von Sozialhilfe sind beschränkt. Es sind nur punktuelle Eingriffe möglich (Ziff. 4.3). Weitergehende Massnahmen wären durch Änderungen der SKOS-Richtlinien möglich, für die jedoch die Kantone im Rahmen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe zuständig sind. Hier könnte bei der Festlegung der Leistungen noch vermehrt auf die Stärkung von Arbeitsanreizen geachtet werden. Es sollte vermieden werden, dass die in den SKOS-Richtlinien festgesetzten Ansätze dazu führen, dass sich Erwerbstätigkeit im Tieflohnsektor nicht mehr lohnt.

Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, der die Voraussetzung für Sozialhilfe durch die Kantone ist. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Handlungsoptionen vornehmlich auf die Aufenthaltsregelung und nicht auf den eigentlichen Bezug von Sozialhilfe. Erstere können zudem mit Anforderungen an die Integration verknüpft bzw. mit entsprechenden Anreizen verbunden werden. Die Einschränkung beim Bezug der Sozialhilfe selbst würde auch dazu führen, dass sich die Personen weiterhin mit einem Aufenthaltsrecht in der Schweiz befänden, aber nur eingeschränkte oder gar keine Sozialhilfe beziehen dürften. Ein Anspruch auf Nothilfe bestünde aber trotzdem weiter (Ziff. 8.2).

Das geltende Aufenthaltsrecht berücksichtigt bereits heute den Bezug von Sozialhilfe beim Entscheid über die Bewilligungserteilung oder den Bewilligungsentzug. Dies gilt insbesondere für den Familiennachzug, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bei einem persönlichen Härtefall, die Erteilung der Niederlassungsbewilligung sowie den Widerruf oder die Rückstufung von Bewilligungen. Am 1. Januar 2019 sind Änderungen des AuG (heute AIG) in Kraft getreten, die bereits Verschärfungen in diesem Bereich enthalten (Ziff. 5.2.3.1). Die Verweigerung oder der Entzug des Aufenthaltsrechts bei Drittstaatsangehörigen, die Sozialhilfe beziehen, könnte somit bereits durch eine konsequentere Anwendung des geltenden Rechts erreicht werden. Bei solchen Entscheiden ist der bestehenden Praxis der Gerichte sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

Die aufgeführten Handlungsoptionen berücksichtigen insbesondere die Ergebnisse der Studien BASS und ECOPLAN.

Im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts werden Handlungsoptionen dargestellt, die insbesondere Verschärfungen von bestehenden Regelungen beinhalten. Dabei sind jedoch die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz etwa im Bereich des Familiennachzugs zu beachten (Ziff. 5.2.3.3, 8.3 und 8.4).

Die Vorgehensweisen, Richtwerte und institutionellen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Massnahmen beim Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen unterscheiden sich stark zwischen den Kantonen (Ziff. 6). Die Handlungsoptionen dienen daher auch einer einheitlicheren Praxis der Kantone.

Bei Drittstaatsangehörigen sind keine spezifischen Massnahmen bei der Zulassung zur Erwerbstätigkeit oder zur Aus- und Weiterbildung erforderlich, da hier das Sozialhilferisiko äusserst gering ist (Ziff. 7.3).

Es werden auch präventive Handlungsoptionen im Integrationsbereich zur Vermeidung der Sozialhilfeabhängigkeit aufgezeigt. Sie resultieren auch aus den bisherigen Erkenntnissen der Integrationspolitik (Ziff. 8.5).

Die letzten beiden Handlungsoptionen beziehen sich auf die Verbesserung der Datenlage bezüglich des Sozialhilfebezugs durch Drittstaatsangehörige. Sie betreffen die Erfassung der Daten und die Zusammenarbeit der betroffenen Behörden (Ziff. 8.6 und 8.7).

8.2 Punktuelle Einschränkung bei der Sozialhilfe

Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Festlegung und Ausrichtung der Sozialhilfe im Ausländerbereich sind beschränkt. Eine Bundeskompetenz besteht nur, wenn der Eingriff zur Durchsetzung eines wichtigen ausländerpolitischen Ziels notwendig erscheint, nicht im Konflikt steht mit anderen ausländerpolitischen Zielen, in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt ist und den «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz unberührt lässt (Ziff. 4.3.3.).

Option 1: Eingeschränkte Sozialhilfe bei Bezug in den ersten drei Jahren des Aufenthalts

Das Bundesrecht legt fest, dass der Ansatz für die Unterstützung von Personen mit Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt (vgl. so schon Art. 86 Abs. 1 AIG bezüglich der vorläufigen Aufnahme). Dies gilt insbesondere auch beim Familiennachzug. Für diese Option besteht mit Artikel 121 Absatz 1 BV eine hinreichende Verfassungsgrundlage, weil sie für die Durchsetzung wichtiger ausländerpolitischer Ziele erforderlich ist (z.B. Anreize zur Arbeitsintegration, Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsgrund), nicht im Konflikt steht mit anderen ausländerpolitischen Zielen, in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt ist und den «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz, namentlich die Befugnis zur Festsetzung der Beiträge, unberührt lässt (Ziff. 4.3.3).

Dafür: Ein Bezug zur Migrationspolitik besteht darin, dass das geltende Ausländerrecht bei einem Sozialhilfebezug grundsätzlich einen Widerruf oder eine Nichtverlängerung der Bewilligung vorsieht. Behalten die betroffenen Personen aufgrund der Umstände im Einzelfall trotzdem ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz, stellt eine vorübergehende Einschränkung der Sozialhilfe eine mildere Massnahme gegenüber ausländerrechtlichen Massnahmen dar. Sie schafft einen Anreiz, den Lebensunterhalt künftig wieder aus eigenen Mitteln zu bestreiten und damit die Anforderungen des Ausländerrechts zu erfüllen.

Dagegen: Es wären alle Personen unabhängig von den Gründen für die Sozialhilfeabhängigkeit betroffen, die innerhalb der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts Sozialhilfe beziehen. Es könnte somit beispielsweise der besonderen Situation von Working Poor oder Alleinerziehenden nicht Rechnung getragen werden. Da die Einschränkung der Sozialhilfe auf drei Jahre befristet ist, würde danach wieder die volle Sozialhilfe gewährt, sofern die Aufenthaltsbewilligung nicht widerrufen wird. Wenn in dieser Zeit keine Integration in den Arbeitsmarkt erfolgt, würde damit die Problematik lediglich verschoben. Die Wirksamkeit dieser Option ist eingeschränkt, da eine längere Sozialhilfeabhängigkeit nach drei Jahren zu höheren Sozialleistungen führen würde.

Option 2: Eingeschränkte Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung

Allen Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung würde nach Einreichung eines Gesuchs um Sozialhilfe (d. h. unabhängig vom Zeitpunkt der Einreise) während eines Zeitraums von drei Jahren nur eine eingeschränkte Sozialhilfe gewährt.

Dafür: Siehe Option 1.

Dagegen: Siehe Option 1. Diese Option wäre unverhältnismässig, wenn die Einschränkung der Sozialhilfe nach einem längeren Aufenthalt in der Schweiz erfolgen würde.

8.3 Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

8.3.1 Anpassungen bei der Erteilung und beim Widerruf der Aufenthaltsbewilligung

Drittstaatsangehörige mit Asylhintergrund weisen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko auf (vgl. Studie BASS, Ziff. 2.3).

Option 1: Konsequenter Prüfung der geltenden Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene

Konsequenter Prüfung der Voraussetzungen bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen (Art. 84 Abs. 5 AIG i. V. m. Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE). Dies betrifft insbesondere die Voraussetzung einer Beteiligung am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung. Die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene ist tiefer als für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung.

Dafür: Eine konsequenter Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung sowohl durch die Kantone als auch durch das SEM könnte zu einer Harmonisierung der Praxis in den Kantonen führen. Zudem könnte das Risiko eines späteren Bezugs der uneingeschränkten Sozialhilfe reduziert werden.

Dagegen: Eine konsequente Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung wird bereits heute durch die Kantone und das SEM vorgenommen (Art. 84 Abs. 5 AIG i. V. m. Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE). Dabei spielt die wirtschaftliche Selbstständigkeit der gesuchstellenden Person eine zentrale Rolle. Die Aufenthaltsbewilligung wird durch die Kantone erteilt, sie muss in diesen Fällen jedoch dem SEM zur Zustimmung unterbreitet werden (Art. 30 Abs. 2 und 99 AIG, Art. 85 VZAE, Art. 5 Bst. d der Verordnung des EJPD vom 13. August 2015⁵² über die dem Zustimmungsverfahren [EJPD-Verordnung] unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide. Die Prüfungskriterien werden zudem in den Weisungen des SEM konkretisiert.⁵³

Es handelt sich hier um Personen, die sich bereits seit fünf Jahren in der Schweiz aufhalten und deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann. Wird keine Aufenthaltsbewilligung erteilt, schwinden die Möglichkeiten für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt.

Im Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung werden die erforderlichen Voraussetzungen in aller Regel erfüllt. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Sozialhilfeabhängigkeit zu einem späteren Zeitpunkt entsteht (wegen Familiengründung, Verlust des Arbeitsplatzes, fortgeschrittenem Alter). In diesen Fällen steht der Widerruf oder die Nichtverlängerung der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung im Vordergrund, wobei oft ein Vollzug der Wegweisung weiterhin nicht durchsetzbar ist, da die ursprünglichen Vollzugshindernisse weiterhin bestehen (keine Veränderung der Lage im Herkunftsland).

⁵² SR 142.201.1

⁵³ Siehe Ziff. 5.6.12 der Weisungen und Erläuterungen zum Ausländerbereich abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich (Stand: 15.2.2019).

Option 2: Anpassung der Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene

Durch eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen könnten die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene konkretisiert werden (Art. 84 Abs. 5 AIG und Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE). Bei diesen Voraussetzungen könnte auf die gesetzlichen Integrationskriterien verwiesen werden, zu denen auch die wirtschaftliche Selbstständigkeit gehört (Verweis auf Art. 58a in Art. 84 Abs. 5 AIG).

Dafür: Eine verbindlichere Formulierung im AIG würde der Prüfung der Integrationskriterien ein stärkeres Gewicht geben.

Dagegen: Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig Aufgenommenen werden als Härtefälle geprüft (Art. 84 Abs. 5 i. V. m Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG). Gemäss den am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Ausführungsbestimmungen müssen in diesen Fällen bereits heute die gesetzlichen Integrationskriterien (Art. 58a AIG) erfüllt sein (Art. 31 Abs. 1 Bst. a VZAE). Eine Anpassung von Artikel 84 Absatz 5 AIG würde daher nichts ändern.

Im Übrigen wird auf die Argumente zur Option 1 bezüglich der Integration in den Arbeitsmarkt⁵⁴ und des Risikos einer späteren Sozialhilfe verwiesen.

Option 3: Obligatorischer Widerruf der Aufenthaltsbewilligung mit erneuter Prüfung der Wegweisungshindernisse

Nach geltendem Recht entscheiden die Kantone, ob eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Sozialhilfebezugs widerrufen wird oder nicht (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG; «Kann»-Bestimmung). Es könnte ein obligatorischer Widerruf mit erneuter Prüfung der Wegweisungshindernisse vorgesehen werden, wenn eine Person mit einer früheren vorläufigen Aufnahme nach Erhalt der Aufenthaltsbewilligung während mehr als einem Jahr sozialhilfeabhängig ist (Anpassung von Art. 62 AIG).

Dafür: Diese Option entspricht den Ausführungen zu Option 1, wonach nicht bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, sondern bei deren Verlängerung oder Widerruf anzusetzen ist. Ein obligatorischer Widerruf der Aufenthaltsbewilligung bei einem Sozialhilfebezug würde zu einem Vollzug der Wegweisung führen, sofern die früheren Wegweisungshindernisse nicht mehr bestehen. Dies trifft aufgrund der bestehenden Erfahrungen jedoch in den wenigsten Fällen zu.⁵⁵ Kann die Wegweisung nicht vollzogen werden, müsste erneut eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden. In diesem Fall würde jedoch nur eine reduzierte Sozialhilfe gewährt, da der Ansatz für die Unterstützung von vorläufig Aufgenommenen unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt (Art. 86 AIG). Mit dieser obligatorischen Rückstufung auf eine vorläufige Aufnahme würde in einigen Fällen ein Arbeitsanreiz geschaffen.

Dagegen: Der Widerruf der Aufenthaltsbewilligung und die Rückstufung auf eine vorläufige Aufnahme bei Sozialhilfeabhängigkeit ist bereits heute möglich (Art. 62 AIG, «Kann»-Bestimmung). Es handelt sich um Personen, die bereits seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz leben. Mit der obligatorischen Rückstufung würden die Arbeitssuche und damit die Integration in den Arbeitsmarkt erschwert. Dies wäre insbesondere dann problematisch, wenn eine unverschuldete Abhängigkeit von der Sozialhilfe besteht. Namentlich bei Familien

⁵⁴ Motion SPK-SR vom 18. Januar 2018 «Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» (18.3002) und Motion SPK-NR vom 27. April 2017 «Ersatz des Status der vorläufigen Aufnahme» (17.3270).

⁵⁵ Bericht des Bundesrats vom 14.10.2016 «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen», S. 24 ff., abrufbar unter: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/ref_2016-10-14.html (Stand: 28.2.2019).

mit Kindern würde der Arbeitsanreiz ausbleiben und die Rückstufung könnte für die Integration negative Auswirkungen (Wohnungs- und Schulwechsel usw.) zur Folge haben. Diese Effekte gälten auch im Hinblick auf die eingeschränkten Reisemöglichkeiten von vorläufig Aufgenommenen im Vergleich zu Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung.⁵⁶

Option 4: Obligatorische Integrationsvereinbarung bei besonderem Integrationsbedarf von Personen mit Aufenthaltsbewilligung

Bei Vorliegen eines besonderen Integrationsbedarfes bezüglich der Teilnahme am Wirtschaftsleben (Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG) würden die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung obligatorisch mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden. Das geltende Recht sieht hier lediglich eine «Kann»-Bestimmung vor (Art. 33 Abs. 5 AIG).

Untervariante: Bei Personen mit einem besonderen Integrationsbedarf (d. h. nicht nur Teilnahme am Wirtschaftsleben) muss eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden.

Dafür: Der obligatorische Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei einer fehlenden Teilnahme am Wirtschaftsleben würde den Widerruf oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung erleichtern. Wird eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten, kann die Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden (Art. 62 Abs. 1 Bst. g AIG).

Die Standesinitiative des Kantons St. Gallen (16.307), der Folge gegeben wurde, sieht ebenfalls den obligatorischen Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung von Drittstaatsangehörigen vor.

Dagegen: Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Integrationsvereinbarungen im AIG hat sich eine grosse Mehrheit insbesondere auch der Kantone wegen des damit verbundenen Aufwands gegen den obligatorischen Abschluss von Integrationsvereinbarungen ausgesprochen.⁵⁷ Auf obligatorische Integrationsvereinbarungen wurde daher bisher verzichtet. Eine Integrationsvereinbarung macht nur dann Sinn, wenn ein Integrationsdefizit besteht, das mit einer Vereinbarung behoben werden kann.

Aus systematischer Sicht wäre es nicht kohärent, wenn nur bei Nichterfüllung des Integrationskriteriums der Teilnahme am Wirtschaftsleben eine obligatorische Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden muss, nicht jedoch bei den anderen Kriterien (z. B. Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung). Dieses Argument gilt nicht für die Untervariante.

Option 5: Obligatorische Integrationsvereinbarungen bei Personen mit vorläufiger Aufnahme

Bei Personen mit vorläufiger Aufnahme soll regelmässig eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden, dies insbesondere auch im Hinblick auf eine mögliche spätere Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

Dafür: Mit der Integrationsagenda Schweiz haben sich Bund und Kantone darauf geeinigt, die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch gezielte Massnahmen zu verbessern. Bei vorläufig Aufgenommenen stellt die Aussicht auf eine Aufenthaltsbewilligung bei erfolgreicher Integration bereits heute einen Anreiz zur Integration dar. Der Abschluss einer Integrationsvereinbarung, die den Erhalt einer Aufenthaltsbewilli-

⁵⁶ Das Reisen von Personen mit vorläufiger Aufnahme soll künftig noch verschärft werden: Motion Pfister vom 24. September 2015 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» (15.3953).

⁵⁷ Ergebnisbericht der Vernehmlassung unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2011 > EJPD

gung bei erfolgreicher Integration in Aussicht stellt, könnte einen zusätzlichen Anreiz zur nachhaltigen Integration darstellen. Dies unter anderem deshalb, weil in der Regel mehrere Jahre vergehen, bis eine nachhaltige Integration erfolgt.

Wie bei Option 4 erwähnt, wurde im Rahmen der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen des AuG (heute AIG) auf den Abschluss von obligatorischen Integrationsvereinbarungen verzichtet, da damit ein Aufwand verbunden ist, der sich nur bei einem gezielten Einsatz rechtfertigen lässt. Inzwischen werden mit der Integrationsagenda die erforderlichen Strukturen und Massnahmen (Potenzialabklärungen, durchgehende Fallführung) verstärkt und die entsprechenden Bundesbeiträge (Integrationspauschale) erhöht. Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage würde es sich hier um einen gezielten Einsatz von Integrationsvereinbarungen handeln, der zudem mit einem starken Integrationsanreiz verbunden ist. Integrationsvereinbarungen sollen nur bei Gruppen mit besonderem Integrationsbedarf abgeschlossen und mit Anreizen verbunden werden.

Dagegen: Bei einem obligatorischen Abschluss von Integrationsvereinbarungen bei allen vorläufig Aufgenommenen besteht das Risiko, dass auch Personen betroffen sind, bei denen dafür kein Bedarf besteht. Eine Integrationsvereinbarung macht nur dann Sinn, wenn ein Integrationsdefizit besteht, das mit einer Vereinbarung behoben werden kann.

Option 6: Einführung eines fixen Schwellenwertes für den obligatorischen Widerruf der Aufenthaltsbewilligung

Es könnte zusätzlich ein fester Schwellenwert für einen Sozialhilfebezug festgelegt werden, ab welchem ein Widerruf der Aufenthaltsbewilligung zwingend angeordnet werden müsste (z. B. 50 000 Franken). Gemäss geltendem Recht ist der Widerruf bzw. die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung unabhängig von der Höhe des Sozialhilfebezugs möglich (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG, «Kann-Bestimmung»). Diese Option entspricht auch einem Anliegen der parlamentarischen Initiative Erich Hess vom 15. März 2018 «Sozialhilfe-Obergrenze für Ausländer» (18.415; im Rat noch nicht behandelt).

Dafür: Ein konkreter Schwellenwert würde die zuständigen kantonalen Behörden dazu zwingen, einen Widerruf bzw. die Nichtverlängerung anzuordnen. Dies würde zu einer einheitlichen Praxis führen.

Dagegen: Heute ist ein Widerruf der Aufenthaltsbewilligung bereits möglich, wenn ein Sozialhilfebezug von weniger als 50 000 Franken vorliegt. Bisher wurde auf die Einführung eines Schwellenwerts verzichtet. Auch gemäss der Praxis des Bundesgerichts zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Art. 63 AIG) können diese Fälle nicht schematisch entschieden werden. Es sind jeweils die Umstände des konkreten Einzelfalls in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen (Gründe für die Sozialhilfeabhängigkeit, Selbstverschulden, Dauer, Gesamthöhe, wirtschaftliche Prognose). Hier ist eine Verhältnismässigkeitsprüfung unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen erforderlich (Art. 96 AIG).⁵⁸

Die Kantone legen im Übrigen selber fest, wie sich die Sozialhilfekosten zusammensetzen. So werden beispielsweise die Kosten für Kinderschutzmassnahmen in einzelnen Kantonen den Sozialhilfekosten angerechnet, in anderen nicht (vgl. Studie ECOPLAN, Ziff. 4.5). Dies würde dazu führen, dass der Schwellenwert gemäss dieser Option in den Kantonen unterschiedlich schnell erreicht würde.

Ein zwingender Widerruf bei einem Sozialhilfebezug wäre inkohärent, weil bei den anderen Integrationsdefiziten (z. B. Missachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) ein Widerruf weiterhin nicht obligatorisch angeordnet würde.

⁵⁸ Urteil des BGer 2C_74/2010 vom 10. Juni 2010 E. 3.4

8.3.2 Anpassungen beim Familiennachzug

Drittstaatsangehörige, die sich zu Erwerbs- und Bildungszwecken in der Schweiz aufhalten, sind nur äusserst selten auf Sozialhilfe angewiesen. Der überdurchschnittlich häufige Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen ist auf Personen zurückzuführen, die insbesondere im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingereist sind, in der Schweiz geboren wurden oder einen Asylhintergrund haben. Bei fast der Hälfte der Drittstaatsangehörigen, die im Familiennachzug in die Schweiz eingereist sind, handelt es sich um Partnerinnen und Partner von Schweizerinnen und Schweizern. Ein weiteres Fünftel ist in der Schweiz geboren. Beim Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern bestehen Unklarheiten in Bezug auf die Anwendung bestehenden Rechts (vgl. Studie BASS, Ziff. 2.4. und Studie ECOPLAN, Ziff. 4.4).

Option: Gleiche Voraussetzungen beim Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern und Personen mit Niederlassungsbewilligung

Die Voraussetzungen für den Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern (Art. 42 AIG) könnte denjenigen von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung angeglichen werden (Art. 43 AIG). Damit würde der Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern ausdrücklich ausgeschlossen, wenn ein Sozialhilfebezug besteht. Aus Gründen der Kohärenz müsste auch Artikel 51 AIG (Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug) angepasst werden. Demnach würden für Schweizerinnen und Schweizer sowie für Personen mit Niederlassungsbewilligung die gleichen Gründe für das Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzugs gelten.

Dafür: Der Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern bei einem Sozialhilfebezug wird heute in den Kantonen äusserst selten verweigert, da die Hürden für eine Verweigerung sehr hoch sind (siehe Studie ECOPLAN, Ziff. 4.4). Eine gleiche Regelung wie bei Personen mit Niederlassungsbewilligung würde den Vollzug durch die kantonalen Behörden erleichtern. Bei einer Sozialhilfeabhängigkeit könnte der Familiennachzug verweigert werden. Dies würde auch zu einer Harmonisierung der Praxis in den Kantonen führen.

Der Familiennachzug von Personen mit Niederlassungsbewilligung wurde bei der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Müller vom 23. September 2010 «Vereinheitlichung beim Familiennachzug» (10.485) angepasst (Art. 43 AIG). Sie sieht eine Angleichung des Familiennachzugs bei Personen mit Aufenthalts- und mit Niederlassungsbewilligung vor. Mit einer gleichen Anpassung beim Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern würde eine zusätzliche Vereinfachung erreicht.

Dagegen: Die zuständigen Behörden haben bei ihren Entscheiden auch das Völkerrecht zu beachten. Demnach ist bei einer Verweigerung des Familiennachzugs wegen Sozialhilfeabhängigkeit zu prüfen, ob die entsprechenden Voraussetzungen von Artikel 8 EMRK (Schutz des Familienlebens) erfüllt sind. Dabei dürfte namentlich ins Gewicht fallen, dass es Schweizer Bürgerinnen und Bürgern nur unter eng umschriebenen Voraussetzungen zugemutet werden kann, ihr Familienleben ausserhalb der Schweiz zu leben. Es ist eine Einzelfallprüfung unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen erforderlich (Ziff. 5.2.3.3).

8.3.3 Anpassungen beim Widerruf und bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung

Die rund 60 000 von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus Drittstaaten verteilen sich auf etwas mehr als 37 000 Dossiers (Einzelpersonen, Ehepaare, Familien). Bei rund einem Viertel der Dossiers (9000) beliefen sich die Sozialhilfekosten in den letzten drei Jahren auf insgesamt über 80 000 Franken (siehe Studie BASS, Ziff. 2.8).

Option 1: Einführen eines fixen Schwellenwerts für den Widerruf von Niederlassungsbewilligungen

Gemäss geltendem Recht ist der Widerruf bzw. die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung unabhängig von der Höhe des Sozialhilfebezugs möglich (Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG). Für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung wird demgegenüber eine dauerhafte und erhebliche Sozialhilfeabhängigkeit vorausgesetzt (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).

Es könnte ein fester Schwellenwert für einen Sozialhilfebezug festgelegt werden, ab welchem ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung möglich oder obligatorisch ist (z. B. 50 000 Franken).

Dafür: Ein konkreter Schwellenwert würde die Rechtsanwendung durch die zuständigen kantonalen Behörden erleichtern und zu einer einheitlicheren Praxis führen. An der Stelle der bisherigen Auslegung des Begriffs «dauerhafter und erheblicher Sozialhilfebezug» durch das Bundesgericht (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG; Ziff. 5.2.3.2) könnte der Gesetzgeber neu einen klaren Schwellenwert festlegen.

Diese Option entspricht sowohl einem Anliegen der parlamentarischen Initiative Erich Hess vom 15. März 2018 «Sozialhilfe-Obergrenze für Ausländer», die einen obligatorischen Widerruf bei einem Schwellenwert von 80 000 Franken vorsieht (18.415; im Rat noch nicht behandelt), als auch einem Anliegen der Standesinitiative des Kantons St. Gallen «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen» (16.307), die einen Schwellenwert für einen möglichen Widerruf konkretisieren möchte.

Dagegen: Bisher wurde auf die Einführung eines solchen Schwellenwerts verzichtet. Auch gemäss der Praxis des Bundesgerichts können diese Fälle nicht schematisch entschieden werden. Es sind jeweils die Umstände des konkreten Einzelfalls in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen (Gründe für die Sozialhilfeabhängigkeit, Selbstverschulden, Dauer, Gesamthöhe, wirtschaftliche Prognose). Hier ist eine Verhältnismässigkeitsprüfung unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen erforderlich (Art. 96 AIG).⁵⁹

Zudem legen die Kantone selber fest, wie sich die Sozialhilfekosten zusammensetzen. So werden beispielsweise die Kosten für Kinderschutzmassnahmen in einzelnen Kantonen den Sozialhilfekosten angerechnet, in anderen nicht (vgl. Studie ECOPLAN, Ziff. 4.5). Dies würde dazu führen, dass der Schwellenwert gemäss dieser Option in den Kantonen unterschiedlich schnell erreicht würde.

Am 1. Januar 2019 ist bereits eine Verschärfung in Kraft getreten. Demnach ist der Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei einem Sozialhilfebezug neu auch nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Jahren möglich (Ziff. 5.2.3.2).

Ein zwingender Widerruf bei einem Sozialhilfebezug wäre inkohärent, weil bei den anderen Integrationsdefiziten (z. B. Missachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) ein Widerruf weiterhin nicht obligatorisch angeordnet würde.

Option 2: Verzicht auf einen «dauerhaften und erheblichen» Sozialhilfebezug als Widerrufsgrund für die Niederlassungsbewilligung

Die Anforderungen für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen eines Sozialhilfebezugs könnten an die tieferen Anforderungen für den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung angepasst werden (Art. 62 und 63 AIG). Die Aufenthaltsbewilligung kann generell bei

⁵⁹ Urteil des BGer 2C_74/2010 vom 10. Juni 2010 E. 3.4

einem Sozialhilfebezug widerrufen werden, die Niederlassungsbewilligung nur bei einem dauerhaften und erheblichen Sozialhilfebezug.

Dafür: Mit dieser Angleichung würde der Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen eines Sozialhilfebezugs erleichtert, auch wenn weiterhin in allen Fällen eine Verhältnismässigkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Gesamtumstände erforderlich wäre (Dauer des Aufenthalts, Dauer und Höhe des Sozialhilfebezugs, Verschulden usw.).

Dies Option entspricht auch einem der Anliegen der Standesinitiative des Kantons St. Gallen «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen» (16.307).

Dagegen: Der Stellenwert der Niederlassungsbewilligung als grundsätzlich unbefristete und bedingungslose Bewilligung würde eingeschränkt. Dies könnte zu Verunsicherungen auch bei Ausländerinnen und Ausländern führen, die sich schon lange in der Schweiz aufhalten und hier zum wirtschaftlichen Erfolg beitragen.

Auch bei einer solchen Regelung müsste zudem weiterhin eine Verhältnismässigkeitsprüfung durchgeführt werden, bei der zu berücksichtigen ist, dass sich Personen mit einer Niederlassungsbewilligung schon seit längerer Zeit in der Schweiz aufhalten und hier einen gefestigteren Aufenthaltsstatus besitzen.

Option 3: Obligatorische Prüfung der Rückstufung

Es könnte die obligatorische Prüfung der Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung eingeführt werden, wenn eine Person innerhalb von zwei Jahren nach Erhalt der Niederlassungsbewilligung für eine längere Zeit sozialhilfeabhängig ist. Dafür wäre eine Anpassung von Artikel 63 AIG erforderlich.

Dafür: Mit dieser Option würde die bereits bestehende Möglichkeit der Rückstufung bei Nichterfüllen der Integrationskriterien (z. B. Teilnahme am Wirtschaftsleben) für die Kantone verbindlicher ausgestaltet.

Dagegen: Die Möglichkeit, die Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen, wenn die Integrationskriterien nicht erfüllt sind (Rückstufung von Ausweis C auf Ausweis B), besteht erst seit dem 1. Januar 2019 (Art. 63 Abs. 2 AIG). Bevor hier weitere Änderungen vorgenommen werden, sollten die ersten Erfahrungen mit der neuen Bestimmung abgewartet werden.

Im Übrigen ist es nicht sinnvoll, nur bei einem Sozialhilfebezug eine obligatorische Prüfung der Rückstufung vorzusehen, nicht aber bei anderen Integrationsdefiziten (z. B. Missachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung).

8.3.4 Anpassung beim Zustimmungsverfahren

Option: Neues Erfordernis der Zustimmung durch das SEM bei Aufenthaltsbewilligungen, wenn die Sozialhilfekosten eine bestimmte Höhe erreichen

Kantonale Entscheide über die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen könnten ab einer gewissen Höhe der Sozialhilfekosten (z. B. 40 000 Franken) neu dem Zustimmungsverfahren des SEM unterstellt werden (Art. 99 AIG i. V. m. Art. 85 VZAE). Bisher unterstehen nur Verlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen dem Zustimmungsverfahren des SEM, wenn die betroffenen Personen erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden oder die

innere oder die äussere Sicherheit gefährden (Art. 4 Bst. c EJPD-Verordnung). Bei dieser Option wäre eine Anpassung der EJPD-Verordnung notwendig.

Dafür: Diese Option könnte durch eine einfache Anpassung der massgebenden EJPD-Verordnung umgesetzt werden. Mit dem Zustimmungsverfahren könnte eine einheitlichere Praxis der Kantone in diesem Bereich erreicht werden.

Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe a VZAE sieht bereits heute vor, dass das SEM seine Zustimmung verweigert, wenn bei einer Person ein Widerrufsgrund (z. B. ein Sozialhilfebezug) vorliegt.

Mit dem Zustimmungsverfahren in diesen Fällen kann dafür gesorgt werden, dass die Kantone solche Fälle noch sorgfältiger bearbeiten.

Dagegen: Die Einführung einer solchen Zustimmungspflicht des SEM würde zu einem erheblichen administrativen und personellen Mehraufwand führen. Die Zustimmungsfälle würden sich um rund einen Fünftel erhöhen.

Auch im Zustimmungsverfahren des SEM ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Eine Verweigerung der Zustimmung wäre somit nicht in allen Fällen möglich.

8.4 Anpassungen der Voraussetzungen zur Erteilung des Bürgerrechts

Rund 23 500 Kinder sind über den Familiennachzug in die Schweiz gekommen. Noch häufiger kam es allerdings vor, dass Drittstaatsangehörige, die 2016 im Kindesalter waren, in der Schweiz geboren wurden (48 400 Kinder). Die Kinder gehören in 88 Prozent der Fälle zu einer ausländischen Person (vgl. Studie BASS, Ziff. 2.4.2).

Wenn einzelne Familienmitglieder die Eignungsvoraussetzungen im Rahmen eines Einbürgerungsgesuchs nicht erfüllen, kann nach geltender Gesetzeslage das Familiengesuch aufgeteilt oder das Gesuch für einzelne Mitglieder der Familie sistiert werden. Als Folge davon können minderjährige Kinder im Rahmen eines Individualgesuchs trotz des Sozialhilfebezugs der Eltern eingebürgert werden. Die Einbürgerung eines Minderjährigen kann unter Umständen faktisch zu einem umgekehrten Familiennachzug aufgrund von Artikel 8 EMRK führen; das heisst, die sozialhilfebeziehenden Eltern dürfen aufgrund des Schweizer Bürgerrechts ihres Kindes in der Schweiz bleiben (Ziff. 5.2.3.3).

Option: Berücksichtigung des Sozialhilfebezugs der Eltern bei der Einbürgerung von Kindern

Es könnte als zusätzliche materielle Voraussetzung für die ordentliche und erleichterte Einbürgerung vorgeschlagen werden, minderjährige Kinder bis zum 16. Altersjahr bei Sozialhilfebezug der Eltern nicht einzubürgern. Wenn ein minderjähriges Kind in einer Familie mit Sozialhilfebezug lebt, sollte es das bürgerrechtliche Schicksal der Familie teilen und nicht als einzige Person eingebürgert werden. Dafür wäre eine Anpassung von Artikel 12 BüG nötig. Mit einer solchen Regelung könnte die Durchsetzung des Ausländerrechts bei einem Sozialhilfebezug verbessert werden, da sich die Eltern für den Verbleib in der Schweiz nicht mehr auf die Schweizer Staatsangehörigkeit der Kinder berufen können.

Dafür: Die Kinder gehören der Unterstützungseinheit («Sozialhilfedossier») der Eltern an, weshalb ein allfälliger Sozialhilfebezug den Kindern angerechnet werden kann. Es sollte mit der Einbürgerung der Kinder zugewartet werden, bis deren künftige Aussichten auf eine Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung besser eingeschätzt werden kann.

Dagegen: Aufgrund der zivilrechtlichen Pflicht der Inhaber der elterlichen Sorge, für den Unterhalt aufzukommen, kann ein allfälliger Sozialhilfebezug nicht den Kindern angerechnet werden und ist deshalb für diese kein Einbürgerungshindernis. Selbst der Kanton Bern, der nach Annahme der kantonalen Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» am 24. November 2013 den Sozialhilfebezug restriktiv regelt, hält in seiner Wegleitung zur kantonalen Verfassungsbestimmung fest, dass ein Sozialhilfebezug während der Minderjährigkeit kein Einbürgerungshindernis darstellt.⁶⁰

Zudem hat die SPK-N im Sommer 2018 die parlamentarische Initiative Steinemann vom 29. September 2017 (17.489 «Keine minderjährigen Sozialhilfebezüger erleichtert einbürgern») mit der Begründung abgelehnt, dass die gesetzliche Bestimmung zur Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation erst Mitte Februar 2018 in Kraft getreten sei. Es könne deshalb derzeit nicht beurteilt werden, welche Auswirkungen das neue Recht auf die Einbürgerungsverfahren jugendlicher Sozialhilfebezüger genau haben werde. Die Überprüfung der Umsetzung und Wirkungen sollen jedoch zu einem späteren Zeitpunkt, beispielsweise nach zwei Jahren, stattfinden.⁶¹

8.5 Gezielte Integrationsmassnahmen bei Risikogruppen (präventiver Ansatz)

Die Studie BASS hat aufgezeigt, dass unter Drittstaatsangehörigen Familien, junge Erwachsene, Ehepartner im Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern sowie Ältere von einem längerdauernden Sozialhilfebezug besonders betroffen sind.

Wie der vorliegende Bericht aufzeigt, ist bei diesen Zielgruppen der gesetzliche Handlungsspielraum für Sanktionen teilweise stark eingeschränkt. Zudem können mehrere Jahre vergehen, bis sich ein erheblicher Sozialhilfebezug ergibt. Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, im Sinne des integrationspolitischen Prinzips von «Fördern und Fordern» bei einzelnen Zielgruppen auch einen präventiven Ansatz zu verfolgen. Dabei kann auf bereits bestehende Instrumente zurückgegriffen werden. Ein solch präventiver Ansatz könnte eine umfassende Erstinformation wie auch ein intensiver Einsatz von Integrationsangeboten (Sprachkurse, Qualifizierung usw.) sein, wie sie Rahmen der KIP oder der Angebote der Regelstrukturen (Berufsberatung usw.) vorgesehen sind.

Die Teilnahme an den beschriebenen Massnahmen könnte zudem mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden.

Option 1: Gezielte Erstinformation bei Gruppen mit besonderem Integrationsförderbedarf

Gestützt auf Artikel 57 AIG haben Kantone und Gemeinden die Pflicht, Ausländerinnen und Ausländer unter anderem über die Anforderungen an die Integration wie auch über Angebote zur Integrationsförderung zu informieren. Die Umsetzung erfolgt über KIP nach Artikel 58 AIG. Die strategischen Ziele sowie die inhaltlichen Schwerpunkte der KIP werden von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt. Die KIP werden zudem gemeinsam finanziert. Im Hinblick auf die nächste Phase der KIP (2022–2025) könnte mit den Kantonen über eine verbindliche individuelle Erstinformation für Zielgruppen mit besonderem Integrationsförderbedarf verhandelt werden. Diese Zielgruppen sind Familien, junge Erwachsene, Ältere und

⁶⁰ Siehe Wegleitung, Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern sowie ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern (für Gesuchseinreichung ab 1. Januar 2018), S. 25, abrufbar unter: www.pom.be.ch > Zivilstand, Einbürgerung & Pass/ID > Einbürgerung > Rechtliche Grundlagen (Stand: 15.2.2019).

⁶¹ Siehe Bericht der SPK-N vom 29. Juni 2018 zur Pa.Iv. Steinemann «Keine minderjährigen Sozialhilfebezüger erleichtert einbürgern» (17.489).

Ehepartner im Familiennachzug (z. B. zu Schweizerinnen und Schweizern). Diese Erstinformation könnte bei Bedarf den Abschluss von Integrationsvereinbarungen oder Integrationsempfehlungen vorsehen, welche die Teilnahme an spezifischen Integrationsmassnahmen festhalten würde (siehe Ausführungen zum «Berner Modell» in Ziff. 5.4.2).

Dafür: Durch den zielgruppenspezifischen Ausbau der Erstinformation im Rahmen der KIP würde präventiv agiert. Dadurch liessen sich längerfristig Kosten bei der Sozialhilfe einsparen. Rechtliche Anpassungen wären nicht notwendig. Der Bund könnte einen gezielteren Einsatz der Erstinformation im Rahmen der Verhandlungen mit den Kantonen im Hinblick auf die nächste Phase der KIP (ab 2022) einbringen.

Dagegen: Die Integrationsförderung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Intensivierung der Präventionsarbeit im Rahmen der KIP könnte auf kantonaler Seite zur Forderung nach einer Erhöhung der finanziellen Mittel führen. Dies beträfe nicht nur die Intensivierung der Erstinformation, sondern auch von nachgelagerten Integrationsangeboten (siehe Option 2).

Option 2: Intensivierung von Integrationsmassnahmen für bestimmte Zielgruppen

Im Rahmen der KIP wie auch in den Regelangeboten der Arbeitsmarktbehörde und der Bildung bestehen bereits heute wirksame Massnahmen zur Integration der Zielgruppen junge Erwachsene, Familien, Personen im Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern wie auch Ältere. Es sind dies unter anderem Sprachkurse, Qualifizierungsmassnahmen, Beratungsangebote der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Berufsberatung wie auch Vorbereitungsmassnahmen zur Aufnahme einer Ausbildung auf Sekundarstufe II (insbesondere für junge Erwachsene). Die Teilnahme könnte bei Bedarf mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden. So könnte beispielsweise bei erwachsenen Personen im Familiennachzug und jungen Erwachsenen vorgängig auch eine Anmeldung bei der Berufsberatung verlangt werden.

Durch eine systematischere Erstinformation und Erhebung des Integrationsförderbedarfs bei sozialhilfegefährdeten Zielgruppen (siehe Option 1) würde möglicherweise auch der Bedarf nach einer Intensivierung von Integrationsangeboten erhöht. Die beschriebenen Integrationsangebote würden in der Regel im Rahmen der KIP oder der kantonalen Regelstrukturen umgesetzt. Im Hinblick auf die nächste Phase der KIP (2022–2025) könnte der Bund mit den Kantonen über eine zielgruppenspezifischere Ausrichtung von Integrationsmassnahmen verhandeln.

Dafür: Durch den frühzeitigen und intensiven Einsatz von Integrationsmassnahmen wird die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt gefördert. Dadurch liessen sich längerfristig Kosten bei der Sozialhilfe einsparen. Rechtliche Anpassungen wären nicht notwendig. Der Bund könnte einen intensiveren Einsatz von Integrationsmassnahmen im Rahmen der Verhandlungen mit den Kantonen im Hinblick auf die nächste Phase der KIP (ab 2022) einbringen.

Dagegen: Die Festlegung dieses Ziels könnte zu finanziellen Forderungen der Kantone führen, obwohl der Bund im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda bereits grosse Vorleistungen erbracht hat.

8.6 Optimierung des Meldeflusses zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden

Der Informationsfluss zwischen den Sozial- und Migrationsbehörden ist teilweise lückenhaft. Zudem haben die Kantone ein unterschiedliches Vorgehen und auch unterschiedliche Richtwerte, nachdem sie eine Meldung über einen Sozialhilfebezug erhalten. Dies erschwert die

rechtzeitige Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen durch die Migrationsbehörden (vgl. Studie ECOPLAN, Ziff.3).

Die Tatsache, dass in einem Kanton Kinderschutzmassnahmen zu den Sozialhilfekosten gezählt werden und in einem anderen nicht, kann zu unterschiedlichen ausländerrechtlichen Konsequenzen führen. Wird eine gewisse Höhe des Sozialhilfebezugs erreicht, können gemäss der Praxis des Bundesgerichtes ausländerrechtliche Massnahmen angeordnet werden. Diese Höhe wird schneller erreicht, wenn die Kindesschutzmassnahmen (oder auch die Alimentenbevorschussung) als Sozialhilfekosten gelten.

Option 1: Periodische Liste mit Sozialhilfebeziehenden und Warnung ab Höchstbetrag

Jeder Sozialhilfebezug muss bereits heute den kantonalen Migrationsbehörden gemeldet werden. Diese Meldepflicht könnte ergänzt werden: demnach würden die kantonalen Migrationsbehörden und auch das SEM periodisch eine Liste mit allen Sozialhilfebeziehenden erhalten. Eine erneute Meldung mit einem «Warnzweck» würde erfolgen, wenn die Sozialhilfe eine gewisse Höhe überschreitet (z. B. 50 000 Franken). Es wäre eine Anpassung von Artikel 82b VZAE erforderlich. Damit hätten die kantonalen Migrationsbehörden die Gelegenheit, bei Bedarf ausländerrechtliche Massnahmen zu ergreifen, und das SEM könnte seine Kontrollfunktion besser wahrnehmen.

In diesem Zusammenhang wäre auch die Zusammenarbeit der Migrationsbehörden mit den Sozialhilfebehörden zu intensivieren. Diese betrifft die Verbesserung der Information und Beratung der betroffenen Personen (z. B. bezüglich der beruflichen Integration) wie auch die Begleitung beim weiteren Integrationsprozess.

Dafür: Gemäss der Studie ECOPLAN würde eine solche periodische Liste mit allen ausländischen Sozialhilfebeziehenden das Risiko reduzieren, dass gewisse Fälle nicht gemeldet werden. Durch eine erneute Meldung an die Migrationsbehörden bei einer bestimmten Höhe des Sozialhilfebezugs wird gewährleistet, dass nach der ersten Meldung ein Dossier aus irgendwelchen Gründen nicht mehr weiterverfolgt wird. Dies wird im Übrigen bereits in einigen Kantonen so gehandhabt.

Mit diesen Massnahmen könnten die ausländerrechtlichen Handlungsoptionen besser ausgeschöpft werden, ohne einen übermässigen Mehraufwand bei den Sozialhilfebehörden zu verursachen. Zudem könnte das SEM seine Kontroll- und Aufsichtsfunktion als Bundesbehörde besser wahrnehmen. Durch die Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Integrationsförderung sollen zudem die Begleitung verbessert und damit das Risiko eines ungünstigen Integrationsverlaufs vermindert werden.

Dagegen: Eine solche periodische Liste mit allen ausländischen Sozialhilfebeziehenden setzt voraus, dass eine zentrale Stelle im Kanton die notwendigen Informationen zu allen offenen Dossiers besitzt und diese zuhanden der Migrationsbehörden bereitstellen kann. Dies ist aber für Kantone, in denen die Sozialhilfe Sache der Gemeinden ist, schwierig zu organisieren. Eine erneute Meldepflicht nach Erreichen einer gewissen Höhe der Sozialhilfe würde einen administrativen Mehraufwand bedeuten. Da die Migrationsbehörden nach wie vor frei sind in ihrer Entscheidung, wie und ab welcher Höhe der Sozialhilfe sie ausländerrechtlich eingreifen wollen, ist dieser Mehraufwand ohne eine gute gegenseitige Abstimmung der beteiligten Behörden nicht gerechtfertigt.

Die Ausdehnung der Meldepflicht der kantonalen Sozialhilfebehörden an das SEM würde dort zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Eine regelmässige Kontrolle aller gemeldeten Fälle durch das SEM wäre kaum realisierbar, da dafür insbesondere auch die kantonalen Dossiers beigezogen werden müssten.

Option 2: Einheitlicher Begriff der Sozialhilfekosten für ausländerrechtliche Massnahmen

Der Bund könnte in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) und der VKM Empfehlungen zur Festlegung der massgebenden Sozialhilfekosten bei ausländerrechtlichen Entscheiden ausarbeiten. Dies betrifft insbesondere die Anrechnung der Kinderschutzmassnahmen oder Alimentenbevorschussung. Zudem könnte die Höhe der Sozialhilfeleistungen festgelegt werden, ab der eine Prüfung von ausländerrechtlichen Massnahmen grundsätzlich empfohlen wird.

Dafür: Gemeinsame Empfehlungen zur Festlegung der massgebenden Sozialhilfekosten bei ausländerrechtlichen Entscheiden würden zu einer einheitlicheren Praxis in den Kantonen führen. Zudem würde auch dem Anliegen des Postulats Yvonne Feri vom 8. März 2018 «Notwendige Kinderschutzmassnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern» (18.3121) Rechnung getragen.

Dagegen: Die Festlegung und Ausrichtung der Sozialhilfe fällt in den Kompetenzbereich der Kantone. Die Frage, ob zum Beispiel die Kosten für Kinderschutzmassnahmen ausländerrechtlich als Sozialhilfe zu betrachten sind oder nicht, liegt somit auch im Ermessensspielraum der Kantone. Dies gilt auch bezüglich der Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen.

8.7 Verbesserung der Datenbeschaffung bei Sozialhilfebezug

Die Ausführungen zur Zusammensetzung der Sozialhilfebezüger (Ziff. 7) beruhen auf einer einmaligen Verknüpfung der Statistik über die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger (SHS) der Jahre 2010–2016 mit den entsprechenden Personendaten des Zentralen Migrationssystem (ZEMIS) und mit Informationen aus der Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP). Für die Auswertung wurde der Datensatz anonymisiert. Zwar bestehen bereits heute ausreichende rechtliche Grundlagen⁶² für regelmässige statistische Auswertungen auf Grundlage von verknüpften Daten von SHS, STATPOP und ZEMIS durch das Bundesamt für Statistik (BFS), jedoch wird aktuell kein entsprechendes Statistikprodukt durch das BFS erstellt und veröffentlicht. Aufgrund der fehlenden systematischen Verknüpfung von Daten zum Sozialhilfebezug und dem ZEMIS haben das SEM und die kantonalen Migrationsbehörden zudem keinen Einblick in den Sozialhilfebezug von einzelnen Ausländerinnen und Ausländern; sie sind auf Meldungen bzw. Anfragen an die zuständigen (kantonalen oder kommunalen) Sozialhilfebehörden angewiesen.

Option 1: Regelmässige Auswertungen zum Sozialhilfebezug auf Grundlage von verknüpften Daten von SHS, STATPOP und ZEMIS durch das BFS

Das BFS könnte beauftragt werden, regelmässig (z. B. jährlich) Verknüpfungen von Personendaten aus ZEMIS (insb. Nationalität, Einreisedatum, Status bei Einreise, Statuswechsel,

⁶² Art. 14a BstatG ermöglicht Verknüpfungen durch das BFS zu statistischen Zwecken: «Zur Erfüllung seiner statistischen Aufgaben kann das Bundesamt Daten miteinander verknüpfen, wenn diese anonymisiert werden. Werden besonders schützenswerte Daten verknüpft oder ergeben sich aus der Verknüpfung Persönlichkeitsprofile, so sind die verknüpften Daten nach Abschluss der statistischen Auswertungsarbeiten zu löschen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.» Art. 13n der Statistikerhebungsverordnung schreibt vor, dass Statistiken, für die systematisch Datenverknüpfungen durchgeführt werden, im Anhang als solche gekennzeichnet werden müssen. Dieses Erfordernis dient der Transparenz. Aktuell sind für die Erhebung der Sozialhilfeempfängerstatistik bereits Verknüpfungen mit ZEMIS und STATPOP vermerkt. Aus rechtlicher Sicht besteht damit aktuell kein Hinderungsgrund, statistische Auswertungen auf Grundlage von verknüpften Daten von SHS, STATPOP und ZEMIS durch das BFS erstellen zu lassen.

Status zu bestimmten Stichdaten) und STATPOP mit der SHS anhand der AHV13-Nummern zu erstellen und auszuwerten. Das BFS könnte zudem beauftragt werden, regelmässig statistische Auswertungen zum Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen und anderen Risikogruppen zu erstellen und zu veröffentlichen. Für die Umsetzung dieser Option wären keine rechtlichen Anpassungen notwendig.

Dafür: Die regelmässige Datenverknüpfung durch das BFS würde zu einer verbesserten Information in der SHS führen.

Durch die regelmässige Erstellung und Veröffentlichung von statistischen Auswertungen zum Sozialhilfebezug, die auf verknüpften Registerdaten beruhen, könnten verbesserte Evidenzgrundlagen zur Politikentwicklung im Bereich der Sozialhilfeabhängigkeit von Ausländerinnen und Ausländern geschaffen werden. Es bestünde die Möglichkeit, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und Gegenmassnahmen zu ergreifen. Datenschutzrechtlich wäre dies unbedenklich, weil den Migrationsbehörden und der Öffentlichkeit nur aggregierte Daten ohne Rückschlussmöglichkeiten auf Einzelfälle zur Verfügung gestellt würden.

In diesem Kontext kann darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der von Bund und Kantonen (EJPD, WBF, EFV, EDK, SODK, KdK) verabschiedeten Integrationsagenda Schweiz in der Phase II der Aufbau eines Monitorings zur Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen geplant ist. Dieses setzt Längsschnittanalysen und die Aufbereitung in einem Bericht voraus. Die Betrachtung von längerfristigen Integrationsverläufen entspricht den Empfehlungen der OECD. Die sich auf Artikel 56 Absatz 5 AIG abstützende Verpflichtung des Bundes, über die Integration der ausländischen Bevölkerung Bericht zu erstatten, setzt mittelfristig eine Anpassung der Integrationsindikatoren des Bundes voraus (BFS).

Dagegen: Es dürften bei den beteiligten Bundesämtern wesentliche Zusatzkosten für die Konzeption des neuen Statistikprodukts, die Datenbereitstellung sowie die Auswertung und Veröffentlichung von zusätzlichen Statistiken entstehen. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für die involvierten Stellen – allen voran das BFS – ist die Option nicht umsetzbar.

So muss vorgehend umfassend geklärt werden, wie ein aus einer Verknüpfung von ZEMIS, STATPOP und SHS resultierendes Statistikprodukt regelmässig erstellt und der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden kann und soll. Dies setzt eine sorgfältige Konzeption und eine Klärung der beteiligten Stellen des Bundes und der Kantone sowie der unterschiedlichen Datengrundlagen voraus. Es müsste unter anderem geklärt werden, welche Bevölkerungsgruppen in welcher Form ausgewiesen werden. In diesem Zusammenhang wären auch die Aktualität von ZEMIS (Nomenklaturen) und die Nachführung von Bewegungen (z. B. Ausreisen von Personen mit gültigem Ausweis), die zu Differenzen zwischen STATPOP und ZEMIS führen, zu thematisieren. Ausserdem könnte ein Informationsaustausch mit den Einwohnerregistern geprüft werden.

Option 2: Erfassung des Sozialhilfebezugs von Drittstaatsangehörigen im ZEMIS

Sozialhilfebehörden könnten verpflichtet werden, beispielsweise monatlich den Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern zur Erfassung im ZEMIS zu melden (z. B. AHV13-Nummern aller Ausländerinnen und Ausländer, die im Referenzmonat Sozialhilfe bezogen haben). Dafür wäre eine Anpassung von Artikel 82b VZAE erforderlich.

Variante 1: Zusätzlich wird auch gemeldet, wenn eine definierte Schwelle zum erheblichen Sozialhilfebezug (z. B. 50 000 Franken innerhalb von drei Jahren) überschritten wurde.

Untervariante: Technische Sperre für die Änderung von Daten der betreffenden Person im ZEMIS, wenn ein bestimmter Sozialhilfebetrug (z. B. 50 000 CHF innerhalb von drei Jahren) überschritten wird, und Zustimmung des SEM erforderlich für die Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen.

Variante 2: Zusätzlich werden monatlich die Sozialhilfekosten gemeldet, was die Definition einheitlicher Erfassungskriterien erfordern würde.

Diese Massnahme setzt die Schaffung einer Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe sowie die Anpassung der ZEMIS-IT-Systeme und -Schnittstellen voraus, ebenso wie Schaffung von Prozessen zur Datenlieferung von den Sozialbehörden an ZEMIS.

Dafür: Das SEM und die kantonalen Migrationsbehörden erhalten eine umfassende Sicht auf den Sozialhilfebezug durch Ausländerinnen und Ausländer und können diese für ihre Verwaltungspraxis nutzen. Damit wird der komplexe und bisher nicht einwandfrei funktionierende Meldefluss verbessert und vereinheitlicht. Das Problem, dass gewisse Fälle nicht bearbeitet werden, weil keine Informationen über einen erheblichen Sozialhilfebezug vorliegen, würde dadurch gelöst.

Dagegen: Bei dieser Option handelt es sich um eine neue Datenerhebung mit hoher Redundanzanfälligkeit in einem Umfeld mit komplexen Datenflüssen. Dabei stellen sich Fragen der Standardisierung über die unterschiedlichen föderalen Ebenen und zwischen den beteiligten Institutionen. So würde diese Option – je nach Umsetzung – möglicherweise dazu führen, dass Informationen zum Sozialhilfebezug mehrfach erhoben werden und in unterschiedlichen Behördenregistern ohne Schnittstellen gespeichert werden. Damit geht die Gefahr von erhöhtem administrativen Aufwand und Dateninkonsistenzen einher. Lösungsansätze zu diesen Herausforderungen liessen sich in laufenden Diskussionen im Kontext von Digitalisierungs- und E-Government-Strategien bereits skizzieren. So könnten etwa durch die Schaffung von Möglichkeiten des automatisierten Datenaustauschs zwischen Migrations- und Sozialhilfebehörden auf allen Staatsebenen die administrativen Belastungen der beteiligten Behörden reduziert und Redundanzen vermieden werden. Es würde sichergestellt, dass identische Daten nur einmalig erhoben werden (Once-Only-Prinzip). Die Umsetzung dieser Bestrebungen erfordert umfassende und langwierige Projekte zur IKT- und Organisationsentwicklung, allenfalls auch rechtliche Anpassungen.

Das SEM könnte die Auswertung und Aufbereitung der Datenerhebung (ZEMIS) mit den vorhandenen personellen Mitteln nicht übernehmen; es müssten zusätzliche Stellen gesprochen werden.

9 Weiteres Vorgehen

Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Kompetenzen der Kantone bei der Gewährung von Sozialhilfe sind sehr beschränkt. Es sind nur punktuelle Eingriffe möglich. Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, der die Voraussetzung für Sozialhilfe durch die Kantone ist. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Handlungsoptionen auf die Aufenthaltsregelung und nicht auf den eigentlichen Bezug von Sozialhilfe.

Das geltende Ausländerrecht berücksichtigt bereits heute den Bezug von Sozialhilfe bei den Regelungen über die Erteilung und den Widerruf von Bewilligungen. Am 1. Januar 2019 sind zudem mehrere Verschärfungen in diesem Bereich in Kraft getreten.

Aufgrund der beschränkten Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfe selbst und der Ergebnisse der beiden Studien werden bei den Handlungsoptionen in erster Linie Verschär-

funktionen der bestehenden Regelungen im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts diskutiert. Es werden weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Integration von Risikogruppen aufgezeigt, um einer Sozialhilfeabhängigkeit vorzubeugen. In Erwägung gezogen werden auch Verbesserungen bei den Statistiken sowie Vereinfachungen beim Datenaustausch zwischen den Behörden.

Der Bundesrat hat das EJPD beauftragt, die im Bericht enthaltenen Handlungsoptionen im Rahmen einer Gruppe von Experten, insbesondere mit den kantonalen Vollzugsbehörden, bezüglich der Auswirkungen und der Praktikabilität zu prüfen und anschliessend dem Bundesrat bis Ende November 2019 über die Ergebnisse Bericht zu erstatten und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.

Anhänge

Anhang I: Studien BASS vom 5. November 2018 «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen»

Anhang II: Studie ECOPLAN vom 5. Dezember 2018 «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone»



Juin 2019

Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3260 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 30 mars 2017

Sommaire

1	Résumé	4
2	Contexte.....	6
2.1	Origine du postulat	6
2.2	Travaux préparatoires	7
2.3	Grandes lignes du rapport	7
3	Définition de l'aide sociale	8
4	Compétences fédérales en matière d'aide sociale	8
4.1	Compétence fédérale en matière de coordination	8
4.2	Compétence fédérale globale	9
4.2.1	Aide sociale à l'intention des Suisses de l'étranger	9
4.2.2	Aide sociale à l'intention des chômeurs.....	9
4.3	Compétences limitées pour régler l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des étrangers.....	9
4.3.1	Aperçu de la teneur de l'art. 121, al. 1, Cst.....	9
4.3.2	Domaine de l'asile	9
4.3.3	Domaine des étrangers	10
4.3.4	Portée de l'article 121a Cst.	13
4.3.5	Conformité aux droits fondamentaux.....	13
4.3.6	Conclusion intermédiaire	13
5	Bases légales dans le domaine de la migration	14
5.1	Droit de l'asile	14
5.2	Droit des étrangers.....	15
5.2.1	Principes	15
5.2.2	Ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE.....	16
5.2.3	Ressortissants d'États tiers.....	17
5.2.3.1	Octroi, révocation et rétrogradation d'autorisations en cas de dépendance à l'aide sociale	17
5.2.3.2	Jurisprudence relative à la révocation ou à la non-prolongation d'autorisations pour cause de dépendance à l'aide sociale.....	18
5.2.3.3	Respect de la vie privée et familiale selon l'art. 8 CEDH.....	19
5.3	Nationalité	22
5.4	Intégration	22
5.4.1	Bases légales en matière d'intégration.....	22
5.4.2	Encouragement de l'intégration dans le cadre des PIC	23
5.4.3	Agenda Intégration Suisse	24
5.4.4	Motions de la CSEC concernant l'intégration des jeunes adultes arrivés en Suisse	27
5.4.5	Conclusion intermédiaire	27
6	Pratique de la Confédération et des cantons en matière d'aide sociale.....	28
6.1	Aide sociale dans le domaine de l'asile.....	28
6.2	Aide sociale dans le domaine des étrangers.....	28
6.3	Recensement de la pratique dans les cantons.....	29
6.3.1	L'échange d'informations comme base d'examen des mesures	29
6.3.2	Des procédures et des valeurs de référence différentes.....	29

6.3.3	La proportionnalité comme concept central	30
6.3.4	Le rôle du regroupement familial	30
6.3.5	Les différences cantonales et la nécessité d'agir	31
7	Composition du groupe des bénéficiaires de l'aide sociale ressortissant d'un État tiers	31
7.1	Étude transversale 2016	31
7.1.1	Ressortissants d'États tiers percevant l'aide sociale	31
7.1.2	Risque de dépendance à l'aide sociale et lien passé avec le domaine de l'asile ...	31
7.1.3	Risque de dépendance à l'aide sociale et motifs d'admission	33
7.1.4	Situation des ménages et âge	33
7.1.5	Situation professionnelle	34
7.1.6	Durée de perception	34
7.1.7	Dépendance substantielle à l'aide sociale	34
7.2	Étude longitudinale (2010-2016)	35
7.2.1	Fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale	35
7.2.2	Changement de statut de séjour	36
7.3	Principaux résultats statistiques	36
8	Options	38
8.1	Marge de manœuvre	38
8.2	Restriction ponctuelle de l'aide sociale	39
8.3	Modifications de la loi sur les étrangers et l'intégration	40
8.3.1	Modifications concernant l'octroi et la révocation de l'autorisation de séjour	40
8.3.2	Modifications du regroupement familial	44
8.3.3	Modifications de la révocation et de la rétrogradation de l'autorisation d'établissement	45
8.3.4	Modifications de la procédure d'approbation	47
8.4	Modifications des conditions d'octroi du droit de cité	47
8.5	Mesures d'intégration ciblées pour les groupes de risque (approche préventive)	48
8.6	Optimisation de l'échange d'informations entre les services sociaux et les autorités de migration	50
8.7	Amélioration de la collecte de données en cas de perception de l'aide sociale	52
9	Étapes suivantes	54
	Annexes	55

1 Résumé

Le 8 juin 2017, le Conseil des États a adopté le postulat 17.3260 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) intitulé *Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération*¹. La teneur du postulat est la suivante : « Le Conseil fédéral est chargé d'examiner quelles sont les possibilités offertes par la législation pour restreindre – voire exclure – l'octroi de prestations de l'aide sociale aux ressortissants de pays tiers. Il est en outre chargé de collecter les données visant à procéder à des évaluations concernant ces restrictions (nationalité des étrangers bénéficiaires de l'aide sociale, statut de ces personnes à leur arrivée en Suisse, montants que les bénéficiaires de l'aide sociale transfèrent à l'étranger, etc.) et de proposer des bases légales permettant à la Confédération de se procurer les informations nécessaires auprès des cantons. »

Pour répondre au postulat, le SEM a commandé deux études externes. En 2016, un peu plus de 340 000 personnes ont perçu l'aide sociale en Suisse, dont environ 60 000 ressortissants d'États tiers (c'est-à-dire hors UE et AELE) ne relevant pas du domaine de l'asile (17 %). Le présent rapport s'intéresse à ce groupe de personnes, dont 20 000 environ possèdent une autorisation de séjour et 40 000 une autorisation d'établissement.

Une part importante de ces personnes ont relevé auparavant du domaine de l'asile, c'est-à-dire qu'elles ou leurs proches sont entrés initialement sur le territoire suisse par l'intermédiaire d'une demande d'asile ou dans un contexte d'asile. Durant les premières années de leur séjour en Suisse, les personnes issues du domaine de l'asile sont très souvent – à plus de 80 % – bénéficiaires de l'aide sociale. Il semble évident que ces facteurs continuent à jouer un rôle même lorsque ces personnes sont sorties du domaine de l'asile du point de vue juridique et statistique. Les mesures d'intégration préventives sont donc particulièrement judicieuses pour ce groupe de personnes.

Le risque de dépendance à l'aide sociale varie fortement en fonction des raisons pour lesquelles l'autorisation de séjour ou d'établissement a été octroyée. Il a en effet été observé que les ressortissants d'États tiers venus en Suisse à des fins professionnelles ou de formation n'étaient quasiment jamais tributaires de l'aide sociale. Le risque de dépendance est en revanche supérieur à la moyenne chez les ressortissants d'États tiers entrés en Suisse durant la même période dans le cadre du regroupement familial. Il convient de noter à ce propos que ce risque est plus élevé lorsque la personne rejoint une conjointe ou un conjoint suisse que lorsqu'il s'agit d'un étranger ou d'une étrangère.

Dans près d'un quart des 37 000 dossiers analysés (les dossiers correspondent à des familles, des couples ou des personnes seules), les coûts de l'aide sociale se montaient au total à plus de 80 000 francs. La majorité (58 %) des unités d'assistance touchant plus de 80 000 francs correspondent à des familles avec enfants, dont plus de la moitié (53 %) sont monoparentales.

On observe en outre une tendance : plus la durée de leur séjour en Suisse augmente, plus les personnes concernées ont des difficultés à faire face aux conséquences économiques d'un regroupement familial différé ou de la naissance d'enfants, par exemple.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173260>

Afin d'analyser les corrélations entre la durée du séjour et la perception de l'aide sociale, une étude longitudinale a été menée auprès de nouveaux arrivants issus d'États tiers (cohortes d'immigration). Ce travail permet notamment d'étudier les parcours d'intégration et la perception de l'aide sociale à long terme pour certains groupes de personnes, et de les répartir en différentes catégories (groupes de risque).

Les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant la détermination et le versement des prestations de l'aide sociale dans le domaine des étrangers sont très limitées. La Confédération ne peut intervenir que de manière ponctuelle. Elle dispose cependant de compétences globales en matière de réglementation du séjour, qui constitue la condition requise pour l'octroi de l'aide sociale par les cantons.

Le droit des étrangers prend déjà en considération la perception de l'aide sociale dans les règles relatives à l'octroi et à la révocation des autorisations. De plus, plusieurs dispositions durcissant la législation dans ce domaine sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Étant donné les possibilités d'ingérence restreintes dans le domaine de l'aide sociale et les résultats des deux études, les options discutées portent en premier lieu sur le durcissement des réglementations existantes en matière de droit des étrangers et de la nationalité. Des possibilités d'amélioration de l'intégration des groupes de risque ont également été présentées afin de prévenir la dépendance à l'aide sociale. L'amélioration des statistiques et la simplification des échanges de données entre les autorités sont également envisagées.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'examiner, dans le cadre d'un groupe d'experts, les incidences et la faisabilité des options présentées dans le rapport, notamment avec les autorités cantonales d'exécution, puis de rendre compte des résultats et de soumettre un rapport sur la suite des opérations au Conseil fédéral d'ici à la fin du mois de novembre 2019.

2 Contexte

2.1 Origine du postulat

La motion 14.3691 du groupe libéral-radical intitulée *Interdire le recours à l'aide sociale pour les étrangers qui arrivent en Suisse*, déposée le 10 septembre 2014, a été débattue par la CIP-E le 12 janvier 2017. Cette motion entend exclure de l'aide sociale les ressortissants d'États tiers pendant une période de trois à cinq ans après leur entrée en Suisse. Elle a été adoptée par le Conseil national le 14 septembre 2016. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé par la CIP-E de remettre un rapport à ce sujet en collaboration avec l'Office fédéral de la justice (OFJ). Ce document en date du 20 mars 2017 traite notamment des statistiques concernant la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers, de la pratique des cantons en matière d'aide sociale dans le cadre du droit des étrangers, des compétences réglementaires de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'aide sociale, ainsi que des possibilités de limiter l'aide sociale dans le cadre de la Constitution fédérale (Cst.) en vigueur (art. 115 et 121, al. 1, Cst.²).

Lors de la séance du 31 mars 2017, la CIP-E a déposé le postulat 17.3260 intitulé *Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération*. La teneur de ce postulat, adopté le 8 juin 2017 par le Conseil des États, est la suivante : « Le Conseil fédéral est chargé d'examiner quelles sont les possibilités offertes par la législation pour restreindre – voire exclure – l'octroi de prestations de l'aide sociale aux ressortissants de pays tiers. Il est en outre chargé de collecter les données visant à procéder à des évaluations concernant ces restrictions (nationalité des étrangers bénéficiant de l'aide sociale, statut de ces personnes à leur arrivée en Suisse, montants que les bénéficiaires de l'aide sociale transfèrent à l'étranger, etc.) et de proposer des bases légales permettant à la Confédération de se procurer les informations nécessaires auprès des cantons. » Le présent rapport répond à cette demande. Le Conseil des États a également rejeté la motion 14.3691 le 8 juin 2017.

La conseillère nationale Yvonne Feri a en outre déposé, le 8 mars 2018, le postulat intitulé *Nécessité des mesures de protection pour les enfants étrangers* (18.3121). Dans son avis du 9 mai 2018, le Conseil fédéral a précisé que les répercussions des mesures de protection de l'enfant sur l'application du droit des étrangers en cas de perception de prestations de l'aide sociale étaient elles aussi examinées, dans la mesure du possible, dans le cadre du présent rapport. Ce sujet a été abordé lors des discussions avec les cantons et traité dans l'étude ECOPLAN (cf. annexe II, ch. 4.5). Le présent rapport se prononce également sur ce postulat.

Il convient de mentionner dans ce contexte que le canton de Saint-Gall a déposé le 18 avril 2016 une initiative cantonale intitulée *Modification de la loi sur les étrangers. Renforcement des contraintes et de l'application de la législation en vigueur concernant l'intégration, l'aide sociale, la scolarité obligatoire et les sanctions pénales* (16.307). Il a été donné suite à cette initiative le 27 avril 2017. La CIP-N propose en outre, dans sa décision du 12 avril 2019, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire déposée le 15 mars 2018 par le conseiller national Erich Hess sous le titre *Plafonner l'aide sociale pour les étrangers* (18.415).

² RS 101

2.2 Travaux préparatoires

Pour répondre au postulat, le SEM a commandé deux études externes, qui ont été encadrées par un groupe de représentants d'autres offices fédéraux (Office fédéral de la statistique [OFS], Office fédéral des assurances sociales [OFAS]), de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), de l'Association des communes suisses (ACS) et de l'Union des villes suisses (UVS).

La première étude, réalisée par le bureau BASS et datée du 5 novembre 2018, s'intitule *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen* (Perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers : analyses statistiques, cf. annexe I). Elle traite du nombre de personnes potentiellement concernées et de leurs caractéristiques. Son but est, en premier lieu, d'estimer le nombre de ressortissants d'États tiers qui perçoivent des prestations de l'aide sociale et seraient donc touchés par une modification ou un durcissement des bases légales correspondant au mandat conféré par l'auteur du postulat. D'autre part, il s'agit d'analyser la probabilité pour que les ressortissants d'États tiers perçoivent l'aide sociale en Suisse – par rapport à d'autres groupes de personnes – et de décrire les facteurs qui influent sur cette probabilité.

La seconde étude, menée par ECOPLAN et datée du 5 décembre 2018, s'intitule *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone* (Perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers et pratique des cantons, cf. annexe II). Elle porte notamment sur la pratique des cantons, dans le cadre du droit des étrangers, en matière d'aide sociale octroyée à des ressortissants d'États tiers.

Il convient de mentionner que par manque de données, il est impossible de répondre à la question posée dans le postulat concernant les montants issus de l'aide sociale transférés à l'étranger. Le fait de recenser systématiquement le montant des fonds transférés vers l'étranger par des particuliers, l'origine de ces fonds, la nationalité des personnes qui effectuent les transactions ou encore les pays vers lesquels les fonds sont envoyés requerrait des bases légales prévoyant l'obligation pour tous les établissements de paiement de recenser et de communiquer les informations correspondantes ainsi que la création d'un bureau de communication disposant des bases de données et des capacités d'analyse nécessaires. Il faudrait en outre renforcer les contrôles douaniers pour pouvoir recenser l'argent liquide qui est transporté lors des voyages à l'étranger. Le Conseil fédéral estime qu'une telle intervention dans les transactions et les voyages internationaux, de même que la charge administrative qui y est liée, sont disproportionnées, indépendamment des nombreuses questions juridiques que cela pose (cf. aussi réponses du Conseil fédéral au postulat Quadri 17.3066 du 7 mars 2017 et à l'interpellation Bischof 17.3165 du 16 mars 2017).

2.3 Grandes lignes du rapport

Le présent rapport explique ce que l'on entend généralement par *aide sociale* en Suisse et la manière dont les compétences sont définies dans ce domaine. Il détaille ensuite les mesures existantes en matière de droit des étrangers en cas de perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers ainsi que l'application de ces réglementations par les cantons.

Il convient de mentionner ici que des modifications de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration³ (LEI) introduisant de nouvelles mesures en cas de perception de l'aide sociale sont entrées en vigueur depuis le dépôt du postulat. Ces modifications ont été élaborées

³ RS 142.20

dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (gestion de l'immigration ; cf. ch. 4.3.3) ainsi que du projet de loi relatif à l'intégration de étrangers (cf. ch. 5.3.2.1)⁴.

Étant donné que la prévention, l'élimination ou la réduction de l'indigence et, donc, de la dépendance à l'aide sociale constituent des buts majeurs de l'encouragement de l'intégration, le rapport décrit également les évolutions et les priorités actuelles de la politique suisse en matière d'intégration.

La dernière partie expose et analyse les options envisageables pour éviter la dépendance à l'aide sociale des ressortissants d'États tiers et limiter les prestations versées à ces personnes. Ces options reposent notamment sur les résultats des études mentionnées (ch. 2.2). Le rapport se termine par un aperçu des étapes suivantes décidées par le Conseil fédéral.

3 Définition de l'aide sociale

L'aide sociale peut être définie comme suit :

« L'aide sociale a pour but d'assurer le minimum vital et de promouvoir l'indépendance économique et personnelle des individus dans le besoin. Elle est octroyée par la collectivité publique à titre subsidiaire aux autres aides privées ou publiques, et calculée au cas par cas, en fonction de la situation. »⁵

4 Compétences fédérales en matière d'aide sociale

S'agissant de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'art. 3 Cst. émet une réserve selon laquelle la Confédération ne peut assumer de tâches que si la Constitution l'y autorise spécifiquement et concrètement. L'art. 115 Cst. ne comporte aucune compétence fédérale sur le fond, mais prévoit seulement une compétence fédérale en matière de coordination (ch. 4.1). Cependant, la Constitution fixe également, dans le domaine de l'aide sociale, des compétences fédérales globales (ch. 4.2) et des compétences fédérales limitées (ch. 4.3). Les possibilités concrètes qu'offre le droit fédéral pour limiter l'aide sociale octroyée aux étrangers sont exposées à la ch. 4.3.3.

4.1 Compétence fédérale en matière de coordination

L'art. 115, al. 1, Cst. fixe une règle de conflit, qui détermine la compétence intercantonale en matière d'assistance des personnes dans le besoin, en entérinant le principe du devoir d'assistance par leur canton de domicile. La loi fédérale du 24 juin 1977 en matière d'assistance⁶ (LAS) a été édictée sur la base de la compétence législative inscrite à l'art. 115, al. 2, Cst., laquelle permet de régler les exceptions et les compétences.

L'art. 115 Cst. n'instaure cependant aucune compétence pour édicter des normes de fond en matière d'aide sociale, et ce, ni en faveur de la Confédération ni en faveur des cantons, dont la compétence dans le domaine de l'aide sociale découle déjà de l'art. 3 Cst. (clause générale de compétence subsidiaire des cantons).

⁴ RO 2018 733, message du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), FF 2016 2835 ss et RO 2017 6521 ; message additionnel du 4 mars 2016 concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration), FF 2016 2665 ss

⁵ Felix Wolfers, *Grundriss des Sozialhilferechts*, 2^e éd., Berne, Stuttgart, Vienne, 1999, p. 25

⁶ RS 851.1

4.2 Compétence fédérale globale

La Constitution confère à la Confédération la compétence d'édicter des réglementations globales en matière d'aide sociale à l'intention des deux groupes de personnes ci-dessous.

4.2.1 Aide sociale à l'intention des Suisses de l'étranger

L'art. 40, al. 2, Cst. habilite expressément la Confédération à légiférer sur les droits et les obligations des Suisses de l'étranger dans le domaine de l'aide sociale (le texte constitutionnel parle d'« assistance »). En édictant les art. 22 ss de la loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger⁷ (LSEtr), la Confédération a fait usage de cette compétence législative.

4.2.2 Aide sociale à l'intention des chômeurs

L'art. 114, al. 5, Cst. habilite la Confédération à définir des dispositions sur l'aide sociale en faveur des chômeurs, en plus des prestations de l'assurance-chômage. Jusqu'ici, la Confédération n'a jamais fait usage de cette compétence législative.

4.3 Compétences limitées pour réglementer l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des étrangers

4.3.1 Aperçu de la teneur de l'art. 121, al. 1, Cst.

Conformément à l'art. 121, al. 1, Cst., « la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération ».

Cette disposition définit la compétence de la Confédération dans le domaine des étrangers au moyen d'une énumération des domaines spécifiques (entrée et sortie, séjour et établissement) ; il s'agit d'une compétence globale, qui permet à la Confédération de régler des questions relatives au statut et à la condition des étrangers. En précisant ensuite que « l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération », l'art. 121, al. 1, Cst. instaure une compétence fédérale globale dans le domaine de l'asile. Avec la loi sur l'asile (LA-si) et l'adhésion partielle au régime d'asile européen (association à Dublin), la Confédération a réglementé globalement le domaine de l'asile, de sorte qu'il n'y a plus de place pour des réglementations cantonales en ce qui concerne l'octroi de l'asile et la procédure d'asile⁸.

À la différence des art. 40, al. 2, et 114, al. 5, Cst., l'art. 121, al. 1, Cst. ne contient aucune indication expresse d'une compétence de la Confédération permettant à cette dernière d'édicter des dispositions légales en matière d'aide sociale dans les domaines de l'asile et des étrangers. Il ne faut pas en déduire pour autant que la Confédération ne jouit d'aucun pouvoir pour réglementer de telles questions. L'étendue de sa compétence se mesure plutôt par l'interprétation. Il s'avère néanmoins que les pouvoirs de la Confédération sont plus étendus dans le domaine de l'asile (ch. **Error! Reference source not found.**4.3.2) que dans le domaine des étrangers (ch. 4.3.3).

4.3.2 Domaine de l'asile

S'agissant de la réglementation du domaine de l'asile (requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire, réfugiés admis à titre provisoire, réfugiés ayant obtenu l'asile), l'art 121, al. 1, Cst. correspond largement, quant au fond, à l'art. 69^{ter} de l'ancienne Constitu-

⁷ RS 195.1

⁸ Alberto Achermann, in : Waldmann/Belser/Epiney (éd.), *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, 2015, art. 121, n° 24

tion fédérale. Cette disposition avait déjà été interprétée au sens large, la Confédération se voyant attribuer la compétence de réglementer globalement le statut des personnes relevant du domaine de l'asile.

Il y a quarante ans (lors des travaux préparatoires de la première loi sur l'asile), le Conseil fédéral avait ainsi déjà reconnu à la Confédération le pouvoir de réglementer également des questions de nature financière en rapport avec l'octroi de l'asile. Étant donné notamment qu'une autorité fédérale statue sur l'admission de réfugiés, il avait conclu que le droit public fédéral devait, dans le domaine de l'aide sociale, « aussi prévoir pour elle la possibilité de prendre au besoin des mesures d'assistance »⁹. Cette interprétation fut confirmée au moment de la mise à jour de la Constitution, le Conseil fédéral précisant, dans son message, que la norme de compétence actualisée habilitait la Confédération à réglementer globalement le statut des réfugiés¹⁰.

En dépit de cette compétence fédérale, les cantons disposent, comme auparavant, d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne le versement de prestations de l'aide sociale aux personnes relevant du domaine de l'asile. Ces dernières années, la Confédération a toutefois fait de plus en plus souvent usage de son pouvoir de réglementation en procédant à des modifications de la LAsi (en particulier des art. 80 ss), de sorte que la marge de manœuvre des cantons a été réduite (cf. ch. 6.1). Ainsi, le droit fédéral prescrit, par exemple, que l'aide sociale accordée aux requérants d'asile doit être fournie, dans la mesure du possible, sous la forme de prestations en nature (art. 82, al. 3, LAsi). L'art. 83 LAsi constitue la base légale qui permet de limiter les prestations de l'aide sociale (refus total ou partiel, réduction ou suppression). L'art. 89, al. 3, LAsi stipule notamment que le SEM peut faire dépendre le versement d'une partie des indemnités forfaitaires de la réalisation d'objectifs socio-politiques, tels que l'intégration rapide des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Ces dispositions du droit fédéral visent, d'une part, à réduire l'attrait de la Suisse aux yeux des requérants d'asile et, d'autre part, à inciter les personnes ayant une perspective de séjour durable en Suisse à s'y intégrer.

4.3.3 Domaine des étrangers

Conformément à l'art. 121, al. 1, Cst., la Confédération peut édicter des réglementations globales dans les domaines suivants du droit des étrangers : entrée, séjour (autorisations, plafonds, etc.) et fin du séjour (révocation d'autorisations, départs). La situation juridique des titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement peut également être régie par le droit fédéral, pour autant qu'il y ait un lien avec la nationalité. Il est également avéré que la Confédération peut, en vertu de l'art. 121, al. 1, Cst., réglementer des domaines propres à l'intégration des étrangers. Lorsque la Confédération fait usage de sa compétence législative, elle doit tenir compte des compétences qu'ont les cantons dans les domaines de l'éducation ou de l'aide sociale, par exemple.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a récemment souligné, dans ses réponses à des interventions parlementaires, qu'il incombait, dans le domaine des étrangers, au législateur cantonal de prévoir une restriction du droit aux prestations de l'aide sociale¹¹. Il a avancé le même argument dans un rapport rédigé en février 2015 en réponse au postulat 13.4010 inti-

⁹ Message du Conseil fédéral du 31 août 1977 à l'appui d'une loi sur l'asile et d'un arrêté fédéral concernant une réserve à la convention relative au statut des réfugiés, FF 1977 III 113 ss (ici, p. 121)

¹⁰ Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1 ss (ici, p. 341)

¹¹ Cf. par exemple l'avis du Conseil fédéral du 20 août 2014 sur le postulat 14.3463 (*Mieux piloter l'immigration en provenance d'États tiers*) et celui du 21 juin 2013 au sujet de l'interpellation 13.3297 (*Recherche d'emploi et tourisme social*).

tulé *Loi-cadre relative à l'aide sociale*¹². Dans sa réponse à la motion 14.3691, il est parvenu à la conclusion que la Confédération ne possédait pas la compétence constitutionnelle pour exclure de manière générale de l'aide sociale les immigrés en provenance d'États tiers. Il ressort de ces prises de position que la Confédération ne peut en aucun cas tirer de l'art. 121, al. 1, Cst. une quelconque compétence réglementaire lui permettant d'imposer des réglementations d'une grande portée dans le domaine de l'aide sociale – ce qui ne signifie pas pour autant que la Confédération ne jouit d'absolument aucune compétence réglementaire. Il n'y a pas lieu de nier d'emblée la recevabilité de prescriptions fédérales sur l'aide sociale dans le domaine des étrangers, pour autant qu'elles laissent aux cantons une marge de manœuvre substantielle en matière de réglementation (revêtant un simple caractère ponctuel).

Le Conseil fédéral s'est fait l'écho de ces considérations en revendiquant la compétence fédérale pour proposer deux nouvelles dispositions en matière d'aide sociale dans la LEI dans le cadre de la mise de l'art. 121a Cst., que l'Assemblée fédérale a adoptée le 16 décembre 2016¹³. Cette loi réglemente l'aide sociale à travers deux dispositions :

- Conformément à l'art. 29a LEI, les étrangers (ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE et ressortissants d'un État tiers) qui ne séjournent en Suisse qu'à des fins de recherche d'emploi, de même que les membres de leur famille n'ont pas droit à l'aide sociale.
- L'art. 61a, al. 3, LEI stipule, en outre, qu'aucun droit à l'aide sociale n'est reconnu aux ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE entre la cessation des rapports de travail et l'extinction du droit de séjour.

Édictée dans le but d'harmoniser les pratiques des cantons, cette réglementation ne s'applique qu'à un groupe d'étrangers relativement restreint et a des effets limités dans le temps.

Parallèlement, l'édiction de ces dispositions souligne clairement que l'interprétation doit permettre de cerner plus précisément jusqu'où peut aller une ingérence fédérale fondée sur l'art. 121, al. 1, Cst. et visant à réglementer des aspects relevant du droit de l'aide sociale dans le domaine des étrangers. Les délimitations plutôt globales introduites jusqu'ici ne permettaient pas de s'orienter de manière satisfaisante.

D'autres différences méritent d'être relevées ; il semble pertinent de délimiter la compétence fédérale au moyen de principes, qui pourraient être formulés comme suit (liste non exhaustive) :

- (1) La possibilité d'édicter, eu égard à l'art. 121, al. 1, Cst., des dispositions relevant du droit de l'aide sociale dans le domaine des étrangers n'est pas exclue, pour autant que la compétence des cantons en la matière soit prise en compte comme il se doit.
- (2) La marge de manœuvre dont dispose la Confédération pour édicter des prescriptions légales relatives à l'aide sociale est moins large dans le domaine des étrangers que dans le domaine de l'asile (cf. ch. **Error! Reference source not**

¹² Cf. ch. 2.4 du rapport du Conseil fédéral du 25 février 2015 (« Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources. Besoins et possibilités d'intervention ») donnant suite au postulat 13.4010 déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national et intitulé *Loi-cadre relative à l'aide sociale*.

¹³ Loi fédérale du 16 décembre 2016 sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), FF 2016 8651 (texte sujet au référendum). Dans son message du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), le Conseil fédéral a fondé la compétence législative sur l'art. 121, al. 1, Cst., FF 2016 2835 ss (ici, p. 2898).

found.). Ce constat ressort déjà de la façon dont l'art. 121, al. 1, Cst. est formulé : dans le domaine de l'asile, « la législation sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération » d'une manière générale ; en revanche, dans le domaine des étrangers, le texte constitutionnel énumère un à un les domaines de compétences (« l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers »). Par ailleurs, deux autres éléments essentiels du domaine de l'asile doivent, dans ce contexte, être pris en considération : d'une part, la Confédération verse aux cantons des subventions pour les indemniser de leurs frais liés à l'aide sociale ; d'autre part, une autorité fédérale (SEM) statue sur l'octroi de l'asile, alors que, dans le domaine des étrangers, les cantons assument la majeure partie des tâches d'exécution (p. ex. octroi des autorisations de séjour de courte durée, des autorisations de séjour, des autorisations d'établissement et des autorisations frontalières, ainsi que révocation des autorisations et exécution des renvois).

- (3) Une ingérence fédérale dans le domaine de l'aide sociale est admissible à partir du moment où elle est nécessaire pour atteindre des objectifs ou imposer des principes en rapport avec la politique à l'égard des étrangers et, partant, défendre des intérêts fédéraux. La baisse de l'attrait de la Suisse (pour certaines catégories de personnes) ou encore l'intégration rapide des groupes de personnes ayant une perspective de séjour durable en Suisse pourraient, par exemple, être considérées comme des *objectifs en rapport avec la politique à l'égard des étrangers*¹⁴. Une réglementation fédérale est justifiée lorsque l'objectif poursuivi par la politique à l'égard des étrangers est particulièrement important et qu'il remporte une large adhésion.
- (4) Une ingérence fédérale envisagée peut à la fois renforcer un objectif de politique des étrangers (p. ex. réduire l'attrait de la Suisse) et en affaiblir un autre (p. ex. encourager l'intégration, accroître la protection des personnes vulnérables). En présence d'un tel *conflit d'objectifs*, une *retenue particulière* de la part de la Confédération est recommandée.
- (5) L'admissibilité d'une mesure relevant du droit de l'aide sociale envisagée par la Confédération dans le domaine des étrangers se mesure principalement à ses *effets sur les plans matériel et temporel* ; on entend par là notamment les facteurs suivants : durée de la mesure (déterminée / indéterminée), répercussions pratiques et financières sur les personnes concernées et sur les cantons, taille et composition du groupe d'étrangers concerné.
- (6) Il y a lieu d'éviter d'empiéter sur les *domaines-clés de la compétence cantonale en matière d'aide sociale* (organisation et compétences des autorités chargées de l'aide sociale, calcul de l'aide économique, fixation des contributions, etc.).

Eu égard à ces principes, il serait possible de résumer la notion de compétence fédérale basée sur l'art. 121, al. 1, Cst. et permettant d'édicter des dispositions relevant du droit de l'aide sociale dans le domaine des étrangers par la formule suivante :

La compétence fédérale pourrait être reconnue à partir du moment où la mesure concernée s'avère nécessaire pour atteindre un objectif important en rapport avec la politique à l'égard des étrangers, ne s'oppose pas à d'autres objectifs liés à la politique des étrangers, produit des effets limités sur les plans matériel et

¹⁴ L'art. 121a Cst. doit être pris en compte dans le cadre d'une interprétation constitutionnelle harmonisante ; cette norme constitutionnelle exige que la Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers.

temporel et ne porte pas atteinte aux domaines-clés de la compétence cantonale en matière d'aide sociale.

4.3.4 Portée de l'article 121a Cst.

Conformément à l'art. 121a, al. 2, 3^e phrase, Cst., le droit des étrangers aux « prestations sociales » peut être limité. Certes, la notion de prestation sociale n'est pas définie dans la Constitution, mais il y a lieu de présumer qu'elle recouvre toutes les prestations qui aident à réaliser les buts sociaux visés à l'art. 41 Cst. Font notamment partie de ces prestations les assurances sociales fédérales (art. 111 à 117 Cst.) et l'aide sociale cantonale. Le législateur (fédéral ou cantonal) est habilité, dans les limites de ses compétences, à prononcer une éventuelle restriction des prestations (cf. aussi art. 121a, al. 5, Cst., selon lequel la loi [fédérale ou cantonale] règle les modalités). Si l'organe constituant avait voulu que le législateur fédéral soit également habilité, de manière générale, à édicter des dispositions visant à limiter l'aide sociale, il aurait fallu qu'il le formule clairement, dans la logique de la réserve constitutionnelle de la Confédération prévue par l'art. 3 Cst. (concernant la prise en compte de l'art. 121a Cst. dans le cadre de l'interprétation harmonisée de la Constitution, cf. ch. 4.3.4).

4.3.5 Conformité aux droits fondamentaux

Lorsque, dans un cas particulier, la compétence fédérale pour édicter des normes en matière d'aide sociale dans le domaine des étrangers est reconnue, il y a lieu d'examiner la constitutionnalité de la mesure envisagée. Il convient tout particulièrement de s'assurer que les normes correspondantes peuvent être appliquées de manière *équitable et non discriminatoire*, qu'aucune atteinte n'est portée au droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8, al. 1 et 2, et 13, al. 1, Cst.) et que les droits inscrits à l'art. 12 Cst. (droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse) restent garantis. Lorsque des normes visent à exclure totalement ou partiellement un ou plusieurs groupes d'étrangers de l'aide sociale, le risque d'aller à l'encontre du principe d'égalité inscrit dans la Constitution grandit, eu égard à d'autres groupes de personnes non concernées par une telle réglementation. En effet, conformément à l'art. 8, al. 1, Cst., les personnes qui se trouvent dans une situation comparable doivent être considérées sur un pied d'égalité par le législateur ou le praticien du droit, à moins que des motifs objectifs de différenciation ne soient invoqués.

4.3.6 Conclusion intermédiaire

On peut constater qu'il manque la base constitutionnelle pour accéder à la demande formulée dans la motion à l'origine du postulat (14.3691 ; cf. ch. 2.1), qui vise à exclure de manière générale de l'aide sociale les ressortissants d'États tiers pendant plusieurs années au moyen d'une disposition du droit fédéral. Néanmoins, il n'est pas exclu que la Confédération puisse adopter une réglementation en matière d'aide sociale qui s'applique pour une durée déterminée à certaines catégories de ressortissants d'États tiers (restriction ponctuelle). Dans les faits, l'exclusion de l'aide sociale pourrait être liée à des conditions et, en droit, une exclusion partielle plutôt que totale serait envisageable (droit à un montant d'aide sociale tout simplement réduit).

Pour les différentes catégories de personnes, il y aurait lieu, en application des principes formulés à la ch. 4.3.3, de clarifier la question de la réglementation des compétences et, si une compétence devait incomber à la Confédération, de garantir la conformité des dispositions aux droits fondamentaux.

En cas de séjours de longue durée avec activité lucrative ou dans le cadre du regroupement familial, exclure, de manière générale, les intéressés de l'aide sociale ou en réduire les pres-

tations dépasserait la compétence réglementaire de la Confédération et serait disproportionné. Il en irait de même pour les enfants nés en Suisse de parents étrangers. Dans de telles situations, les cantons devraient pouvoir décider, au cas par cas, s'il y a lieu de retirer le droit de séjour et, partant, si la perception de l'aide sociale n'est plus possible.

Si l'interdiction de percevoir des prestations sociales était étendue, certaines catégories de personnes auraient certes le droit de séjourner en Suisse, mais pendant une longue période n'auraient aucun droit à des prestations sociales (seulement droit à l'aide d'urgence). Le même problème existe déjà avec les personnes dont la demande d'asile a été rejetée, dont le renvoi sous contrainte n'est pas possible et qui ne veulent pas quitter la Suisse volontairement (art. 81 et 82 LAsi).

Étant donné que, selon le droit en vigueur, le versement de l'aide sociale est généralement lié à la présence d'une autorisation relevant du droit des étrangers, il est en principe possible, en cas de perception de l'aide sociale, de subordonner le droit de séjour à certaines conditions (amélioration de l'intégration, p. ex.), voire de le retirer. La Confédération peut donc réglementer davantage par le biais du droit des étrangers qu'elle ne pourrait le faire en intervenant dans le domaine de l'aide sociale.

5 Bases légales dans le domaine de la migration

5.1 Droit de l'asile

Le droit de l'asile vise à protéger les réfugiés et les personnes vulnérables. Le droit de séjour accordé à ces étrangers découle d'obligations du droit international public, comme celles contenues dans la Convention relative au statut des réfugiés (CR) ou dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Mais des personnes sont également admises à titre provisoire lorsqu'elles sont concrètement menacées par une guerre, une guerre civile ou un problème de santé dans leur pays de provenance et qu'un retour dans ce pays n'est, par conséquent, pas raisonnablement exigible. Dépendre de l'aide sociale en Suisse n'altère en rien leur séjour en Suisse. Un réfugié reconnu ne verra pas son autorisation de séjour révoquée tout comme une personne admise à titre provisoire ne verra pas son admission levée pour cette seule et unique raison. Il faut également tenir compte du fait qu'au début de leur séjour en Suisse, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus doivent commencer par se forger leur employabilité. Le défi consiste alors à accélérer l'intégration et, donc, la sortie durable de l'aide sociale.

La fixation et le versement du montant d'aide sociale octroyée aux personnes relevant du domaine de l'asile (requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire et réfugiés reconnus) sont du ressort des cantons, pour autant que ces étrangers ne soient pas hébergés dans un centre de la Confédération (art. 80, al. 1, et 80a LAsi ; art. 86, al. 1, LEI).

L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal (art. 82, al. 1, LAsi et art. 86, al. 1, LEI). La Confédération indemnise cependant les cantons pour leurs frais liés à l'aide sociale en leur versant des indemnités forfaitaires (art. 88 LAsi et art. 87, al. 1, LEI). Le Conseil fédéral fixe le montant des indemnités forfaitaires en regard des frais probables calculés au plus juste. Il définit la forme que revêtent les indemnités forfaitaires ainsi que la durée et les conditions de leur octroi. Il peut en particulier fixer les indemnités forfaitaires en fonction du statut des requérants et de la durée de leur séjour en Suisse, et faire dépendre leur versement de la réalisation d'objectifs socio-politiques (art. 89 LAsi). S'agissant des personnes admises à titre provisoire, les indemnités forfaitaires sont versées au plus pendant sept ans à compter de l'entrée en Suisse (art. 87, al. 3, LEI), alors que dans le cas des réfugiés reconnus, elles sont versées pendant cinq ans au plus à compter du dé-

pôt de la demande d'asile (art. 88, al. 3, LAsi). Le calcul du montant de l'aide sociale, par exemple le montant des prestations de soutien, est régi par le droit cantonal ; cependant, le montant de l'indemnisation fédérale susmentionnée peut sensiblement influencer sur le niveau d'aide sociale des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire. Par ailleurs, la LAsi et la LEI prévoient que le soutien octroyé aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est inférieur à celui accordé aux personnes résidant en Suisse et qu'il peut être restreint à certaines conditions. De plus, l'aide sociale doit être fournie, dans la mesure du possible, sous la forme de prestations en nature (art. 82, al. 3, en relation avec l'art. 83, al. 1, LAsi et art. 86, al. 1, LEI). En revanche, les réfugiés reconnus doivent, en ce qui concerne l'aide sociale, recevoir le même traitement que les nationaux (art. 23 CR).

Dans ce contexte, la sortie de l'aide sociale pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus passe avant tout par la mise en œuvre de programmes d'intégration (cf. ch. 5.4. sur l' AIS approuvé par la Confédération et les cantons), l'élimination des barrières administratives et les incitations réglementaires (cf. à ce sujet les « adaptations ponctuelles » décrites dans le rapport du Conseil fédéral sur l'admission provisoire et les personnes à protéger¹⁵). Les cantons peuvent s'appuyer sur la législation cantonale relative à l'aide sociale et sur l'art. 58b LEI pour prononcer des sanctions en cas d'efforts d'intégration insuffisants ou pour définir des incitations ciblées (conclusion de conventions d'intégration avec les personnes admises à titre provisoire).

Dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS ; ch. 5.4), on examine en outre comment axer davantage le système de financement actuel (art. 88 et 89 LAsi ; art. 87, al. 1, LEI) sur l'intégration. La modification du système global de financement dans le domaine de l'asile, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration, est étudiée à la faveur d'un mandat de suivi de l' AIS. L'objectif de ce mandat est de renforcer les incitations en faveur d'une intégration rapide et durable (formation, emploi, santé et société), de réduire les charges administratives et de lutter contre les facteurs de dissuasion. Il est également souhaitable de réduire les dépenses sociales de la Confédération et des cantons – compte tenu de l'effet des investissements réalisés dans l'intégration à travers l'augmentation du forfait d'intégration.

L' AIS comprend également la mise en place d'un suivi de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus.

5.2 Droit des étrangers

5.2.1 Principes

La politique d'immigration de la Suisse repose sur un système binaire d'admission. On distingue ainsi deux types d'admission : celle fondée sur l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec l'Union européenne (UE) et la Convention instituant l'Association européenne de libre échange (Convention AELE)¹⁶ d'une part et, d'autre part, celle fondée sur la LEI pour les ressortissants des autres États.

La détermination et le versement des prestations de l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'asile sont liés à la réglementation de leur séjour. L'assistance accordée aux étrangers incombe au canton de domicile (art. 20, al. 1, LAS). Lorsqu'une personne étrangère a besoin d'une aide immédiate hors de son canton de domi-

¹⁵ Document disponible sur <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-f.pdf>> (état : 28 février 2019)

¹⁶ RS 0.142.112.681 et RS 0.632.31

cile ou sans être domiciliée en Suisse, le canton de séjour doit la lui accorder (art. 20, al. 2, et art. 21 LAS).

En raison de références correspondantes dans les législations des cantons en matière d'aide sociale, on applique généralement les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (normes CSIAS)¹⁷, qui veillent à une large harmonisation des pratiques cantonales (cf. ch. 6.2).

Le droit des étrangers prévoit que l'admission par l'octroi d'une autorisation n'est en principe possible que si l'aide sociale n'est pas demandée en Suisse. De plus, il fixe les conditions de retrait et de révocation des autorisations au cas où l'intéressé percevrait ultérieurement des prestations de l'aide sociale. Il s'agit là d'une décision discrétionnaire rendue par les autorités compétentes en matière de migration, dans le cadre de laquelle le principe de proportionnalité, notamment, doit être respecté. Les autorités chargées de verser des prestations de l'aide sociale doivent communiquer spontanément aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers tout recours à l'aide sociale par des étrangers (art. 97, al. 3, let. d, LEI en relation avec l'art. 82b de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA]¹⁸).

L'application de ces réglementations aux ressortissants d'États tiers et aux ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE est expliquée ci-après.

5.2.2 Ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE

Les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE sont soumis aux dispositions de l'ALCP, respectivement de la Convention AELE. Celles-ci s'appliquent également aux membres de leur famille, indépendamment de leur nationalité.

En principe, les ressortissants de l'UE ou de l'AELE qui exercent une activité lucrative, tout comme les membres de leur famille, ont droit aux prestations sociales au même titre que les Suisses (art. 9, par. 2, Annexe I ALCP). Depuis le 1^{er} juillet 2018, la LEI précise que lesdits ressortissants n'ont aucun droit à l'aide sociale après la cessation involontaire de leur activité lucrative durant les douze premiers mois de séjour en Suisse (art. 61a, al. 3, LEI)¹⁹. La LEI dispose également qu'en cas de cessation involontaire des rapports de travail après les douze premiers mois de séjour, la personne concernée conserve sa qualité de travailleur pendant encore six mois après la fin de son activité lucrative ou après l'échéance du versement des indemnités de l'assurance-chômage (art. 61a, al. 4, LEI). Durant cette période, elle a droit à l'aide sociale (art. 9, par. 2, Annexe I ALCP). Passé ces délais, ce droit s'éteint si l'étranger n'a pas retrouvé sa qualité de travailleur.

Les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative ne reçoivent donc un titre de séjour qu'à condition qu'elles disposent de moyens financiers suffisants et d'une assurance-maladie (art. 24, Annexe I ALCP). Elles ne peuvent prétendre au versement de prestations sociales, sous peine de voir leur autorisation révoquée ou de se voir opposer un refus de prolongation de leur autorisation (art. 23, al. 1, de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes [OLCP ; RS 142.203] en relation avec l'art. 24, par. 8, Annexe I ALCP). Les moyens sont considérés comme suffisants si un citoyen suisse disposant de moyens financiers équivalents, dans la même situation, se verrait refuser l'accès à l'aide sociale²⁰. À cet

¹⁷ Document disponible sur https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle_Richtlinien/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-f.pdf (état : 28 février 2019)

¹⁸ RS 142.201

¹⁹ Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), ch. 3 (FF 2016 2835 ss)

²⁰ ATF 135 II 265, consid. 3.3 p. 269 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_190/2011 du 23 novembre 2011, consid. 4.2.1

égard, il importe peu, pour apprécier la situation économique du requérant, que ce dernier génère lui-même ses moyens financiers ou que ceux-ci lui soient procurés par un tiers²¹.

Lorsqu'un ressortissant de l'UE ou de l'AELE recherche un emploi en Suisse, il peut être exclu de l'aide sociale pendant cette période (art. 2, par. 1, Annexe I ALCP). Depuis le 1^{er} avril 2015, le droit suisse prévoit expressément que les demandeurs d'emploi originaires de l'UE ou de l'AELE dont le séjour en vue de la recherche d'un emploi dure plus de trois mois doivent disposer des moyens financiers nécessaires à leur entretien (art. 18, al. 2, OLCP). L'art. 29a LEI prévoit désormais explicitement que les étrangers qui bénéficient de la libre circulation des personnes et séjournent en Suisse dans le seul but d'y trouver un emploi, de même que les membres de leur famille n'ont pas droit à l'aide sociale (art. 29a LEI en relation avec l'art. 2, par. 1, sous-par. 2, Annexe I ALCP).

Dans certains cas, un ressortissant de l'UE ou de l'AELE (et sa famille) a le droit de demeurer en Suisse (art. 4, Annexe I ALCP) et conserve son droit à l'égalité de traitement avec les nationaux ainsi que son droit à l'aide sociale.

Selon les directives du SEM relatives à la libre circulation des personnes (ch. 4.3.2)²², les travailleurs indépendants perdent leur droit au séjour selon l'ALCP s'ils ne sont plus en mesure de subvenir à leurs besoins et doivent recourir à l'aide sociale²³. Leur autorisation de séjour peut ainsi être révoquée. Toutefois, le titre de séjour en cours de validité ne peut leur être retiré du seul fait qu'ils n'exercent plus d'activité en raison d'une incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident (art. 12, par. 6, Annexe I ALCP).

5.2.3 Ressortissants d'États tiers

5.2.3.1 Octroi, révocation et rétrogradation d'autorisations en cas de dépendance à l'aide sociale

S'agissant des ressortissants d'États tiers qui ne sont pas membres de la famille d'un ressortissant de l'UE ou de l'AELE, disposer de moyens financiers suffisants constitue une condition *sine qua non* pour obtenir une autorisation relevant du droit des étrangers afin d'exercer une activité lucrative (art. 19 et 22 LEI), pour séjourner en Suisse sans y exercer d'activité lucrative (art. 27 à 29 LEI) ou pour bénéficier d'un regroupement familial (art. 44, 45, 51 et 85 LEI). L'autorisation de séjour peut, en outre, être assortie de conditions (art. 33, al. 2, LEI).

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les conditions requises pour le regroupement familial sont réglementées de la même manière pour les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement et celles bénéficiant d'une autorisation de séjour (modification de la LEtr du 16 décembre 2016²⁴, aujourd'hui LEI). Le fait de ne pas dépendre de l'aide sociale est mentionné explicitement comme condition dans la loi (art. 43, al. 1, let. c, et 44, al. 1, let. c, LEI). S'agissant du regroupement familial, il implique désormais, de manière générale, qu'aucune prestation complémentaire n'est perçue (art. 43, al. 1, let. e, 44, al. 1, let. e, 45, let. d, et 85, al. 7, let. e, LEI).

Une autorisation peut être révoquée ou ne pas être prolongée si l'étranger ou une personne dont il a la charge dépend de l'aide sociale (art. 62, al. 1, let. e, LEI). L'autorisation d'établissement ne peut être révoquée que si le bénéficiaire dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63, al. 1, let. c, LEI). L'exception prévue par l'ancien

²¹ ATF 135 II 265, consid. 3.3 p. 269 s. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_574/2010 du 15 novembre 2010, consid. 2.2.2

²² www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires > II. Accord sur la libre circulation des personnes (état : 15 février 2019).; renvoi à Marcel Dietrich, *Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union*, Zurich 1995, p. 503

²³ Le TF ne s'est pas expressément prononcé sur cette question.

²⁴ RO 2017 6521, 2018 3171; FF 2013 2131, 2016 2665

art. 63, al. 2, LEtr pour les personnes séjournant depuis plus de 15 ans en Suisse a été abrogée le 1^{er} janvier 2019. De plus, il est possible, depuis cette date, de transformer l'autorisation d'établissement en simple autorisation de séjour lorsque les critères d'intégration ne sont pas remplis (art. 63, al. 2, en relation avec l'art. 58a LEI). Il peut également en être ainsi en cas de perception de l'aide sociale n'ayant pas encore entraîné de révocation de l'autorisation d'établissement. Le principe de proportionnalité doit toujours être respecté.

Lorsque la révocation, la non-prolongation ou la rétrogradation d'une autorisation est disproportionnée, l'autorité compétente en matière d'étrangers peut donner un avertissement (art. 96, al. 2, LEI) dans le but de pousser la personne concernée à modifier son comportement (p. ex. pas d'accumulation de dettes, remboursement de dettes, exercice d'une activité lucrative). Certes, un avertissement ne signifie pas qu'il faudrait prendre une mesure visant à mettre un terme au séjour pour le moindre motif de révocation se présentant par la suite, mais il permet d'abaisser le seuil d'ingérence lorsqu'il s'agit de fixer pour la première fois des motifs de révocation²⁵.

5.2.3.2 Jurisprudence relative à la révocation ou à la non-prolongation d'autorisations pour cause de dépendance à l'aide sociale

La révocation ou la non-prolongation d'une autorisation de séjour pour cause de dépendance à l'aide sociale vise, avant tout, à éviter que des charges supplémentaires finissent par peser sur l'assistance publique. Selon la jurisprudence, l'existence d'un risque concret de dépendance à l'aide sociale est indispensable pour que ce motif de révocation soit reconnu. Enfin, l'évolution probable de la situation financière de l'intéressé à long terme doit également peser dans la balance. Le risque de dépendance à l'aide sociale entre en considération lorsqu'une personne a reçu d'importantes prestations financières et qu'il n'y a pas lieu de penser qu'elle sera à l'avenir capable de subvenir seule à ses besoins. En outre, le principe de proportionnalité doit être respecté, même si ce sont surtout la part de responsabilité de l'intéressé et la durée du séjour effectué jusqu'ici en Suisse qui doivent être pris en considération²⁶. Si un éloignement du territoire est décidé en raison de la perception de l'aide sociale pour une personne titulaire d'une autorisation de séjour et vivant depuis plus de dix ans en Suisse, il convient, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, de partir du principe qu'il existe un intérêt privé prépondérant à demeurer en Suisse²⁷.

Une révocation de l'autorisation d'établissement est possible en cas de dépendance durable et marquée à l'aide sociale. D'après la pratique du Tribunal fédéral, il y a dépendance durable et marquée à l'aide sociale lorsque l'étranger a touché des prestations dépassant, en règle générale, 80 000 francs, et ce, depuis au moins deux à trois ans. Il y a toutefois lieu d'évaluer également la durabilité de la dépendance à l'aide sociale sur la base de prévisions (évolution probable de la situation financière de l'intéressé à long terme). Une telle dépendance est reconnue lorsqu'il ne faut pas s'attendre à une amélioration de la situation au moment de la décision et que le risque de tomber à la charge de l'assistance publique va selon toute probabilité subsister, même en tenant compte de la capacité financière des membres de la famille. Les raisons pour lesquelles une personne est devenue dépendante de l'aide sociale doivent être prises en compte dans l'appréciation de la situation (cas de l'épouse qui, durant ses années de vie conjugale, s'est consacrée à son foyer et aux tâches ménagères et

²⁵ Cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_446/2014 du 5 mars 2015, consid. 4.2 ; 2C_846/2014 du 16 décembre 2014, consid. 4 ; 2C_1124/2012 du 27 août 2013, consid. 5.

²⁶ Arrêts du Tribunal fédéral 2D_12/2014 du 31 octobre 2014 et 2C_1228/2012 du 20 juin 2013, consid. 2.2 s.

²⁷ Cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_673/2011 du 3 août 2012, consid. 4.2.1 ; 2C_105/2017 du 8 mai 2018, consid. 3.9.

qui, à la suite d'un divorce ou du décès de son époux, est devenue dépendante de l'aide sociale)²⁸.

Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, les coûts des mesures d'intégration professionnelle qui se sont révélées inefficaces peuvent également être pris en compte dans l'analyse du degré de dépendance à l'aide sociale. Ils peuvent alors être assimilés à de l'aide sociale²⁹.

5.2.3.3 Respect de la vie privée et familiale selon l'art. 8 CEDH

La CEDH ne confère pas de droit à l'entrée et au séjour ou encore à un titre de séjour dans un État en particulier. Il n'en ressort pas non plus de droit au choix du lieu apparaissant comme le plus approprié pour la vie familiale. Les décisions relevant du droit des étrangers peuvent cependant, dans certaines circonstances, porter atteinte au droit au respect de la vie familiale et éventuellement de la vie privée, et conduire par conséquent à un droit à la régularisation du séjour en vertu de l'art. 8 CEDH. L'ensemble des droits mentionnés dans cette ch. reposent sur la pratique du Tribunal fédéral dans le cadre de l'application de l'art. 8 CEDH.

Étendue de la protection de la vie familiale selon l'art. 8 CEDH

L'art. 8 CEDH s'applique en particulier aux cas dans lesquels le droit au regroupement familial va au-delà de la LEI ou qui ne sont pas réglementés par la LEI.

Le droit au respect de la vie familiale inscrit à l'art. 8 CEDH peut être invoqué uniquement lorsqu'une décision étatique conduirait à séparer les membres d'une même famille. Conformément à l'approche dite *elsewhere* (possibilité de poursuivre la vie familiale ailleurs), il n'y a pas d'ingérence de l'Etat lorsque l'on peut raisonnablement envisager que les membres de la famille mènent leur vie commune à l'étranger. S'il est possible pour la personne titulaire d'un droit de séjour en Suisse de partir avec la personne étrangère qui s'est vu refuser une autorisation relevant du droit des étrangers, le cas ne relève normalement pas du domaine de protection de l'art. 8 CEDH.

Le principe de la protection de la vie familiale ne contient pas de droit inconditionnel à l'octroi d'une autorisation de séjour. Ce d'autant moins lorsque la séparation de la famille résulte d'un choix délibéré, lorsqu'aucun intérêt familial prépondérant, ni de justes motifs ne sont susceptibles de justifier le regroupement familial, et que les autorités n'entravent pas le maintien des contacts entretenus jusque-là. De même, l'art. 8, ch. 1, CEDH ne peut être invoqué pour fonder un droit à une autorisation de séjour lorsque les objectifs poursuivis par l'étranger ne sont pas la sauvegarde de la famille mais l'avenir professionnel ou la formation des membres de la famille.

Une personne ne peut bénéficier de la protection au titre de l'art. 8 CEDH que si elle entretient une relation familiale intacte et effective avec des proches parents ayant un droit de présence bien établi en Suisse et qu'il ressort de la pesée complète des intérêts que les intérêts privés l'emportent sur les intérêts publics. Une personne est réputée posséder un droit de présence bien établi en Suisse lorsqu'elle est de nationalité suisse ou titulaire d'une autorisation d'établissement ou de séjour fondée sur un droit bien établi à l'obtention de celle-ci ; cela signifie que la loi accorde un droit au regroupement familial.

Une durée de séjour en Suisse de dix ans ou plus et les relations privées qui en découlent habituellement ne donnent pas, à elles seules, droit à une régularisation du séjour du partenaire étranger en vertu de l'art. 8, par. 1, CEDH (cf. explications présentées dans la ch.

²⁸ Cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_958/2011, consid. 3.1.

²⁹ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_1092/2015 du 13 avril 2016, consid. 2.3

Étendue de la protection de la vie familiale selon l'art. 8 CEDH). Le Tribunal fédéral considère qu'il y a exception dans le cas du champ de protection combiné de la vie privée et familiale, c'est-à-dire quand une personne peut invoquer non seulement la protection de sa vie familiale (relation intacte avec des membres de sa famille vivant en Suisse) et la protection de sa vie privée (séjour de longue durée prolongé à plusieurs reprises par les autorités). Dans ce type de cas, il n'est pas nécessaire que l'intégration soit plus réussie que la moyenne comme cela est exigé pour une demande fondée sur la protection de la vie privée. Un requérant possédait par exemple une autorisation de séjour ne reposant pas sur un droit bien établi, mais sur sa situation de fait permanente (plus de 20 ans de séjour en Suisse). Le Tribunal fédéral a donc admis un droit de présence reconnu sur la base d'une durée de séjour en Suisse particulièrement longue et relevant du champ de protection combiné de la vie privée et familiale, compte tenu du fait que la personne ne peut vivre pratiquement nulle part ailleurs sa vie privée et familiale de manière satisfaisante³⁰.

Les intérêts individuels en faveur de l'octroi ou de l'obtention du droit de présence et les intérêts publics justifiant son refus doivent être mis en balance moyennant une pesée minutieuse de l'ensemble des circonstances.

Intérêt public

Selon l'art. 8, par. 2, CEDH, il ne peut y avoir ingérence dans l'exercice du droit protégé au par. 1 que si elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté et à l'ordre publics, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la société ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

L'intérêt public l'emporte lorsque l'ingérence répond à un *besoin social impératif* et semble proportionnée au but poursuivi par la loi ou qu'elle a fait l'objet d'une pesée d'intérêts *équitable*.

La CEDH exige un examen des intérêts contradictoires en faveur, d'une part, de l'octroi d'une autorisation et, d'autre part, de son refus, ces derniers intérêts ne pouvant l'emporter que si l'ingérence s'avère nécessaire. On admet entre autres comme intérêt public la mise en œuvre d'une politique d'immigration restrictive, qui permet d'assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population résidente de nationalité suisse et celui de la population résidente de nationalité étrangère, de créer des conditions favorables à l'intégration des étrangers qui résident déjà en Suisse et, enfin, d'améliorer la structure du marché du travail et d'assurer un équilibre optimal en matière d'emploi au regard de l'art. 8, par. 2, CEDH.

Le critère déterminant dans la procédure d'autorisation relevant du droit des étrangers reste cependant l'importance des contacts personnels, c'est-à-dire de la relation effectivement vécue tant sur le plan affectif qu'économique.

Intérêt supérieur de l'enfant

Lors de la pesée des intérêts, les autorités nationales et européennes (Cour européenne des droits de l'homme) accordent de plus en plus une importance fondamentale à l'intérêt supérieur de l'enfant. Néanmoins, en matière de droit des étrangers, cet intérêt ne reste qu'un élément à prendre en compte parmi d'autres. L'autorité compétente doit donc examiner soigneusement, avec les moyens appropriés, la nature et l'ampleur de l'existence effective des contacts entre les parents et l'enfant, dans le cadre de la procédure administrative relevant du droit des étrangers, pour autant que la question n'ait pas déjà été tranchée sur le plan du droit civil.

³⁰ ATF 130 II 281, consid. 3.2 s.

Dans le cadre de la pesée des intérêts en vertu de l'art. 8, par. 2, CEDH, il convient également de vérifier si l'on pourrait raisonnablement envisager que les membres de la famille titulaires d'un droit de séjour suivent à l'étranger la personne étrangère faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Pour trancher la question de l'exigibilité du départ, la situation et les souhaits personnels subjectifs ne constituent pas le critère déterminant. Il convient au contraire d'évaluer de manière objective la situation personnelle et toutes les autres circonstances pertinentes. En tout état de cause, l'éventuelle inexigibilité du départ des membres d'une famille vivant en Suisse ne constitue pas en soi un motif d'irrecevabilité d'un refus d'octroyer une autorisation.

Si le départ des membres de la famille est certes exigible, mais qu'il présente des inconvénients, il faut considérer l'importance des raisons qui plaident en faveur d'un éloignement de la personne étrangère. Le Tribunal fédéral estime que le départ peut généralement être exigé pour les enfants encore en âge de s'adapter.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en considération notamment dans le cas des enfants en bas âge de nationalité suisse. Imposer le départ d'un enfant suisse requiert ainsi non seulement l'exigibilité de ce départ, mais aussi l'existence de motifs particuliers, d'ordre public et de sécurité, pouvant justifier les conséquences sérieuses que cela implique. Si rien ne laisse penser qu'un parent étranger ayant la garde de l'enfant de nationalité suisse peut être considéré comme un étranger indésirable ou qu'il y a des indices de pratique abusive en vue d'obtenir l'autorisation de séjour, il faut généralement partir du principe que l'on ne peut pas exiger de l'enfant qu'il suive son parent étranger détenteur de l'autorité parentale dans le pays d'origine de ce dernier. Par conséquent, dans le cadre de la pesée des intérêts en vertu de l'art. 8, par. 2, CEDH, l'intérêt privé de l'enfant l'emporte sur l'intérêt public en faveur d'une politique d'immigration restrictive.

Une dépendance durable et dans une large mesure à l'aide sociale peut s'opposer au maintien du parent étranger détenteur de l'autorité parentale sur un enfant suisse dans le cadre du regroupement familial inversé, dans la mesure où aucun changement n'est en vue³¹. Le Tribunal fédéral a récemment refusé l'entrée et le séjour de longue durée à un enfant suisse de 8 ans et à sa mère, détentriche de l'autorité parentale et ressortissante d'un État tiers. Cette dernière avait bénéficié en permanence de l'aide sociale jusqu'à son départ de Suisse. Dans l'hypothèse d'un retour en Suisse, la probabilité aurait été grande qu'elle soit à nouveau tributaire de l'aide sociale. Compte tenu de son faible niveau d'intégration linguistique et professionnelle, on pouvait supposer que cette situation persisterait longtemps. L'intérêt public justifiant le refus du séjour a donc été évalué comme significatif, tandis que l'intérêt privé de la recourante à revenir en Suisse est apparu comme relativement faible. Un retour en Suisse n'est pas non plus dans l'intérêt de l'enfant, qui serait au contraire arraché sans raison valable à son environnement familial. Malgré sa nationalité suisse, il est donc envisageable que l'enfant reste dans le pays tiers avec le parent étranger détenteur de l'autorité parentale³². Le Tribunal fédéral a cependant précisé que cette jurisprudence ne s'appliquait pas aux enfants d'États tiers titulaires d'une autorisation d'établissement ou de séjour.

Étendue de la protection de la vie privée selon l'art. 8 CEDH

Indépendamment de l'existence d'une relation familiale, une mesure d'éloignement relevant du droit des étrangers peut porter atteinte au droit au respect de la vie privée en vertu de l'art. 8 CEDH, notamment dans le cas des personnes étrangères de deuxième génération.

Le Tribunal fédéral a modifié récemment sa jurisprudence concernant l'art. 8 CEDH (respect de la vie privée). Pour la première fois, une plus grande importance est accordée à la durée

³¹ ATF 137 I 247, consid. 5.2.5

³² Arrêt du Tribunal fédéral 2C_7/2018 du 10 septembre 2018, consid. 3.2

du séjour déjà effectué. Plus une personne vit longtemps dans un pays, plus les relations sociales qu'elle y noue sont généralement étroites³³.

En outre, pour évaluer un seuil temporel de ce type, le Tribunal fédéral s'est fondé sur les dispositions de la législation suisse, à savoir notamment les seuils temporels fixés pour l'octroi d'une autorisation d'établissement et pour le dépôt d'une demande de naturalisation ordinaire. Le Tribunal fédéral déclare sur ce point qu'à partir d'une certaine durée de présence, le droit de séjour ne peut plus être retiré sans raison particulière. Le pouvoir d'appréciation des autorités de migration en dehors du droit à une autorisation de séjour s'en trouve ainsi restreint³⁴.

On peut partir du principe qu'à partir de dix ans de séjour, les relations sociales se sont intensifiées au point que des raisons particulières sont nécessaires pour mettre fin au droit de séjour. Il est également possible que le droit au respect de la vie privée soit violé si l'autorisation n'est pas renouvelée dans le cas où la période de résidence est inférieure à dix ans mais que la personne est particulièrement bien intégrée (en sus de relations sociales étroites, maîtrise de la langue et intégration sur les plans professionnel et économique). Le Tribunal fédéral note en outre que, dans un tel cas, il est notamment dans l'intérêt économique général (art. 3 LEI) de permettre au recourant de poursuivre son séjour. Dans ces circonstances, l'intérêt légitime de la Suisse à limiter l'immigration ne suffit pas à lui seul pour refuser une prolongation de l'autorisation de séjour³⁵.

5.3 Nationalité

La perception de l'aide sociale constitue, en principe, un obstacle à la naturalisation, le bénéficiaire n'étant manifestement pas en mesure de subvenir seul à ses besoins. Cette notion a déjà été intégrée par le Conseil fédéral dans le message concernant la révision totale de la loi sur la nationalité (LN) et validée lors des délibérations parlementaires³⁶. Selon l'art. 7, al. 3, de l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité³⁷ (OLN), une demande de naturalisation doit en principe être rejetée lorsque le candidat a perçu une aide sociale durant les trois années précédant le dépôt de sa demande ou qu'il est dépendant de l'aide sociale durant sa procédure de naturalisation. Dans de tels cas, la naturalisation n'est possible que si les prestations touchées sont intégralement remboursées ou que l'intéressé peut faire valoir une situation personnelle particulière. Cela vaut aussi bien pour la naturalisation ordinaire que pour la naturalisation facilitée, de même que pour la réintégration. La pratique actuelle veut que la perception éventuelle de l'aide sociale par les parents ne soit pas imputée à leurs enfants mineurs faisant l'objet d'une demande distincte et ne constitue donc pas un obstacle à la naturalisation de ces derniers. Il n'est toutefois possible d'inclure des enfants mineurs dans le processus de naturalisation que si le parent remplit toutes les conditions de naturalisation ou qu'il peut faire valoir une situation personnelle particulière.

5.4 Intégration

5.4.1 Bases légales en matière d'intégration

La participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation – et, partant, la non-dépendance à l'aide sociale – constitue un aspect important de l'intégration. La politique

³³ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_105/2017 du 8 mai 2018

³⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_105/2017 du 8 mai 2018

³⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_105/2017 du 8 mai 2018

³⁶ FF 2011 2639 ; BO 2013 N 247 ss

³⁷ RS 141.01

suisse en la matière repose sur le principe selon lequel l'intégration est encouragée et soutenue, d'une part, et la responsabilité individuelle en matière d'intégration est exigée et réglementée dans le droit des étrangers, d'autre part.

Les principales modifications de la LEI entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019 concernant les exigences en matière d'intégration qui relèvent du droit des étrangers portent sur les domaines suivants.

Définition de critères d'intégration : l'art. 58a LEI précise pour la première fois lesdites exigences. Les critères à prendre en compte englobent le respect des valeurs de la Constitution fédérale, le respect de la sécurité et de l'ordre publics, la volonté de suivre une formation ou de travailler et l'apprentissage d'une langue nationale. La définition des critères d'intégration déterminants pour l'octroi, la prolongation ou la révocation des autorisations de séjour ou d'installation permet d'exprimer clairement ce que l'on attend des personnes vivant en Suisse (art. 26a, 33, 34, 42 et 43 LEI).

Mesures pour les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers : les cantons sont tenus de prévoir, le plus tôt possible, des mesures appropriées pour les étrangers ayant des besoins d'intégration particuliers (art. 55a LEI). L'objectif est de garantir que les risques et les besoins particuliers seront identifiés rapidement et que les mesures d'intégration appropriées seront adoptées dans un délai d'un an au maximum. La Confédération soutient les cantons dans cette tâche dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC, cf. ch. 5.4.2).

Première information obligatoire : les personnes concernées ne peuvent assumer la responsabilité de leur intégration que si elles sont informées de leurs droits et obligations, et connaissent les offres d'intégration disponibles. En vertu de l'art. 57 LEI, la Confédération, les cantons et les communes sont désormais chargés d'informer les étrangers au sujet de leurs droits et obligations ainsi que des offres d'encouragement de l'intégration, et de leur fournir les informations de base sur la vie en Suisse. L'objectif est de favoriser une intégration rapide et d'éviter une évolution défavorable de l'intégration (telle que la dépendance à l'aide sociale).

Conclusion de conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration : en cas de besoins d'intégration particuliers, les autorités compétentes peuvent conclure des conventions d'intégration (art. 58b LEI) dans lesquelles elles indiquent clairement aux étrangers concernés ce qu'elles attendent d'eux. Si une personne, par sa faute, ne respecte pas une convention d'intégration, elle en subira les conséquences sur le plan du droit des étrangers. La conclusion d'une convention d'intégration relève toujours du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales compétentes. Néanmoins, il est recommandé de conclure une convention d'intégration avec les personnes présentant des déficits en matière d'intégration. Pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE, les autorités peuvent adresser des recommandations en matière d'intégration.

Obligation d'annonce en cas d'évolution défavorable de l'intégration : l'art. 97 LEI oblige différents autorités (aide sociale, assurance-chômage, etc.) d'annoncer les étrangers ayant des besoins d'intégration particuliers aux autorités de migration, qui peuvent alors conclure avec eux des conventions d'intégration ou prendre d'autres mesures relevant du droit des étrangers.

5.4.2 Encouragement de l'intégration dans le cadre des PIC

L'art. 53 LEI dispose que l'intégration constitue une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. Elle est généralement mise en œuvre par l'intermédiaire des

PIC (art. 58 LEI). Pour les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers (art. 55a LEI), les cantons sont tenus de prévoir des mesures spécifiques.

Les PIC s'appuient sur des objectifs stratégiques définis conjointement par la Confédération et les cantons, qui sont adaptés au plus tard au bout de quatre ans.

L'encouragement de l'intégration s'adresse à tous les étrangers ayant des perspectives de séjour durable en Suisse. La Confédération et les cantons peuvent en outre, au besoin, mettre l'accent sur des groupes cibles ou des contenus spécifiques³⁸.

L'un des principaux objectifs des PIC est de fournir à tous les étrangers nouvellement arrivés des renseignements et des conseils adaptés à leurs besoins. Les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers doivent ainsi bénéficier dès que possible d'une mesure appropriée afin de favoriser leur intégration durable.

Les cantons disposent d'une marge de manœuvre suffisante dans la mise en œuvre des PIC pour prendre en compte les réalités locales et expérimenter leurs propres modèles. Le canton de Berne, par exemple, a mis au point un modèle d'intégration permettant d'identifier, dans le cadre de la première information, les personnes ayant des besoins particuliers et de leur attribuer des offres d'intégration ou un entretien de conseil approfondi. Ce groupe cible comprend notamment les personnes étrangères qui ne maîtrisent aucune des langues parlées au lieu du domicile, les familles avec des enfants en âge de scolarité et les jeunes sans formation post-obligatoire. Des conventions d'intégration sont conclues en cas de refus de participer à un entretien de conseil ou à une offre d'intégration. Dans le canton de Berne, la mise en œuvre incombe aux communes. L'expérience acquise à ce jour montre que cette procédure permet en règle générale de recenser à un stade précoce les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers. La conclusion d'une convention n'a été nécessaire que dans un petit nombre de cas. Dans les autres cantons également, l'utilisation *préventive* de la première information s'est révélée jusqu'ici globalement positive³⁹.

5.4.3 Agenda Intégration Suisse

La restructuration du domaine de l'asile, en vigueur depuis mars 2019, permet de clore les procédures d'asile plus rapidement. Les étrangers qui bénéficient de la protection de la Suisse et sont autorisés à rester en qualité de réfugié ou de personne admise à titre provisoire peuvent ainsi être intégrés plus vite et plus durablement.

En Suisse, un grand nombre de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire ne trouvent un travail qu'au bout de plusieurs années, ont très peu de contacts avec la population locale et sont dépendants de l'aide sociale. Cet état de fait peut entraîner des tensions au sein de la société et générer des charges supplémentaires élevées pour la Confédération, les cantons et les communes. Des mesures d'intégration ciblées permettent de mieux valoriser le potentiel des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, qui peuvent ainsi subvenir durablement à leurs besoins.

Grâce aux PIC, les cantons disposent d'ores et déjà d'un cadre général regroupant toutes les offres d'encouragement spécifique de l'intégration. Il n'est donc pas nécessaire de réorganiser de fond en comble l'encouragement de l'intégration. L'AIS a été élaboré dans le cadre d'un processus commun à la Confédération (DFJP et Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR]) et aux cantons (Conférence des gou-

³⁸ Cf. document-cadre du 25 janvier 2017 sur les PIC 2018-2021 de la Confédération et des cantons, disponible sur <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-f.pdf> (état : 27 février 2019).

³⁹ Cf. évaluation de la première information dans le canton de Zurich (en allemand), disponible sur http://www.kip-pic.ch/media/1136/ktzh_2016_erstinformation_schlussbericht_d.pdf (état : 28 février 2019).

vernements cantonaux [CdC], Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique [CDIP] et CDAS). Adopté le 23 mars 2018 par l'assemblée plénière de la CdC, il a été porté à la connaissance du Conseil fédéral le 25 avril 2018. Le 10 avril 2019, le Conseil fédéral a arrêté la révision de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205) afin de mettre en œuvre l'AIS. Pour rendre les mesures d'intégration plus impératives, il a décidé de faire passer le forfait d'intégration de 6000 à 18 000 francs. Un montant supplémentaire 87,9 millions de francs a été inscrit au budget 2019 en relation avec l'augmentation de ce forfait au 1^{er} mai 2019. Le plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2020-2022 prévoit un budget de 147,7 millions de francs pour 2020, de 140,5 millions pour 2021 et de 129,2 millions pour 2022. Les mesures supplémentaires inscrites dans l'AIS et leur mise en œuvre entraîneront une réduction des forfaits globaux⁴⁰ ; en effet, le système actuel tient compte du taux d'activité (nombre d'autorisations d'exercer une activité lucrative enregistrées dans le SYMIC) pour calculer le forfait global. Le développement, prévu dans l'AIS, des mesures d'intégration et de formation professionnelle soumises à autorisation (stages, missions de travail, apprentissage, préapprentissage, etc.) se traduira donc par une augmentation du taux d'activité et, partant, une diminution des forfaits globaux versés. Les économies réalisées au titre de l'aide sociale ont été intégrées de la manière suivante dans le budget 2019 complété du PITF 2020-2022 : budget 2019 : néant, PITF 2020 : néant, PITF 2021 : - 4,4 millions de francs, PITF 2022 : -8,9 millions de francs.

L'objectif de l'AIS est d'assurer une mise en place plus précoce et plus intense des mesures spécifiques. La réalisation des objectifs doit en outre être vérifiée plus efficacement par l'intermédiaire d'un suivi. Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire doivent être suivis et encadrés en permanence par un spécialiste chargé d'assurer une coordination optimale des mesures.

La Confédération et les cantons se sont accordés sur cinq objectifs en matière d'efficacité concernant l'AIS⁴¹ :

- (1) Tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire atteignent un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.
- (2) 80 % des enfants relevant du domaine de l'asile qui arrivent en Suisse avant l'âge de quatre ans sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de domicile au moment de commencer l'école obligatoire.
- (3) Cinq ans après leur arrivée, deux tiers des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 25 ans suivent une formation postobligatoire⁴².
- (4) Sept ans après leur arrivée, la moitié des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail.

⁴⁰ Agenda Intégration Suisse – Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018 (point 5. Financement), disponible sur www.agendaintegration.ch

⁴¹ Agenda Intégration Suisse – Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018 (point 2. Buts et contenus)

⁴² Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire n'ont pas tous le potentiel requis pour suivre une formation ou pour être employables. Il existe des limitations, qui sont souvent liées aux expériences vécues lors de la fuite, à des problèmes de santé ou à la situation familiale. On estime que 70 % des personnes en âge de travailler (âgées de 16 à 50 ans) possèdent un potentiel suffisant, au contraire des 30 % restants. Les objectifs sont cependant fixés pour un groupe d'âge déterminé de l'ensemble de cette population. Selon l'objectif 3, sur les jeunes qui possèdent un potentiel suffisant pour accomplir une formation, 95 % suivent une formation postobligatoire cinq ans après leur arrivée en Suisse. De la même manière, selon l'objectif 4, sur les adultes possédant un niveau d'employabilité suffisant, 70 % sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail sept ans après leur arrivée.

- (5) Sept ans après leur arrivée, tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent des contacts avec la population locale.

En principe, avant qu'une décision n'ait été rendue sur leur demande, les requérants d'asile ne font pas partie du groupe cible de l'encouragement intensif de l'intégration. Cependant, pour commencer au plus tôt à encourager l'intégration et augmenter, par là même, ses chances de succès à long terme, les cantons doivent pouvoir utiliser le forfait d'intégration indépendamment du statut des bénéficiaires, c'est-à-dire aussi pour des mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue destinées aux requérants d'asile ayant de fortes chances de pouvoir rester en Suisse. Des ressources supplémentaires ne sont pas nécessaires, car les mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue sont les mêmes, elles interviennent simplement plus tôt.

Les objectifs en matière d'efficacité mentionnés plus haut concernent les enfants de réfugiés (âgés de zéro à quatre ans) non encore scolarisés, de même que les réfugiés adolescents et les jeunes réfugiés adultes (de plus de seize ans). Les enfants de réfugiés en âge de scolarité, en revanche, sont accueillis directement dans les structures ordinaires de l'école obligatoire, où ils bénéficient d'un soutien complémentaire. L'école relève de la compétence cantonale, si bien que les coûts qui s'y rapportent sont entièrement à la charge des cantons et des communes. L'école obligatoire joue un rôle essentiel dans l'intégration, même si elle ne figure pas dans l'AIS qui vient d'être conclu.

Afin d'atteindre les objectifs susmentionnés, un processus d'intégration uniforme est mis en œuvre à l'échelle nationale pour tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire. À caractère obligatoire, il est inscrit dans l'OIE (art. 14a, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2019) :

- *Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration* : tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire sont conviés à une séance d'accueil pour leur expliquer le processus d'intégration et les attentes à leur égard. Cette séance est suivie d'une première estimation individuelle des ressources (santé, niveau de formation, langue). Il est ainsi possible d'établir le profil des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Une bonne partie de ces informations font aujourd'hui défaut.
- *Conseil et accompagnement* : un service spécialisé travaillant de manière interdisciplinaire dispense un conseil et un accompagnement individuels et professionnels à tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire pendant le processus de première intégration.
- *Langue* : l'encouragement linguistique est planifié en fonction des besoins individuels pour l'ensemble des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire et des requérants d'asile ayant de fortes chances de rester en Suisse.
- *Aptitude à la formation et employabilité* : une évaluation approfondie du potentiel est prévue pour tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 49 ans. Des mesures d'intégration ciblées, définies sur la base des résultats de cette évaluation, leur sont ensuite assignées.
- *Coexistence (intégration sociale)* : les contacts sociaux sont activement favorisés. Des mesures d'intégration sociale sont prévues pour les personnes qui ne peuvent, pour des raisons familiales ou de santé, prendre part aux programmes destinés à améliorer l'aptitude à la formation et l'employabilité.

L'AIS prévoit trois mandats de suivi :

- (1) Modification du système de financement dans le domaine de l'asile et des réfugiés, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration.
- (2) Mise en place d'un suivi pour évaluer les objectifs et les effets de l'AIS.
- (3) Examen des mesures nécessaires concernant le groupe cible des adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse en provenance d'États membres de l'UE ou de l'AELE et d'États tiers.

D'après le calendrier défini, les résultats des deux premiers mandats de suivi seront disponibles fin 2020. Ils seront ensuite consolidés sur le plan politique.

5.4.4 Motions de la CSEC concernant l'intégration des jeunes adultes arrivés en Suisse

Le troisième mandat de suivi est en lien avec des interventions politiques de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC). Le 21 juin 2018, la CSEC du Conseil des États (CSEC-E) a débattu de la motion (16.3911) de la commission sœur du Conseil national (CSEC-N) à la lumière des décisions du Conseil fédéral concernant l'AIS⁴³. Elle a rejeté cette motion et adopté par ailleurs la motion 18.3707 *Intégration des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse en provenance d'États de l'UE, de l'AELE ou d'États tiers*, adoptée par le Conseil des États le 19 septembre 2018⁴⁴. Le 4 mars 2019, le Conseil national a rejeté la motion, en se référant aux travaux déjà en cours dans le cadre du mandat de suivi de l'AIS.

La motion de la CSEC-E chargeait le Conseil fédéral d'élaborer, en collaboration avec les cantons, une solution qui s'inspire des mêmes objectifs que l'AIS pour l'intégration des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse en provenance d'États de l'UE, de l'AELE ou d'États tiers. Sous l'égide du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation et de la CDIP, une étude intitulée *Adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse (en provenance d'États UE/AELE et d'États tiers) – situation à la transition I* est en préparation dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle.

5.4.5 Conclusion intermédiaire

La politique suisse d'intégration repose sur le principe *Encourager et exiger*. Le terme *exiger* met l'accent sur les sanctions en cas de volonté d'intégration insuffisante, tandis que le terme *encourager* met au contraire l'accent sur les incitations et les mesures d'intégration ciblées et précoces (PIC). Sur le plan individuel, il reste possible de conclure, avec les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers, des conventions spécifiques éventuellement assorties d'incitations.

⁴³ Motion CSEC-N du 18 novembre 2016 *Inciter les jeunes migrants arrivés tardivement en Suisse à achever une formation du degré secondaire II* (16.3911)

⁴⁴ Motion CSEC-E du 21 juin 2018 *Intégration des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse en provenance d'États de l'UE, de l'AELE ou d'États tiers* (18.3707)

6 Pratique de la Confédération et des cantons en matière d'aide sociale

6.1 Aide sociale dans le domaine de l'asile

Comme le précise la chiffre 5.1, la Confédération indemnise les cantons pour leurs coûts liés à l'aide sociale au moyen d'indemnités forfaitaires. Le Conseil fédéral a la compétence pour fixer le montant de ces indemnités dans le cadre d'une ordonnance (art. 89, al. 1, LAsi). Cette compétence lui permet de gérer l'octroi de l'aide sociale par les cantons en veillant à ce que les normes de soutien définies dans la LAsi soient respectées (art. 82, al. 3, LAsi, art. 86, al. 1, LEI et art. 23 CR). C'est pourquoi, dans l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, les forfaits sont fixés de sorte que les cantons soient, lorsqu'ils outrepassent ces normes, contraints de financer eux-mêmes l'aide sociale accordée aux personnes relevant du domaine de l'asile par des moyens supplémentaires.

Le Conseil fédéral doit vérifier régulièrement si le montant des indemnités forfaitaires est approprié et le modifier si nécessaire (art. 5, al. 1, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁴⁵ ; cf. aussi art. 89, al. 4, LAsi). Dans le domaine de l'asile, il procède pour ce faire, en collaboration avec les cantons, à des analyses périodiques dans le but de déterminer le degré de couverture des coûts de l'aide sociale des cantons par les indemnités fédérales.

La phase II de l'AIS (ch. 5.4.3) revoit intégralement le système de financement dans le domaine de l'asile, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration. Les travaux ont débuté fin 2018 et devraient être consolidés sur le plan politique à compter de l'été 2020. La Confédération et les cantons poursuivent les buts suivants :

- Mettre en place un système de financement simple et cohérent, qui permet de réduire la charge administrative de la Confédération et des cantons.
- Renforcer les incitations pour une intégration rapide et durable. Une augmentation du nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés exerçant une activité lucrative est profitable pour tous les cantons, mais surtout pour ceux où cette progression se vérifie. Les incitations négatives sont éliminées. Il y a lieu d'examiner en particulier l'opportunité de supprimer le paramètre du taux d'autorisations d'exercer une activité lucrative et d'instaurer un modèle fondé sur les effectifs.
- Évaluer périodiquement les objectifs et les effets de l'AIS selon la phase I.
- Définir un modèle qui tient compte de l'efficacité des investissements en faveur de l'intégration effectués dans le cadre de la phase I et fait baisser les dépenses des cantons comme de la Confédération au titre de l'aide sociale.

6.2 Aide sociale dans le domaine des étrangers

L'application du droit des étrangers relève en premier lieu de la compétence des cantons, laquelle inclut notamment la décision d'octroi de l'autorisation de séjour. Le cas échéant, les cantons décident aussi du versement de l'aide sociale qui découle de cette autorisation. Ils ne bénéficient en l'occurrence d'aucune subvention de la Confédération : contrairement au domaine de l'asile, les décisions en matière de séjour ne sont pas de son ressort.

⁴⁵ RS 616.1

Les normes CSIAS donnent des instructions quant à la manière de calculer et de fixer le budget individuel d'aide. Le but est de parvenir à harmoniser autant que faire se peut la pratique liée au versement de l'aide sociale en Suisse. D'une part, les normes garantissent la sécurité du droit et l'égalité de traitement aux bénéficiaires de l'aide sociale. D'autre part, elles permettent aux autorités de disposer d'un système comparable et applicable tant entre les cantons qu'au sein des cantons. Il est ainsi possible d'éviter également des transferts et des concentrations excessives de personnes dépendantes de l'aide sociale à certains endroits du fait des différences de traitement et d'approches en matière d'aide sociale entre les cantons.

La plupart des cantons appliquent les normes CSIAS en s'y référant dans leur législation sur l'aide sociale. De même, les tribunaux s'y réfèrent dans leur jurisprudence. La majorité de ces normes sont reconnues. Elles constituent en effet, pour les services sociaux et les autorités chargées des affaires sociales, un outil de travail à la fois important et flexible qui, en accordant aux autorités la marge de manœuvre dont elles ont besoin, tient compte des réalités régionales.

L'application du droit des étrangers (octroi et révocation d'autorisations) est du ressort des cantons (voir plus haut). Il n'existe en la matière aucun suivi à l'échelle nationale. Cependant, l'aide sociale ne pouvant être versée qu'aux personnes en possession d'une autorisation relevant du droit des étrangers en cours de validité, ces autorisations devraient faire l'objet d'un examen minutieux en cas de perception de l'aide sociale. À cette fin, il est indispensable de mettre en œuvre rigoureusement l'échange de données, déjà prévu par la loi, avec les autorités migratoires compétentes en cas de perception de l'aide sociale, d'indemnités de chômage et de prestations complémentaires.

6.3 Recensement de la pratique dans les cantons

Les explications ci-dessous sont basées sur l'étude ECOPLAN (cf. annexe II).

6.3.1 L'échange d'informations comme base d'examen des mesures

L'échange d'informations entre les services sociaux et les autorités compétentes en matière de migration est un élément central de la mise en œuvre de mesures relevant du droit des étrangers en cas de dépendance à l'aide sociale. Les autorités de migration ne peuvent en effet appliquer les dispositions de la LEI relatives à l'aide sociale que si elles ont connaissance de la perception de prestations de l'aide sociale par les ressortissants d'États tiers. L'échange d'informations est réglementé différemment en fonction des cantons. D'après les retours de ces derniers, il fonctionne généralement plutôt bien. L'analyse des dossiers révèle cependant des lacunes lorsque les services sociaux doivent signaler les dossiers individuellement. Dans ce type de cas, l'autorité de migration n'est informée de la perception de l'aide sociale que si elle sollicite elle-même le service social compétent.

6.3.2 Des procédures et des valeurs de référence différentes

La procédure concrète à suivre après l'annonce de la perception de l'aide sociale varie considérablement entre les cantons. Des différences peuvent être observées en particulier quant au montant d'aide sociale à partir duquel un cas doit faire l'objet d'un examen approfondi et quant à l'utilisation plus ou moins intense des instruments tels que les avis, les avertissements et les appels à déclarer les prestations de l'aide sociale. Une fois qu'ils ont pris connaissance de la perception de l'aide sociale, la plupart des cantons commencent par envoyer des avis aux personnes concernées. Après un ou deux avis, ils adressent généralement un

ou plusieurs avertissements, puis envisagent des mesures d'éloignement. Dans les cas graves, cette étape peut avoir lieu directement après la prise de connaissance de la perception de l'aide sociale. Une réévaluation complète de la situation se révèle alors souvent nécessaire en raison de l'évolution des circonstances. En pratique, cela entraîne généralement un report de la décision concernant les mesures relevant du droit des étrangers. Il en va de même pour une éventuelle procédure de recours.

6.3.3 La proportionnalité comme concept central

L'examen de la proportionnalité consiste à évaluer l'intérêt public à éloigner la personne étrangère et son intérêt privé à rester en Suisse. Un tel intérêt public existe notamment lorsqu'il s'agit d'éviter les coûts liés à l'aide sociale, les dettes ou les activités criminelles. En ce qui concerne l'aide sociale, les critères déterminants sont principalement le montant des prestations perçues jusqu'alors et les prévisions relatives à l'autonomie financière. La pondération des faits reprochés à l'étranger varie selon les cantons. L'intérêt privé à rester en Suisse se compose de différents éléments tels que la durée de séjour et l'intégration dans ce pays, la situation familiale, la socialisation et les perspectives dans le pays d'origine, ou encore l'état de santé. L'art. 8 CEDH, duquel peut découler un droit au regroupement familial, joue un rôle majeur sur ce point (ch. 5.2.3.3). Les conséquences sur les autres membres de la famille doivent ainsi toujours être prises en compte lors du renvoi d'une personne étrangère. La présence d'enfants mineurs est notamment un facteur important, mais il faut considérer aussi les effets sur la conjointe ou le conjoint.

Les cantons interrogés estiment que le législateur accorde une grande marge de manœuvre pour la réalisation de l'examen de la proportionnalité, même si les motifs justifiant des mesures sont clairement définis dans la loi. L'analyse des dossiers permet cependant de conclure que la pondération des intérêts varie beaucoup en fonction des cantons.

6.3.4 Le rôle du regroupement familial

Conformément aux dispositions légales, le statut de séjour a une influence décisive sur la prise en compte de la dépendance à l'aide sociale en cas de regroupement familial. Pour les cantons, la perception de l'aide constitue un motif de refus pour les personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou de séjour de courte durée ainsi que pour celles admises à titre provisoire. Pour les étrangers disposant d'une autorisation d'établissement, le regroupement familial est, en pratique, refusé lorsqu'il entraînerait un risque concret de dépendance durable et dans une large mesure à l'aide sociale. Dans le cas des demandes déposées par des personnes suisses, la dépendance à l'aide sociale des conjoints titulaires de la nationalité suisse semble bien souvent ne pas être un motif de refus du regroupement de membres de la famille.

Le regroupement familial occupe une place centrale en tant que motif d'admission initial des ressortissants d'États tiers percevant l'aide sociale : il est à l'origine du droit de séjour en Suisse dans près des deux tiers des dossiers analysés. Il s'agit généralement de faire venir la conjointe ou le conjoint d'une personne – avec, parfois, ses enfants. La forte proportion de personnes venues en Suisse par le regroupement familial parmi les ressortissants d'États tiers n'est cependant pas surprenante : en dehors de ces cas de figure, les deux seuls motifs envisageables sont l'admission pour raisons humanitaires (qui concerne relativement peu de cas) et l'exercice d'une activité lucrative hautement qualifiée (qui présente un risque social faible).

6.3.5 Les différences cantonales et la nécessité d'agir

De grandes disparités peuvent être observées entre les cantons concernant les approches, les valeurs de référence et le cadre institutionnel en matière d'application des mesures d'éloignement prévues par la LEI en cas de perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers. On constate également qu'en matière d'examen de la proportionnalité, la pondération des différents intérêts varie en fonction des cantons et conduit à une mise en œuvre différente des mesures existantes.

Les cantons estiment, dans leur grande majorité, qu'il n'est pas nécessaire de clarifier davantage la législation fédérale s'agissant des conditions de révocation des autorisations en cas de perception de l'aide sociale. Ils souhaitent parfois des modifications concernant les critères du regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation d'établissement ou l'absence de possibilité de révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale lorsque le séjour dépasse 15 ans. Ces préoccupations ont déjà été prises en compte avec les modifications de la LEI entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (art. 43 et 63 LEI).

7 Composition du groupe des bénéficiaires de l'aide sociale ressortissant d'un État tiers

Les explications suivantes sont basées sur l'étude du bureau BASS (cf. annexe I).

7.1 Étude transversale 2016

7.1.1 Ressortissants d'États tiers percevant l'aide sociale

En 2016, un peu plus de 340 000 personnes bénéficiaient en Suisse de l'aide sociale, dont quelque 60 000 étaient des ressortissants d'États tiers (soit 17 %). Cette dernière catégorie prend en compte uniquement les personnes relevant en 2016 du domaine des étrangers. L'effectif en question, 60 000 personnes, ne comprend donc pas les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus, qui proviennent également en majorité de pays tiers. Toute personne recevant des prestations de l'aide sociale est enregistrée dans un dossier d'aide sociale (unité d'assistance).

Le recensement des 60 000 ressortissants d'États tiers dépendants de l'aide sociale en 2016 correspond à un instantané des effectifs, qui ne reflète ni la durée et le montant de la perception de l'aide sociale, ni la durée du séjour. Il est ainsi important de noter que près de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale touchent des prestations pendant moins d'un an⁴⁶.

Les 60 000 ressortissants d'États tiers ayant perçu de l'aide sociale sont répartis dans plus de 37 000 dossiers (ou unités d'assistance), qui englobent également quelque 20 000 autres personnes non issues de pays tiers (p. ex. les conjoints ou les enfants nés en Suisse détenteurs de la nationalité suisse).

7.1.2 Risque de dépendance à l'aide sociale et lien passé avec le domaine de l'asile

Le fait que le ressortissant d'un pays tiers relève du domaine des étrangers ou de celui de l'asile ne peut être défini qu'à un instant T. Son statut actuel en matière de droit de séjour est alors le seul critère déterminant, comme dans l'étude transversale 2016. Mais si l'on prend

⁴⁶ Informations disponibles sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.html> (état : 28 février 2019)

en compte également l'historique du séjour, la délimitation est moins nette : les ressortissants d'États tiers qui relevaient du domaine des étrangers en 2016 peuvent eux aussi être passés par la voie de l'asile. C'est le cas, par exemple, des personnes admises à titre provisoire en Suisse et qui ont réussi à obtenir ensuite une autorisation de séjour (B). Il peut également s'agir d'enfants nés en Suisse de parents ayant été requérants d'asile. La question de savoir si les ressortissants d'États tiers ont relevé du domaine de l'asile par le passé est pertinente avant tout lorsque l'on cherche à calculer et à interpréter la fréquence de perception de l'aide sociale, appelée ici *risque de dépendance à l'aide sociale*. Car les personnes relevant du domaine de l'asile perçoivent très souvent des prestations de l'aide sociale au cours des premières années de leur séjour en Suisse, dans une proportion estimée à plus de 80 %. Cela s'explique notamment par une connaissance insuffisante de la langue locale, une faible employabilité, des problèmes de santé (traumatismes, etc.), la non-reconnaissance de la formation acquise dans le pays d'origine ou encore le manque de relations sociales. Il semble évident que ces facteurs continuent de jouer même lorsque les individus ont basculé, du point de vue juridique, du domaine de l'asile vers celui des étrangers.

Lorsque l'on calcule maintenant le risque de dépendance à l'aide sociale des ressortissants d'États tiers actuellement soumis à la loi sur les étrangers, le risque d'erreurs d'interprétation est considérable, notamment si l'on suppose que ces personnes n'ont jamais relevé du domaine de l'asile au cours de leur vie et qu'elles présentent donc un risque relativement faible de dépendance à l'aide sociale. Il serait erroné de se baser sur une telle hypothèse. Si l'on tient compte des personnes étant passées par la voie de l'asile, la part des ressortissants de pays tiers tributaires de l'aide sociale en 2016 se monte en effet à 8,8 %, sachant que les données issues de SYMIC ne permettent de calculer que de manière approximative la proportion des ressortissants d'États tiers ayant relevé du domaine de l'asile et l'incidence de ce facteur sur le risque de dépendance à l'aide sociale. Les analyses effectuées montrent que si l'on retire cette catégorie de personnes, le risque évalué baisse d'un bon cinquième, à 6,9 %.

À titre de comparaison, le risque de dépendance à l'aide sociale des Suisses s'élevait au total à 2,3 % en 2016, contre 2,8 % pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE. Il faudrait examiner plus en détail les raisons précises de ces disparités. On peut néanmoins supposer que les connaissances linguistiques et les écarts en matière de formation jouent ici un rôle important.

Sur les quelque 60 000 ressortissants d'États tiers qui percevaient de l'aide sociale en 2016 (y compris ceux relevant du domaine de l'asile), plus de la moitié viennent de pays européens hors UE et AELE (notamment de Turquie et des Balkans occidentaux) et sont, bien souvent, passés par la voie de l'asile. Cela laisse supposer que les personnes ayant eu un lien avec l'asile sont plus susceptibles de percevoir l'aide sociale que les Suisses et les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE. Les autres ressortissants d'États tiers sont originaires d'Afrique (23 %), d'Asie (14 %), d'Amérique latine (11 %) ainsi que d'Amérique du Nord et d'Océanie (1 %). Un grand nombre de ressortissants de pays tiers sont venus en Suisse initialement par la voie de l'asile, sont nés en Suisse de parents ayant été requérants d'asile ou encore ont pu rejoindre des personnes dont le séjour en Suisse était fondé à l'origine sur le droit de l'asile. Ces personnes ayant relevé du domaine de l'asile présentent un risque de dépendance à l'aide sociale supérieur à la moyenne.

Il convient de mentionner ici que la Confédération et les cantons ne disposent d'une stratégie commune pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus que depuis le lancement des PIC (2014). L'AIS entend intensifier ces efforts (ch. 5.4.3). Pour finir, lors de l'évaluation du risque potentiel de dépendance à l'aide sociale des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, il ne faut pas oublier de privilégier une

perspective à long terme, c'est-à-dire l'évolution du taux d'activité dans le temps. Les études montrent que dix ans après leur arrivée, le taux d'activité des personnes relevant du domaine de l'asile est compris, selon leur statut de séjour, entre 34 % et 73 %⁴⁷. De grandes disparités existent en outre entre les cantons⁴⁸.

7.1.3 Risque de dépendance à l'aide sociale et motifs d'admission

Le risque de dépendance à l'aide sociale varie fortement en fonction des raisons pour lesquelles l'autorisation de séjour ou d'établissement a été octroyée. Afin de garantir une bonne qualité des données, les analyses ont été effectuées uniquement pour les personnes entrées en Suisse à compter de 2008, soit un peu plus de 40 % de l'ensemble des ressortissants d'États tiers qui vivaient dans le pays en 2016. Dans ce contexte, on observe que ceux d'entre eux qui sont venus en Suisse à des fins professionnelles ou de formation ne sont quasiment jamais tributaires de l'aide sociale. Il s'agit cependant d'un groupe relativement réduit, qui représente tout juste un quart des ressortissants d'États tiers arrivés depuis 2008. La proportion des personnes entrées dans le cadre d'un regroupement familial est beaucoup plus importante, puisqu'elles comptent pour près de la moitié des admissions en provenance de pays tiers.

Parmi ces personnes se trouvent également des ressortissants d'États tiers qui rejoignent des Suisses ou des regroupements familiaux s'étendant sur deux générations (p. ex. conjoints issus du pays d'origine de personnes arrivées en Suisse avec leurs parents pendant leur enfance). Un autre cinquième est constitué de personnes nées en Suisse. Ces différents groupes présentent un risque de dépendance à l'aide sociale nettement plus élevé que les personnes immigrées pour des raisons professionnelles ou de formation. On observe par ailleurs une tendance : plus la durée de leur séjour en Suisse augmente, plus les personnes concernées ont des difficultés à faire face aux conséquences économiques d'un regroupement familial différé, par exemple, ou de la naissance d'enfants. Le droit au regroupement familial varie en fonction du statut de séjour de la personne vivant déjà en Suisse. Si celle-ci est titulaire d'une autorisation de séjour (B), elle ne peut pas prétendre au regroupement familial en cas de perception prévisible de l'aide sociale. Bien qu'il existe des bases légales pour refuser le regroupement familial aux personnes titulaires d'une autorisation d'établissement (C) et aux personnes de nationalité suisse (art. 51 LEI, en lien avec les art. 62 et 63 LEI), cette possibilité n'est que rarement utilisée en pratique.

7.1.4 Situation des ménages et âge

Les bénéficiaires de l'aide sociale issus d'États tiers vivent beaucoup plus souvent en couple ou dans des ménages familiaux (71 %) que les bénéficiaires venant d'États membres de l'UE ou de l'AELE (50 %) ou de nationalité suisse (47 %). Dans tous les groupes de population, les enfants jusqu'à 17 ans sont le plus fréquemment tributaires de l'aide sociale. Cette situation traduit en particulier le risque élevé de dépendance à l'aide sociale des familles monoparentales. Au fil du temps, ce risque évolue très différemment entre les Suisses et les personnes étrangères (ressortissants d'États tiers et d'États membres de l'UE ou de l'AELE) : s'il baisse chez les premiers, il commence par reculer fortement chez les étrangers âgés de 18 à 35 ans avant de remonter très nettement jusqu'à l'âge de la retraite. Des facteurs tels que le regroupement familial, la naissance d'enfants supplémentaires, les sépara-

⁴⁷ Cf. commentaires sur l'étude B,S,S. et KEK-CDC (2014) dans la fiche d'information sur l'AIS, disponible sur http://www.kip-pic.ch/media/1362/faktenblatt_integrationsagenda_kurz-erkla-rt_final_fr_180430.pdf (état : 28 février 2019).

⁴⁸ Cf. statistique en matière d'asile disponible sur <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2018/12.html> (état : 28 février 2019).

tions, les problèmes de santé et une intégration professionnelle de plus en plus fragile peuvent jouer un rôle important dans ce phénomène.

7.1.5 Situation professionnelle

En 2016, 27 % de tous les dossiers d'aide sociale (unités d'assistance) correspondant à des ressortissants d'États tiers disposaient d'un revenu d'activité lucrative⁴⁹. Les membres de ces unités d'assistance peuvent être considérés comme des travailleurs pauvres. Leur proportion parmi les ressortissants d'États tiers est plus élevée que parmi ceux d'États membres de l'UE ou de l'AELE (24 %) et parmi les Suisses (21 %). Cela s'explique par le fait que les bénéficiaires de l'aide sociale issus d'États tiers vivent plus fréquemment dans des familles monoparentales ou biparentales. Dans ces situations, il arrive relativement souvent que des membres de l'unité d'assistance travaillent, mais que leur revenu ne suffise pas à sortir de l'aide sociale.

7.1.6 Durée de perception

Les dossiers d'aide sociale correspondant à des ressortissants d'États tiers qui percevaient des prestations en continu en 2016 (c'est-à-dire sans interruption jusqu'à la fin de l'année) présentaient, en fin d'année, une durée médiane de perception de 28 mois, soit une durée plus longue que pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE (20 mois) et les Suisses (24 mois). Les différences sont très marquées chez les couples sans enfant, qui se trouvent souvent à un âge actif avancé. L'intégration professionnelle des ressortissants d'États tiers appartenant à ce groupe est particulièrement fragile.

7.1.7 Dépendance substantielle à l'aide sociale

Conformément à la LEI, une personne peut voir son autorisation d'établissement révoquée si elle-même ou une personne dont elle a la charge « dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale » (art. 63, al. 1, let. c, LEI). Le principe de proportionnalité doit être pris en compte dans une telle décision, ce qui requiert un examen des circonstances au cas par cas. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et les directives du SEM relative au domaine des étrangers (directives LEI), on parle de dépendance durable et dans une large mesure à l'assistance publique lorsque la personne a perçu plus de 80 000 francs en l'espace de trois ans et pendant une durée d'au moins 24 mois (ch. 5.2.3.2). C'est donc sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'a été réalisé un examen du nombre de dossiers d'aide sociale de ressortissants d'États tiers qui ont touché, indépendamment de la taille du ménage, plus de 80 000 francs de prestations en l'espace de trois ans. Il est ainsi possible de calculer le nombre d'unités d'assistance dépassant le seuil des 80 000 francs d'aide sociale fixé dans un arrêt du Tribunal fédéral. Il n'est en revanche pas possible d'évaluer dans quelle mesure la perception d'une telle aide serait considérée comme durable dans un cas particulier ou si un retrait de l'autorisation d'établissement serait proportionné au vu de la situation concrète de la personne.

Au sein de la population globale de référence des ressortissants d'États tiers (environ 640 000 personnes), entre 2,3 % et 3,3 % des personnes vivaient en 2016 dans des unités d'assistance percevant plus de 80 000 francs (+/- 10 %), et ces unités d'assistance représentaient entre 22 % et 31 % de toutes les unités d'assistance comprenant au moins une per-

⁴⁹ Le classement des unités d'assistance dans l'une des catégories relevant du droit des étrangers est basé sur le statut en matière de droit des étrangers des personnes adultes. Les couples dont l'un des conjoints possède un statut différent en la matière ne sont pas pris en compte dans le résumé (exception : analyses sur la dépendance substantielle à l'aide sociale). Les valeurs de référence utilisées figurent dans les tableaux (corps du texte).

sonne issue d'un pays tiers. Par ailleurs, la majorité (58 %) des unités d'assistance touchant des prestations supérieures à 80 000 francs correspondent à des ménages familiaux avec enfants, dont plus de la moitié (53 %) sont monoparentaux.

7.2 Étude longitudinale (2010-2016)

Une étude longitudinale des ressortissants d'États tiers nouvellement arrivés (cohorte d'immigration) a été menée afin d'analyser plus précisément les corrélations entre la durée du séjour et la perception de l'aide sociale. Ce travail permet notamment d'étudier les parcours d'intégration et la perception de l'aide sociale à long terme pour certains groupes de personnes, et de les répartir en différentes catégories (groupes de risque).

Afin de garantir une bonne qualité des données, la période d'observation a débuté en 2010. Les ressortissants d'États tiers ayant relevé du domaine de l'asile sont exclus des analyses, qui portent principalement sur le risque de dépendance à l'aide sociale ou la fréquence de perception de telles prestations. Compte tenu de la période d'observation limitée (2010-2016), les données ont pu être triées de manière relativement fiable.

Si l'on écarte les personnes passées par la voie de l'asile, entre 32 000 et 35 000 nouveaux ressortissants d'États tiers sont arrivés chaque année en Suisse de 2010 à 2016. Pour près de la moitié des cas, il s'agit de regroupements familiaux ; pour un quart, de séjours à des fins de formation initiale et continue ; pour un cinquième, enfin, de séjours liés à une activité lucrative. La majeure partie des ressortissants d'États tiers sont âgés de 18 à 35 ans au moment de leur arrivée, tandis que les moins de 18 ans représentent environ 15 % des entrées. Les personnes qui immigreront en Suisse à l'âge de la retraite constituent une exception.

7.2.1 Fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale

Les parcours des ressortissants d'États tiers arrivés en 2010 sont naturellement ceux qui permettent la plus longue durée d'observation. De 2010 à 2016, 6,8 % d'entre eux ont perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale. Il est important de souligner qu'il s'agit ici d'une fréquence cumulée : toutes les personnes ayant été tributaires de l'aide sociale une ou plusieurs fois entre 2010 et 2016 sont ainsi prises en compte. Le nombre de bénéficiaires en 2016 est moins élevé. Il faut également noter qu'un certain nombre d'immigrés quittent la Suisse au bout de très peu de temps. Or ces personnes sont comptabilisées dans le dénominateur lorsque l'on calcule la fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale. Le taux cité répond donc à la question suivante : à combien s'élève la proportion de ressortissants d'États tiers entrés en Suisse à l'année t qui auront bénéficié au moins une fois de l'aide sociale d'ici à la fin de l'année $t+x$?

La fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale évolue de manière similaire pour toutes les cohortes d'immigration de la période 2010-2016. Pendant l'année d'arrivée en Suisse, quelque 2 % des personnes sont tributaires de l'aide sociale, parfois un peu moins. Ce taux augmente d'année en année, la hausse ayant tendance à ralentir avec le temps.

Cela signifie qu'il y a chaque année de nouveaux ressortissants d'États tiers qui dépendent pour la première fois de l'aide sociale, mais que leur nombre baisse au fil du temps. Lors de la quatrième année du séjour (en comptant l'année d'arrivée), la fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale est comprise entre 4,2 % (cohorte 2013) et 5,1 % (cohorte 2010).

Si l'on prend en compte les motifs d'admission, les résultats obtenus sur ce point dans le cadre de l'étude transversale de 2016 se confirment : les ressortissants d'États tiers arrivés

en Suisse à des fins professionnelles et de formation ne touchent quasiment jamais d'aide sociale. Il en va autrement dans le cas du regroupement familial, puisque 3 % environ des ressortissants d'États tiers entrés pour ce motif perçoivent de telles prestations lors de la première année d'immigration et que, jusqu'à la quatrième année de séjour, 8,2 % de ces personnes vivaient dans des familles ayant bénéficié au moins une fois de l'aide sociale pendant cette période.

Comme on pouvait s'y attendre, il faut plusieurs années pour qu'une dépendance substantielle à l'aide sociale se mette en place. Pendant l'année d'immigration, quasiment personne ne peut être considéré comme appartenant à une unité d'assistance dans cette situation. Lors de la quatrième année du séjour, la fréquence cumulée est inférieure à 1 % pour toutes les cohortes pertinentes (2010 à 2013) et elle dépasse légèrement ce seuil cinq ans après l'arrivée (cohortes 2010 à 2012). Concrètement, les cohortes d'immigration 2010 à 2012 représentent au total quelque 105 000 ressortissants d'États tiers. Durant les cinq premières années de séjour, 5600 d'entre eux ont perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale et un cinquième environ de ces 5600 personnes vivaient dans des unités d'assistance dépendant dans une large mesure de l'aide sociale (soit quelque 1200 personnes).

7.2.2 Changement de statut de séjour

Les analyses longitudinales confirment également que la perception de l'aide sociale réduit les chances de voir son autorisation de séjour (B) transformée en autorisation d'établissement (C). On a étudié pour cela les parcours de tous les ressortissants d'États tiers entrés en 2010 et 2011 avec une autorisation de séjour (B) et qui sont restés en Suisse sans interruption. La grande majorité d'entre eux n'avait jamais touché de prestations de l'aide sociale au cours des cinq premières années, et 48 % de ces non-bénéficiaires possédaient une autorisation d'établissement (C) à partir de leur sixième année de séjour. Pour ceux qui ont touché l'aide sociale dans les cinq premières années, la proportion tombe à 30 % environ – voire à moins de 20 % si les prestations ont été perçues récemment (ou le sont toujours). L'interprétation de ces résultats doit tenir compte du fait que les épouses et époux de ressortissants suisses et de titulaires d'une autorisation d'établissement (C) arrivés dans le cadre du regroupement familial ont droit à une autorisation d'établissement (C) au bout de cinq ans de séjour ininterrompu en Suisse.

7.3 Principaux résultats statistiques

Pour résumer, un peu plus de 340 000 personnes ont perçu l'aide sociale en Suisse en 2016, dont environ 60 000 ressortissants d'États tiers (17 %) en dehors du domaine de l'asile. Le présent rapport s'intéresse à ce groupe de personnes. Les 60 000 ressortissants d'États tiers ayant perçu de l'aide sociale se répartissent dans plus de 37 000 dossiers (ou unités d'assistance), qui correspondent à des personnes seules, des couples ou des familles.

Une part considérable de ces personnes ont fait partie auparavant du domaine de l'asile, c'est-à-dire qu'elles ou leurs proches sont entrés initialement sur le territoire suisse par l'intermédiaire d'une demande d'asile ou dans un contexte d'asile (p. ex. anciennes admissions provisoires relevant de la réglementation sur les cas de rigueur, regroupement familial, naissance en Suisse). Il n'est cependant pas possible de déterminer la proportion exacte de personnes ayant relevé du domaine de l'asile, car les changements de statut individuels de ce type ne sont recensés dans les statistiques que depuis 2008.

Les personnes issues du domaine de l'asile sont très fréquemment – à plus de 80 % – bénéficiaires de l'aide sociale dans les premières années de leur séjour en Suisse. Il semble évident que ces facteurs continuent de jouer un rôle même lorsque les individus sont sortis du domaine de l'asile du point de vue juridique et statistique.

Parmi les ressortissants d'États tiers, quelque 20 000 personnes possèdent une autorisation de séjour et 40 000 environ une autorisation d'établissement. Plus de la moitié sont des ressortissants de pays européens hors UE et AELE (notamment la Turquie et les Balkans occidentaux). Les autres sont originaires d'Afrique (23 %), d'Asie (14 %), d'Amérique latine (11 %) ainsi que d'Amérique du Nord et d'Océanie (1 %).

Si l'on comptabilise également les personnes étant passées par la voie de l'asile, la part des ressortissants de pays tiers tributaires de l'aide sociale en 2016 se monte au total à 8,8 %. Le risque de dépendance à l'aide sociale est en revanche réduit d'un bon cinquième (à 6,9 %) lorsque l'on écarte les personnes ayant relevé du domaine de l'asile. Compte tenu du manque de données statistiques sur les changements de statut avant 2008, il est probable que la proportion de ces personnes parmi les ressortissants d'États tiers soit bien plus élevée, de même que l'effet correspondant sur le risque de dépendance à l'aide sociale. À titre de comparaison, ce risque s'élevait au total à 2,3 % chez les personnes suisses en 2016, contre 2,8 % pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE.

Le risque de dépendance à l'aide sociale varie fortement en fonction des raisons pour lesquelles l'autorisation de séjour ou d'établissement a été octroyée. Les ressortissants d'États tiers venus en Suisse depuis 2008 à des fins professionnelles ou de formation n'étaient, en 2016, quasiment jamais tributaires de l'aide sociale (0,1 %). Le risque de dépendance est en revanche supérieur à la moyenne chez les ressortissants d'États tiers entrés en Suisse durant la même période dans le cadre du regroupement familial. Il convient de noter à ce propos que ce risque est plus élevé lorsque la personne rejoint une conjointe ou un conjoint suisse (6,8 %) que lorsqu'il s'agit d'un étranger ou d'une étrangère (ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE compris).

Dans près d'un quart des 37 000 dossiers analysés (unités d'assistance), les coûts de l'aide sociale se montaient au total à plus de 80 000 francs. La majorité (58 %) des unités d'assistance percevant plus de 80 000 francs correspondent à des familles avec enfants, dont plus de la moitié (53 %) sont monoparentales.

On observe en outre une tendance : plus la durée de leur séjour en Suisse augmente, plus les personnes concernées ont des difficultés à faire face aux conséquences économiques d'un regroupement familial différé, par exemple, ou de la naissance d'enfants.

Afin d'analyser plus précisément les corrélations entre la durée du séjour et la perception de l'aide sociale, une étude longitudinale a été menée auprès de nouveaux arrivants issus d'États tiers (« cohortes d'immigration »). Ce travail permet notamment d'étudier les parcours d'intégration et la perception de l'aide sociale à long terme pour certains groupes de personnes, et de les répartir en différentes catégories (« groupes de risque »).

La période d'observation commence en 2010. Les parcours des ressortissants d'États tiers arrivés en 2010 sont naturellement ceux qui permettent la plus longue durée d'observation. Jusqu'à la fin de l'année 2016, 6,8 % d'entre eux avaient perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale. Il est important de souligner qu'il s'agit ici d'une fréquence cumulée : toutes les personnes ayant été tributaires de l'aide sociale une ou plusieurs fois entre 2010 et 2016 sont ainsi prises en compte. Il faut également noter qu'un certain nombre d'immigrés quittent la Suisse au bout de très peu de temps.

La fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale évolue de manière similaire pour toutes les cohortes d'immigration de la période 2010-2016. Pendant l'année d'arrivée en Suisse, quelque 2 % des personnes sont tributaires de l'aide sociale, parfois un peu moins. Ce taux augmente d'année en année, la hausse ayant tendance à ralentir avec le temps.

Parmi les ressortissants d'États tiers entrés en Suisse dans le cadre du regroupement familial, 3 % environ perçoivent des prestations de l'aide sociale lors de la première année d'immigration. Jusqu'à la quatrième année de séjour, 8,2 % de ces personnes vivaient dans des familles ayant bénéficié au moins une fois de l'aide sociale pendant cette période.

Comme on pouvait s'y attendre, il faut plusieurs années pour qu'une dépendance substantielle à l'aide sociale se mette en place. Les cohortes d'immigration 2010 à 2012 représentent au total quelque 105 000 ressortissants d'États tiers. Durant les cinq premières années de séjour, 5600 d'entre eux ont perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale et un cinquième environ de ces personnes vivaient dans des unités d'assistance dépendant dans une large mesure de l'aide sociale (soit quelque 1200 personnes).

8 Options

8.1 Marge de manœuvre

Les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant l'octroi de l'aide sociale sont très limitées. La Confédération ne peut intervenir que de manière ponctuelle (ch. 4.3). Des mesures plus poussées seraient possibles en modifiant les normes CSIAS, qui relèvent toutefois de la compétence des cantons dans le cadre de la CSIAS. Le renforcement des incitations au travail pourrait ainsi être davantage pris en compte lors de la détermination des prestations, afin d'éviter que les taux fixés dans les normes CSIAS conduisent à une situation dans laquelle il n'est plus avantageux d'avoir une activité lucrative à bas salaire.

La Confédération dispose cependant de compétences globales en matière de réglementation du séjour, lequel constitue la condition requise pour l'octroi de l'aide sociale par les cantons. Les options portent donc en premier lieu sur cette réglementation, et non sur la perception de l'aide sociale à proprement parler. Les mesures peuvent en outre être associées à des exigences en matière d'intégration ou encore à des incitations ciblées. La restriction de la perception de l'aide sociale en elle-même conduirait également à ce que les personnes concernées continuent de vivre en Suisse avec un droit de séjour en règle, mais qu'elles ne puissent pas toucher d'aide sociale ou seulement des prestations restreintes. Le droit à l'aide d'urgence serait néanmoins maintenu (ch. 8.2).

La législation en vigueur en matière d'admission et de séjour prend déjà en considération la perception de l'aide sociale parmi les critères de décision d'octroi ou de retrait d'une autorisation. Cela vaut en particulier pour le regroupement familial, l'octroi d'une autorisation de séjour dans un cas individuel d'une extrême gravité, l'octroi d'une autorisation d'établissement ou encore la révocation ou la rétrogradation d'autorisations. Les modifications de la LEI applicables depuis le 1^{er} janvier 2019 contiennent déjà des durcissements dans ce domaine (ch. 5.2.3.1). Partant, le refus ou le retrait du droit de séjour pour les ressortissants d'États tiers percevant l'aide sociale pourrait déjà être mis en œuvre par une application plus systématique du droit en vigueur. Les décisions en la matière sont prises sur la base de la jurisprudence des tribunaux ainsi que du principe de la proportionnalité.

Les options présentées tiennent compte notamment des résultats des études BASS et ECOPLAN.

Dans le domaine du droit des étrangers et du droit de la nationalité, les propositions consistent notamment en un durcissement des réglementations existantes. Les engagements internationaux de la Suisse doivent toutefois être respectés, par exemple en matière de regroupement familial (ch.s 5.2.3.3, 8.3 et 8.4).

De grandes disparités existent entre les cantons concernant les approches, les valeurs de référence et le cadre institutionnel en matière d'application des mesures relevant du droit des étrangers en cas de perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers (ch. 6). Les options proposées doivent donc servir aussi à harmoniser les pratiques des cantons.

Aucune mesure spécifique n'est requise pour les ressortissants d'États tiers admis à des fins professionnelles ou de formation initiale et continue, qui présentent un risque extrêmement faible de dépendance à l'aide sociale (ch. 7.3).

Des mesures de prévention dans le domaine de l'intégration, visant à éviter la dépendance à l'aide sociale, sont également proposées. Elles résultent entre autres des conclusions recueillies à ce jour dans le cadre de la politique d'intégration (ch. 8.5).

Les deux dernières options concernent l'amélioration des données disponibles sur la perception de prestations de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers. Elles portent sur la collecte des données et la collaboration avec les autorités concernées (ch.s 8.6 et 8.7).

8.2 Restriction ponctuelle de l'aide sociale

Les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant la détermination et le versement des prestations de l'aide sociale dans le domaine des étrangers sont très limitées. La Confédération dispose d'une compétence globale uniquement si l'intervention s'avère nécessaire pour atteindre un objectif important en rapport avec la politique à l'égard des étrangers, ne s'oppose pas à d'autres objectifs liés à la politique des étrangers, produit des effets limités sur les plans matériel et temporel et ne porte pas atteinte aux domaines-clés de la compétence cantonale en matière d'aide sociale (ch. **Error! Reference source not found.**).

Option 1 : aide sociale restreinte en cas de perception au cours des trois premières années du séjour

Au regard du droit fédéral, l'aide aux personnes titulaires d'une autorisation de séjour au cours des trois premières années de leur présence en Suisse est inférieure à l'aide accordée à la population résidant en Suisse (cf. art. 86, al. 1, LEI concernant l'admission provisoire). Cette approche s'applique en particulier au regroupement familial. L'art. 121, al. 1, Cst. constitue une base constitutionnelle suffisante pour cette option, car il est nécessaire à la réalisation d'objectifs importants en matière de politique à l'égard des étrangers (p. ex., incitation à l'intégration professionnelle, réduction de l'attrait de la Suisse comme motif d'immigration), ne s'oppose pas à d'autres objectifs liés à ladite politique, produit des effets limités sur les plans matériel et temporel et ne porte pas atteinte aux domaines-clés de la compétence cantonale en matière d'aide sociale, notamment la fixation des contributions (ch. 4.3.3).

Pour : cette option est liée à la politique de migration dans la mesure où le droit des étrangers en vigueur prévoit en principe la révocation ou la non-prolongation de l'autorisation en cas de perception de l'aide sociale. Si l'autorisation de ces personnes est malgré tout maintenue en raison des circonstances examinées au cas par cas, une restriction temporaire de l'aide sociale représente une mesure moins sévère que les mesures relevant du droit des étrangers. Elle constitue en outre une incitation pour les étrangers à subvenir de nouveau à

leurs besoins à l'avenir et à répondre ainsi aux exigences inscrites dans le droit des étrangers.

Contre : la mesure s'appliquerait à toutes les personnes percevant des prestations de l'aide sociale au cours des trois premières années de leur séjour, indépendamment des raisons expliquant la dépendance à l'aide sociale. Il serait ainsi impossible de prendre en compte par exemple la situation particulière des travailleurs pauvres ou des personnes assumant une charge monoparentale. La restriction de l'aide étant limitée à trois ans, les prestations seraient à nouveau octroyées dans leur intégralité à l'issue de cette période pour autant que l'autorisation de séjour n'ait pas été révoquée. Si l'intéressé ne s'intègre pas sur le marché du travail dans l'intervalle, le problème n'en sera donc que reporté. L'efficacité de cette option est limitée car une dépendance durable à l'aide sociale entraînerait des prestations sociales plus élevées au bout de trois ans.

Option 2 : aide sociale restreinte pour les personnes titulaires d'une autorisation de séjour

Seule une aide sociale restreinte serait octroyée à toutes les personnes titulaires d'une autorisation de séjour pendant une période de trois ans après le dépôt d'une demande d'aide sociale (c'est-à-dire indépendamment de la date d'arrivée en Suisse).

Pour : cf. option 1.

Contre : cf. option 1. Cette mesure est disproportionnée si la restriction de l'aide sociale arrive après un séjour prolongé en Suisse.

8.3 Modifications de la loi sur les étrangers et l'intégration

8.3.1 Modifications concernant l'octroi et la révocation de l'autorisation de séjour

Les ressortissants d'États tiers ayant relevé du domaine de l'asile présentent un risque de dépendance à l'aide sociale supérieur à la moyenne (cf. étude BASS, ch. 2.3).

Option 1 : examen plus systématique des conditions d'octroi de l'autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire

Les conditions d'octroi de l'autorisation de séjour aux étrangers admis à titre provisoire (art. 84, al. 5, LEI en relation avec l'art. 31, al. 1, let. d, OASA) sont examinées de façon plus systématique (cas de rigueur). Cela concerne en particulier la condition de participation à la vie économique ou d'acquisition d'une formation. L'aide sociale accordée aux personnes admises à titre provisoire est moins élevée que pour les titulaires d'une autorisation de séjour.

Pour : un examen plus systématique des conditions d'octroi de l'autorisation de séjour tant par les cantons que par le SEM pourrait permettre d'harmoniser les pratiques des cantons. Le risque de perception, par la suite, des prestations de l'aide sociale dans leur intégralité pourrait en outre être réduit.

Contre : les cantons et le SEM procèdent déjà à un examen systématique des conditions d'octroi de l'autorisation de séjour (art. 84, al. 5, LEI en relation avec l'art. 31, al. 1, let. d, OASA). L'indépendance économique du requérant joue un rôle central dans ce processus. L'autorisation de séjour est certes octroyée par le canton concerné, mais dans ce type de cas, elle doit être soumise à l'approbation du SEM (art. 30, al. 2, et 99 LEI ; art. 85 OASA ;

art. 5, let. d, de l'ordonnance du DFJP du 13 août 2015⁵⁰ relative aux autorisations soumises à la procédure d'approbation et aux décisions préalables dans le domaine du droit des étrangers). Les critères déterminants pour l'examen sont précisés dans les directives LEI (ch. 5.6.11.4)⁵¹.

Il est ici question de personnes séjournant depuis cinq ans en Suisse et dont le renvoi ne peut être exécuté. Si aucune autorisation de séjour ne leur est octroyée, leurs possibilités de s'intégrer sur le marché du travail s'amenuisent.

Au moment de l'octroi de l'autorisation de séjour, les conditions requises sont généralement remplies. Il existe cependant un risque que la dépendance à l'aide sociale survienne par la suite (fondation d'une famille, perte d'emploi, âge avancé). Dans ce type de cas, les mesures envisagées en premier lieu sont la révocation ou la non-prolongation de l'autorisation de séjour ou d'établissement, mais l'exécution du renvoi reste bien souvent impossible car les obstacles initiaux subsistent (absence d'évolution de la situation dans le pays d'origine).

Option 2 : modification des conditions d'octroi de l'autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire

Une modification des dispositions légales permettrait de préciser les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour à des étrangers admis provisoirement (art. 84, al. 5, LEI et art. 31, al. 1, let. d, OASA). L'énoncé de ces conditions pourrait renvoyer aux critères d'intégration légaux, parmi lesquels figure notamment l'indépendance économique (renvoi à l'art. 58a dans l'art. 84, al. 5, LEI).

Pour : une formulation plus impérative dans la LEI donnerait davantage de poids à l'examen des critères d'intégration.

Contre : les demandes d'octroi d'une autorisation de séjour déposées par les personnes admises à titre provisoire sont examinées en tant que cas de rigueur (art. 84, al. 5, en relation avec l'art. 30, al. 1, let. b, LEI). Conformément aux dispositions d'exécution entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019, les critères d'intégration légaux (art. 58a LEI) doivent d'ores et déjà être remplis dans ce type de cas (art. 31, al. 1, let. a, OASA). Une modification de l'art. 84, al. 5, LEI serait donc sans effet.

Il y a également lieu de faire référence aux arguments présentés pour l'option 1 concernant l'intégration sur le marché du travail⁵² et le risque de perception ultérieure de l'aide sociale.

Option 3 : révocation obligatoire de l'autorisation de séjour avec réexamen des obstacles au renvoi

Selon le droit en vigueur, il incombe aux cantons de décider si une autorisation de séjour est révoquée ou non en cas de dépendance à l'aide sociale (art. 62, al. 1, let. e, LEI ; disposition potestative). Il serait possible de prévoir une révocation obligatoire avec réexamen des obstacles au renvoi si une personne ayant bénéficié précédemment d'une admission provisoire s'avère dépendre de l'aide sociale pendant plus d'un an après l'obtention de l'autorisation de séjour (modification de l'art. 62 LEI).

Pour : cette option correspond aux explications relatives à l'option 1, selon lesquelles il convient d'agir au moment de la prolongation ou de la révocation de l'autorisation de séjour plutôt qu'au moment où elle est octroyée. Une révocation obligatoire de l'autorisation de séjour en cas de dépendance à l'aide sociale conduirait à une exécution du renvoi, pour autant que

⁵⁰ RS 142.201.1

⁵¹ www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers (état : 15 février 2019).

⁵² Motion CIP-E du 18 janvier 2018 *Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire* (18.3002) et motion CIP-N du 27 avril 2017 *Remplacer le statut des étrangers admis à titre provisoire* (17.3270)

les obstacles initiaux au renvoi soient levés. L'expérience montre que toutefois que cela ne concernerait que très peu de cas⁵³. Si le renvoi ne peut pas être exécuté, il faudrait ordonner à nouveau une admission provisoire. Les personnes ne toucheraient alors que des prestations réduites, le taux d'aide sociale accordé aux personnes admises provisoirement étant inférieur à celui de la population résidant en Suisse (art. 86 LEI). Le remplacement par une admission provisoire constituerait dans certains cas une incitation au travail.

Contre : la révocation de l'autorisation de séjour et l'octroi d'une admission provisoire sont d'ores et déjà possibles (art. 62 LEI, disposition potestative). Elles s'appliquent à des personnes vivant depuis plus de cinq ans en Suisse. Un remplacement obligatoire de l'autorisation de séjour par une admission provisoire rendrait plus difficile la recherche d'emploi et, partant, l'intégration sur le marché du travail – une situation particulièrement problématique dans le cas d'une dépendance à l'aide sociale sans faute de la part de la personne concernée. Pour les familles avec enfants, notamment, cet effet incitatif à travailler serait nul et un tel remplacement pourrait avoir des répercussions négatives sur l'intégration (déménagement, changement d'école, etc.). L'option proposée aurait également comme effet de restreindre la possibilité de voyager⁵⁴.

Option 4 : convention d'intégration obligatoire en cas de besoins d'intégration particuliers pour les titulaires d'une autorisation de séjour

En cas de besoins d'intégration particuliers concernant la participation à la vie économique (art. 58a, al. 1, let. d, LEI), l'octroi et la prolongation de l'autorisation de séjour seraient obligatoirement subordonnés à la conclusion d'une convention d'intégration. Le droit en vigueur prévoit seulement une disposition potestative en la matière (art. 33, al. 5, LEI).

Variante : une convention d'intégration doit être conclue avec les personnes présentant des besoins d'intégration particuliers concernant aussi les autres critères de l'art. 58a LEI (c'est-à-dire pas seulement en l'absence de participation à la vie économique).

Pour : l'obligation de conclure une convention d'intégration en cas d'absence de participation à la vie économique faciliterait la révocation ou la non-prolongation de l'autorisation de séjour. Cette dernière peut en effet être révoquée si la personne ne respecte pas la convention d'intégration sans motif valable (art. 62, al. 1, let. g, LEI).

L'initiative cantonale déposée par le canton de Saint-Gall (16.307), à laquelle il a été donné suite, prévoit également une obligation de conclusion d'une convention d'intégration lors de l'octroi et de la prolongation d'une autorisation de séjour pour les ressortissants d'États tiers.

Contre : dans le cadre de la procédure de consultation sur les conventions d'intégration relevant de la LEI, une grande majorité des participants, en particulier les cantons, s'étaient prononcés contre l'obligation de conclure des conventions d'intégration en raison de la charge que cela occasionnerait⁵⁵. C'est pourquoi les parties concernées ont renoncé jusqu'ici à mettre en place une telle obligation. Une convention d'intégration n'est judicieuse que si la personne présente un déficit d'intégration pouvant être comblé grâce à cet instrument.

Il ne serait par ailleurs pas cohérent qu'une convention d'intégration doive obligatoirement être signée en cas de non-respect du critère d'intégration de la participation à la vie économique, mais pas pour les autres critères (p. ex. respect de la sécurité et de l'ordre publics,

⁵³ Rapport du Conseil fédéral du 14.10.2016 *Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action*, p. 24 ss, disponible sur https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2016/ref_2016-10-14.html (état : 28 février 2019)

⁵⁴ La possibilité de voyager des personnes admises à titre provisoire fera l'objet d'un nouveau durcissement : motion Pfister du 24 septembre 2015 *Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine* (15.3953).

⁵⁵ Rapport sur les résultats de la procédure de consultation disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2011 > DFJP

respect des valeurs de la Constitution). Cet argument ne s'applique naturellement pas à la variante présentée plus haut.

Option 5 : conventions d'intégration obligatoires pour les personnes admises à titre provisoire

Une convention d'intégration doit être conclue avec les personnes admises à titre provisoire, notamment en vue de l'éventuel octroi d'une autorisation de séjour par la suite.

Pour : dans le cadre de l'AIS, la Confédération et les cantons se sont entendus pour améliorer par des mesures ciblées l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Chez ces dernières, la perspective d'obtenir une autorisation de séjour en cas de réussite de l'intégration constitue déjà une incitation à l'intégration. La conclusion d'une convention d'intégration, qui permet d'envisager cette perspective, pourrait représenter une incitation supplémentaire à s'intégrer durablement, notamment parce qu'une intégration durable prend généralement plusieurs années.

Comme le mentionne l'option 4, on a renoncé à intégrer dans les modifications de la LEI entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2019, l'obligation de conclure des conventions d'intégration, car cela occasionnerait une charge qui ne peut se justifier qu'en cas d'utilisation ciblée de cet outil. Entre-temps, l'AIS a permis de renforcer les structures et les mesures requises (évaluations du potentiel, gestion continue des cas) et d'augmenter les contributions de la Confédération dans ce domaine (forfaits d'intégration). À la différence du projet destiné à la consultation, il s'agirait ici d'utiliser les conventions d'intégration de manière ciblée avec une forte incitation à l'intégration. Les conventions doivent être conclues uniquement pour les groupes présentant des besoins d'intégration particuliers et elles doivent s'accompagner d'incitations.

Contre : une obligation de conclure des conventions d'intégration avec tous les étrangers admis à titre provisoire risquerait de s'appliquer à des personnes qui n'en ont pas besoin. Une convention d'intégration n'est judicieuse que si la personne présente un déficit d'intégration pouvant être comblé grâce à cet instrument.

Option 6 : introduction d'un seuil fixe pour la révocation obligatoire de l'autorisation de séjour

Il est proposé de fixer un seuil de prestations de l'aide sociale au-delà duquel une révocation de l'autorisation de séjour devrait impérativement être ordonnée (p. ex. 50 000 francs). Selon le droit en vigueur, la révocation ou la non-prolongation d'une autorisation de séjour est possible indépendamment du montant de l'aide sociale perçue (art. 62, al. 1, let. e, LEI, disposition potestative). Cette option correspond aussi à une demande formulée dans l'initiative parlementaire Erich Hess du 15 mars 2018, intitulée *Plafonner l'aide sociale pour les étrangers* (18.415 ; non encore traitée au Conseil).

Pour : un seuil concret obligerait les autorités cantonales compétentes à ordonner une révocation ou une non-prolongation, ce qui permettrait d'harmoniser les pratiques des cantons.

Contre : une révocation de l'autorisation de séjour est déjà possible, y compris en cas de prestations sociales inférieures à 50 000 francs. On a renoncé jusqu'ici à introduire une valeur seuil. À en croire notamment la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la révocation de l'autorisation d'établissement (art. 63 LEI), ces cas ne peuvent en effet pas être tranchés de manière schématique. Les circonstances de chaque cas concret doivent donc être prises en considération dans l'évaluation globale (raisons de la dépendance à l'aide sociale, faute propre, durée, montant total, prévisions financières). Il faut en outre procéder dans ce con-

texte à un examen de la proportionnalité avec pesée des intérêts publics et privés (art. 96 LEI)⁵⁶.

Les cantons déterminent par ailleurs eux-mêmes la manière dont se composent les coûts de l'aide sociale. Certains cantons comptabilisent par exemple dans ces coûts les frais liés aux mesures de protection de l'enfant, d'autres non (cf. étude ECOPLAN, ch. 4.5). Le seuil proposé dans cette option serait donc atteint plus ou moins rapidement selon les cantons.

Une révocation impérative en cas de dépendance à l'aide sociale serait en outre incohérente, car les autorités continueraient à ne pas ordonner obligatoirement une révocation dans le cas des autres déficits d'intégration (p. ex. non-respect de la sécurité et de l'ordre publics).

8.3.2 Modifications du regroupement familial

Les ressortissants d'États tiers séjournant en Suisse à des fins professionnelles et de formation ne dépendent que très rarement de l'aide sociale. La fréquence supérieure à la moyenne à laquelle les ressortissants d'États tiers bénéficient de l'aide sociale est imputable aux personnes qui sont entrées en Suisse notamment dans le cadre du regroupement familial, qui sont nées en Suisse ou qui ont relevé du domaine de l'asile. Or, près de la moitié des ressortissants d'États tiers immigrés grâce au regroupement familial viennent rejoindre une conjointe ou un conjoint suisse. Un autre cinquième de ces personnes sont nées en Suisse. On relève un manque de clarté dans l'application du droit en vigueur en cas de regroupement familial de membres étrangers de la famille de ressortissants suisses (cf. étude BASS, ch. 2.4, et étude ECOPLAN, ch. 4.4).

Option : conditions de regroupement familial identiques pour les Suisses et les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement

Les conditions de regroupement familial dans le cas des ressortissants suisses (art. 42 LEI) pourraient être rapprochées de celles qui s'appliquent aux titulaires d'une autorisation d'établissement (art. 43 LEI). Dans ce cas, le regroupement familial de membres étrangers de la famille d'une personne suisse serait expressément exclu en cas de dépendance à l'aide sociale. Pour des raisons de cohérence, l'art. 51 LEI (extinction du droit au regroupement familial) devrait alors aussi être modifié. Les motifs conduisant à l'extinction du droit au regroupement familial seraient par conséquent identiques pour les Suisses et pour les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement.

Pour : il est aujourd'hui extrêmement rare que les cantons refusent le regroupement familial aux ressortissants suisses en cas de perception de l'aide sociale, car les obstacles au refus sont très importants (voir étude ECOPLAN, ch. 4.4). Une réglementation identique à celle qui s'applique aux titulaires d'une autorisation d'établissement faciliterait l'exécution par les autorités cantonales. Le regroupement familial pourrait ainsi être refusé en cas de dépendance à l'aide sociale. Cela permettrait en outre d'harmoniser les pratiques des cantons.

Le regroupement familial des étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement a été modifié (art. 43 LEI) lors de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Müller du 23 septembre 2010, intitulée *Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial* (10.485). Cette initiative prévoit un alignement des conditions de regroupement familial entre les personnes titulaires d'une autorisation de séjour et celles qui détiennent une autorisation d'établissement. Une modification similaire pour les ressortissants suisses permettrait de simplifier encore davantage la situation.

⁵⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_74/2010 du 10 juin 2010, consid. 3.4

Contre : les autorités compétentes doivent aussi tenir compte dans leurs décisions du droit international. Ce dernier prévoit ainsi qu'en cas de refus de regroupement familial en raison d'une dépendance à l'aide sociale, il faut vérifier le respect des conditions prévues par l'art. 8 CEDH (droit au respect de la vie familiale). Parmi les arguments de poids, on peut citer notamment le fait que l'on ne puisse exiger qu'à des conditions strictement définies d'un citoyen suisse qu'il mène sa vie familiale en dehors de la Suisse. Il convient de procéder dans ce contexte à un examen du cas individuel avec pesée des intérêts publics et privés (ch. 5.2.3.3).

8.3.3 Modifications de la révocation et de la rétrogradation de l'autorisation d'établissement

Les quelque 60 000 ressortissants d'États tiers ayant perçu de l'aide sociale en 2016 sont répartis dans plus de 37 000 dossiers (personnes seules, couples, familles). Dans près d'un quart des dossiers (9000), les coûts de l'aide sociale se montaient au total à plus de 80 000 francs au cours des trois dernières années (cf. étude BASS, ch. 2.8).

Option 1 : introduction d'un seuil fixe pour la révocation des autorisations d'établissement

Selon le droit en vigueur, la révocation ou la non-prolongation d'une autorisation de séjour est possible indépendamment du montant de l'aide sociale perçue (art. 62, al. 1, let. e, LEI). Pour la révocation de l'autorisation d'établissement, en revanche, il faut que la personne dépende durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63, al. 1, let. c, LEI).

Il est proposé de fixer un seuil de prestations de l'aide sociale au-delà duquel une révocation de l'autorisation d'établissement serait possible ou obligatoire (p. ex. 50 000 francs). Cette option correspond aussi à une demande formulée dans l'initiative parlementaire Erich Hess du 15 mars 2018, intitulée *Plafonner l'aide sociale pour les étrangers*, qui prévoit une révocation obligatoire en cas de franchissement d'un seuil de 80 000 francs (18.415 ; non encore traitée au Conseil).

Pour : un seuil concret faciliterait l'application du droit par les autorités cantonales compétentes et permettrait d'harmoniser les pratiques. En lieu et place de la notion de « dépendance durable et dans une large mesure » laissée à l'interprétation du Tribunal fédéral (art. 63, al. 1, let. c, LEI ; ch. 5.2.3.2), le législateur pourrait fixer une valeur seuil claire

Cette option correspond à la fois à une demande formulée dans l'initiative parlementaire Erich Hess du 15 mars 2018, intitulée *Plafonner l'aide sociale pour les étrangers* (18.415 ; non encore traitée au Conseil), visant à rendre la révocation obligatoire en cas de perception de prestations de l'aide sociale d'un montant supérieur à 80 000 francs, et à une demande formulée dans l'initiative cantonale déposée par le canton de Saint-Gall, intitulée *Modification de la loi sur les étrangers. Renforcement des contraintes et de l'application de la législation en vigueur concernant l'intégration, l'aide sociale, la scolarité obligatoire et les sanctions pénales* (16.307), qui entend définir une valeur limite permettant une révocation.

Contre : on a renoncé jusqu'ici à introduire une valeur seuil. À en croire notamment la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces cas ne peuvent en effet pas être tranchés de manière schématique. Les circonstances de chaque cas concret doivent donc être prises en considération dans l'évaluation globale (raisons de la dépendance à l'aide sociale, faute propre, durée, montant total, prévisions financières). Il faut en outre procéder dans ce contexte à un examen de la proportionnalité avec pesée des intérêts publics et privés (art. 96 LEI)⁵⁷.

⁵⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_74/2010 du 10 juin 2010, consid. 3.4

Les cantons déterminent par ailleurs eux-mêmes la manière dont se composent les coûts de l'aide sociale. Certains cantons comptabilisent par exemple dans ces coûts les frais liés aux mesures de protection de l'enfant, d'autres non (cf. étude ECOPLAN, ch. 4.5). Le seuil proposé dans cette option serait donc atteint plus ou moins rapidement selon les cantons.

Un durcissement dans ce domaine est déjà entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale étant désormais possible y compris après un séjour de plus de 15 ans (ch. 5.2.3.2).

Une révocation obligatoire en cas de dépendance à l'aide sociale serait en outre incohérente, car les autorités continueraient à ne pas ordonner obligatoirement une révocation dans le cas des autres déficits d'intégration (p. ex. non-respect de la sécurité et de l'ordre publics).

Option 2 : renonciation au critère de dépendance à l'aide sociale « durable et dans une large mesure » comme motif de révocation de l'autorisation d'établissement

Les exigences en matière de révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale pourraient être alignées sur les exigences moindres à respecter pour la révocation de l'autorisation de séjour (art. 62 et 63 LEI). Pour pouvoir révoquer une autorisation de séjour, il suffit simplement de percevoir de l'aide sociale, tandis que pour pouvoir révoquer une autorisation d'établissement, la dépendance doit être durable et dans une large mesure.

Pour : cet alignement des exigences faciliterait la révocation de l'autorisation d'établissement en raison de la perception de l'aide sociale, même s'il resterait nécessaire, dans tous les cas, de procéder à un examen de la proportionnalité prenant en considération les circonstances globales (durée du séjour, durée et montant de la perception de l'aide sociale, faute, etc.).

Cette option correspond en outre à une demande formulée dans l'initiative cantonale déposée par le canton de Saint-Gall, intitulée *Modification de la loi sur les étrangers. Renforcement des contraintes et de l'application de la législation en vigueur concernant l'intégration, l'aide sociale, la scolarité obligatoire et les sanctions pénales* (16.307).

Contre : la proposition diminuerait la valeur de l'autorisation d'établissement en tant qu'autorisation en principe inconditionnelle et sans limite de temps. Cela pourrait engendrer des incertitudes y compris chez des étrangers séjournant depuis longtemps en Suisse et contribuant à la vie économique du pays.

Même si une telle réglementation était adoptée, il faudrait en outre continuer de procéder à un examen de la proportionnalité, dans lequel on tiendrait compte du fait que les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement résident déjà depuis longtemps en Suisse et y possèdent un statut de séjour plus stable.

Option 3 : examen obligatoire de la rétrogradation

Il est proposé d'introduire l'examen obligatoire de la révocation d'une autorisation d'établissement et son remplacement par une autorisation de séjour (rétrogradation) lorsqu'une personne dépend de l'aide sociale pendant une période prolongée au cours des deux ans qui suivent l'obtention de l'autorisation d'établissement. Une modification de l'art. 63 LEI serait alors nécessaire.

Pour : cette option imposerait davantage, pour les cantons, la possibilité de rétrogradation qui existe déjà en cas de non-respect des critères d'intégration (p. ex. participation à la vie économique).

Contre : la possibilité de révoquer l'autorisation d'établissement et de la remplacer par une autorisation de séjour si les critères d'intégration ne sont pas respectés (rétrogradation du permis C au permis B) existe seulement depuis le 1^{er} janvier 2019 (art. 63, al. 2, LEI). Il serait donc judicieux d'attendre les premiers résultats de l'application de cette disposition avant d'effectuer d'autres modifications dans ce domaine.

Par ailleurs, il n'est pas judicieux de prévoir un examen obligatoire de la rétrogradation uniquement en cas de perception de l'aide sociale, et non dans le cas d'autres déficits d'intégration (p. ex. non-respect de la sécurité et de l'ordre publics).

8.3.4 Modifications de la procédure d'approbation

Option : nouvelle exigence de l'approbation des autorisations de séjour par le SEM lorsque les coûts de l'aide sociale atteignent un certain montant

Les décisions cantonales de prolongation des autorisations de séjour pourraient désormais être soumises à la procédure d'approbation par le SEM (art. 99 LEI en relation avec l'art. 85 OASA) à partir d'un certain montant d'aide sociale (p. ex. 40 000 francs). Actuellement, les prolongations d'autorisations de séjour sont soumises à la procédure d'approbation du SEM uniquement lorsque les personnes concernées attentent de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les mettent en danger ou représentent une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 4, let. c, de l'ordonnance du DFJP). Cette option nécessiterait une modification de l'ordonnance du DFJP.

Pour : cette option pourrait être mise en œuvre moyennant une simple modification de l'ordonnance du DFJP, déterminante en la matière. La procédure d'approbation pourrait ainsi servir à harmoniser les pratiques des cantons dans ce domaine.

L'art. 86, al. 2, let. a, OASA prévoit déjà que le SEM refuse de donner son approbation lorsque des motifs de révocation existent contre une personne (p. ex. dépendance à l'aide sociale).

Si la procédure d'approbation est rendue obligatoire dans les cas cités, les cantons examineront ces dossiers avec encore plus de soin.

Contre : l'obligation de soumettre le dépassement d'un certain montant d'aide sociale à l'approbation du SEM entraînerait une hausse considérable de la charge administrative et de l'effectif du personnel. Le nombre de cas nécessitant une approbation augmenterait d'un cinquième environ.

La procédure d'approbation par le SEM doit également se dérouler dans le respect du principe de la proportionnalité. Un refus de l'approbation ne serait donc pas possible dans tous les cas examinés.

8.4 Modifications des conditions d'octroi du droit de cité

Quelque 23 500 enfants sont arrivés en Suisse par le regroupement familial. Il est toutefois encore plus fréquent que les ressortissants d'États tiers qui étaient enfants en 2016 soient nés en Suisse (48 400 enfants). Dans 88 % des cas, les enfants sont sous l'autorité d'une personne étrangère (cf. étude BASS, annexe I, ch. 2.4.2).

Lorsque certains membres de la famille ne remplissent pas les conditions formelles et matérielles de la naturalisation, le droit en vigueur prévoit la possibilité d'un traitement différencié de la demande familiale ou d'une suspension de la demande pour certains membres de la

famille. Des enfants peuvent par conséquent être naturalisés dans le cadre d'une demande individuelle malgré la dépendance à l'aide sociale de leurs parents. Or la naturalisation d'une personne mineure peut de fait conduire à un regroupement familial inversé en vertu de l'art. 8 CEDH. Cela signifie que les parents bénéficiaires de l'aide sociale ont le droit de rester en Suisse sur la base de la nationalité suisse de leur enfant (ch. 5.2.3.3).

Option : prise en compte de la dépendance à l'aide sociale des parents lors de la naturalisation des enfants

Il serait possible d'assujettir la naturalisation ordinaire et la naturalisation facilitée à une condition matérielle supplémentaire : le fait que les enfants mineurs jusqu'à 16 ans ne soient pas naturalisés en cas de dépendance à l'aide sociale de leurs parents. Lorsqu'un enfant mineur vit dans une famille percevant des prestations de l'aide sociale, il devrait en effet partager le destin de sa famille en termes de naturalisation et ne devrait donc pas être le seul à obtenir la nationalité. Cette option nécessiterait une modification de l'art. 12 LN. Elle permettrait d'améliorer l'application du droit des étrangers en cas de dépendance à l'aide sociale car les parents ne pourraient plus invoquer la nationalité suisse de leurs enfants pour pouvoir rester en Suisse.

Pour : les enfants relèvent de l'unité d'assistance (dossier d'aide sociale) de leurs parents, ce qui justifie que l'on puisse imputer aux enfants une éventuelle perception de l'aide sociale. Il faudrait donc attendre, pour leur naturalisation, que l'on puisse mieux évaluer leurs perspectives futures de participation à la vie économique ou d'acquisition d'une formation.

Contre : compte tenu de l'obligation de subvenir à l'entretien des enfants qui incombe aux détenteurs de l'autorité parentale en vertu du droit civil, une éventuelle dépendance à l'aide sociale ne peut pas être imputée aux enfants et ne constitue donc pas un obstacle à leur naturalisation. Même le canton de Berne, qui règle de manière restrictive la perception de l'aide sociale depuis l'adoption de l'initiative cantonale *Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale* le 24 novembre 2013, précise dans sa directive sur la disposition constitutionnelle cantonale qu'une dépendance à l'aide sociale pendant la minorité ne constitue pas un obstacle à la naturalisation⁵⁸.

La CIP-N a en outre rejeté à l'été 2018 l'initiative parlementaire Steinemann du 29 septembre 2017 (17.489 *Pas de naturalisation facilitée pour les mineurs qui bénéficient de l'aide sociale*), au motif que les dispositions légales régissant la naturalisation des jeunes étrangers de la troisième génération ne sont en vigueur que depuis la mi-février 2018. Il n'est par conséquent pas encore possible d'évaluer les effets du nouveau droit sur les procédures de naturalisation des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale. L'application et l'efficacité de ces procédures devront toutefois être évaluées ultérieurement, après deux ans par exemple⁵⁹.

8.5 Mesures d'intégration ciblées pour les groupes de risque (approche préventive)

L'étude BASS a révélé que parmi les ressortissants d'États tiers, ce sont les familles, les jeunes adultes, les conjoints de ressortissants suisses bénéficiant du regroupement familial et les personnes âgées qui sont particulièrement concernés par une dépendance prolongée à l'aide sociale.

⁵⁸ Cf. Directive, Admission au droit de cité ou au droit de bourgeoisie de personnes suisses, Naturalisation ordinaire de personnes étrangères (demandes reçues à partir du 1^{er} janvier 2018), p. 25, disponible sur www.pom.be.ch > État civil, naturalisations et identité > Naturalisations > Bases légales (état : 15 février 2019).

⁵⁹ Cf. rapport de la CIP-N du 29 juin 2018 sur l'initiative parlementaire Steinemann *Pas de naturalisation facilitée pour les mineurs qui bénéficient de l'aide sociale* (17.489).

Comme le démontre le présent rapport, la marge de manœuvre légale en matière de sanctions est parfois fortement restreinte pour ces groupes cibles. Il peut en outre s'écouler plusieurs années avant que s'installe une dépendance substantielle à l'aide sociale. Dans ce contexte, il paraît opportun, conformément au principe *Encourager et exiger* qui sous-tend la politique d'intégration, d'adopter également une approche préventive pour certains groupes cibles. Il est possible de recourir pour cela à des instruments qui existent déjà, comme une première information complète ou une utilisation intensive des offres d'intégration (cours de langue, qualification, etc.), qui sont déjà prévues dans le cadre des PIC ou des offres des structures ordinaires (orientation professionnelle, etc.).

La participation aux mesures décrites pourrait en outre s'accompagner de la conclusion d'une convention d'intégration.

Option 1 : première information plus ciblée pour les groupes présentant des besoins d'intégration particuliers

En vertu de l'art. 57 LEI, les cantons et les communes ont l'obligation de renseigner les personnes étrangères notamment sur les exigences en matière d'intégration et les offres d'encouragement de l'intégration. Cette obligation est mise en œuvre à travers les PIC conformément à l'art. 58 LEI. La Confédération et les cantons définissent conjointement les objectifs stratégiques des PIC ainsi que les contenus sur lesquels mettre l'accent. C'est aussi ensemble qu'ils financent les PIC. Dans la perspective de la prochaine phase des PIC (2022-2025), une première information individuelle obligatoire pourrait être négociée avec les cantons pour les groupes cibles présentant des besoins d'intégration particuliers, à savoir les familles, les jeunes adultes, les personnes âgées et les conjoints bénéficiant du regroupement familial (rejoignant p. ex. des ressortissants suisses). Cette première information pourrait, au besoin, prévoir la conclusion de conventions ou de recommandations d'intégration mentionnant la participation à des mesures d'intégration spécifiques (cf. explications sur le *modèle bernois* à la ch. 5.4.2).

Pour : l'extension spécifique de la première information aux groupes cibles dans le cadre des PIC constituerait une action de prévention et permettrait, à long terme, de réaliser des économies sur les coûts de l'aide sociale. Cette option ne nécessiterait aucune modification du droit en vigueur. La Confédération pourrait suggérer une utilisation plus ciblée de la première information dans le cadre des négociations avec les cantons en vue de la prochaine phase des PIC (à partir de 2022).

Contre : l'encouragement de l'intégration est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. L'intensification du travail de prévention dans le cadre des PIC conduirait à la revendication de moyens financiers supplémentaires de la part des cantons. Cela concernerait non seulement l'intensification de la première information, mais aussi celle des offres d'intégration en aval (cf. option 2).

Option 2 : intensification des mesures d'intégration pour certains groupes cibles

Des mesures efficaces existent déjà, dans le cadre des PIC comme dans les offres ordinaires de l'autorité de l'emploi et du système de formation, pour l'intégration des groupes cibles des jeunes adultes, des familles, des personnes rejoignant des ressortissants suisses par le regroupement familial, ainsi que des personnes âgées. Il s'agit entre autres de cours de langue, de mesures de qualification, d'offres de conseil du service public de l'emploi, d'orientation professionnelle et de mesures de préparation à l'acquisition d'une formation du degré secondaire II (en particulier pour les jeunes adultes). La participation pourrait au besoin être associée à la conclusion d'une convention d'intégration. Il serait ainsi possible, par

exemple, d'exiger au préalable une inscription auprès du service de l'orientation professionnelle pour les personnes adultes bénéficiant du regroupement familial et les jeunes adultes.

Le fait de systématiser la première information et l'estimation des besoins en matière d'encouragement de l'intégration pour les groupes cibles présentant un risque de dépendance à l'aide sociale (cf. option 1) pourrait entraîner un besoin accru d'intensification des offres d'intégration. Les offres d'intégration décrites seraient généralement mises en œuvre dans le cadre des PIC ou des structures ordinaires cantonales. En vue de la prochaine phase des PIC (2022-2025), la Confédération pourrait négocier avec les cantons une orientation des mesures d'intégration plus spécifique aux groupes cibles.

Pour : l'utilisation précoce et intense de mesures d'intégration permettrait d'encourager l'intégration durable sur le marché du travail, et ainsi de réaliser à long terme des économies sur les coûts de l'aide sociale. Cette option ne nécessiterait aucune modification du droit en vigueur. La Confédération pourrait suggérer une utilisation plus intense des mesures d'intégration dans le cadre des négociations avec les cantons en vue de la prochaine phase des PIC (à partir de 2022).

Contre : la définition de cet objectif pourrait entraîner des revendications financières de la part des cantons, bien que la Confédération ait déjà apporté des contributions préalables d'envergure dans le cadre de la mise en œuvre de l'AIS.

8.6 Optimisation de l'échange d'informations entre les services sociaux et les autorités de migration

L'échange d'informations entre les services sociaux et les autorités de migration présente des lacunes. Les cantons appliquent en outre de procédures et des valeurs de référence différentes une fois qu'ils ont reçu une annonce concernant une dépendance à l'aide sociale. En conséquence, il est plus difficile, pour les autorités de migration, d'ordonner en temps voulu des mesures relevant du droit des étrangers (cf. étude ECOPLAN, ch. 3).

Le fait que les mesures de protection de l'enfant soient comptabilisées dans les coûts de l'aide sociale par certains cantons seulement peut entraîner des effets différents sur le plan du droit des étrangers. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures de ce type peuvent être ordonnées lorsque les prestations de l'aide sociale perçues dépassent un certain montant. Or ce plafond est atteint plus rapidement lorsque les mesures de protection de l'enfant (ou les avances sur contributions d'entretien) sont intégrées aux coûts de l'aide sociale.

Option 1 : liste périodique des bénéficiaires de l'aide sociale et avertissement en cas de dépassement d'un plafond

Toute perception de prestations de l'aide sociale doit déjà être annoncée aux autorités cantonales de migration. Cette obligation d'annonce pourrait être complétée : les autorités cantonales ainsi que le SEM recevraient périodiquement une liste de tous les bénéficiaires de l'aide sociale. Une nouvelle annonce à des fins d'avertissement serait émise lorsque les prestations dépassent un certain plafond (p. ex. 50 000 francs). Une modification de l'art. 82b OASA serait nécessaire. Les autorités cantonales de migration auraient alors la possibilité, au besoin, de prendre des mesures relevant du droit des étrangers et le SEM pourrait mieux exercer sa fonction de contrôle.

Dans ce contexte, il faudrait aussi renforcer la collaboration entre les autorités de migration et les autorités compétentes en matière d'aide sociale, en améliorant non seulement

l'information et le conseil des personnes concernées (p. ex. en matière d'intégration professionnelle), mais aussi l'accompagnement dans la suite du processus d'intégration.

Pour : d'après l'étude ECOPLAN, une liste périodique répertoriant tous les bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère réduirait le risque que certains cas ne soient pas signalés. Le fait que les autorités de migration émettent une nouvelle annonce en cas de dépassement d'un certain plafond de prestations perçues garantit que le dossier concerné fera l'objet d'un suivi même si, pour une raison quelconque, cela n'avait pas été le cas après la première annonce. Certains cantons procèdent d'ailleurs déjà de cette manière.

Les mesures proposées permettraient de mieux exploiter les options disponibles en matière de droit des étrangers sans générer de surcoût excessif du côté des autorités d'aide sociale. Le SEM pourrait en outre mieux exercer sa fonction de contrôle et de surveillance en qualité d'autorité fédérale. L'amélioration de la collaboration avec les acteurs de l'encouragement de l'intégration devrait aussi contribuer à optimiser l'accompagnement et, partant, à réduire le risque d'une évolution défavorable de l'intégration.

Contre : l'existence d'une liste périodique répertoriant tous les bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère suppose qu'un service central du canton possède les informations requises sur l'ensemble des dossiers en cours et puisse les mettre à la disposition des autorités de migration – ce qui est toutefois difficile à organiser pour les cantons dans lesquels l'aide sociale relève de la compétence des communes. L'obligation d'émettre une nouvelle annonce en cas de dépassement d'un certain plafond de prestations perçues représenterait une charge administrative supplémentaire. Étant donné que les autorités de migration restent libres de décider comment et à partir de quel montant d'aide sociale elles souhaitent prendre des mesures relevant du droit des étrangers, cette surcharge n'est justifiée que s'il existe une bonne coordination entre les autorités concernées.

L'extension de l'obligation d'annonce au SEM entraînerait un surcoût considérable pour les autorités cantonales d'aide sociale. Un contrôle régulier par le SEM de tous les cas signalés serait quasiment irréalisable car il faudrait pour cela disposer notamment des dossiers cantonaux.

Option 2 : harmonisation de la notion de coûts de l'aide sociale pour les mesures relevant du droit des étrangers

La Confédération pourrait rédiger, en collaboration avec la CDAS, la CSIAS, la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) et l'ASM, des recommandations pour déterminer les coûts de l'aide sociale à prendre en compte pour les décisions relevant du droit des étrangers. Cela concerne notamment la comptabilisation des mesures de protection de l'enfant ou des avances sur contributions d'entretien. Il serait également possible de définir le montant de prestations de l'aide sociale à partir duquel l'examen de mesures du droit des étrangers est en principe recommandé.

Pour : la rédaction de recommandations communes pour déterminer les coûts de l'aide sociale à prendre en compte pour les décisions relevant du droit des étrangers permettrait d'harmoniser les pratiques des cantons. Cette option répondrait en outre à la demande formulée dans le postulat Yvonne Feri du 8 mars 2018, intitulé *Nécessité des mesures de protection pour les enfants étrangers* (18.3121).

Contre : la détermination et le versement des prestations de l'aide sociale sont du ressort des cantons. La question de savoir, par exemple, si les frais liés aux mesures de protection de l'enfant doivent ou non être assimilés à l'aide sociale du point de vue du droit des étrangers relève donc aussi de la marge d'appréciation des cantons. C'est le cas également de la décision d'ordonner ou non des mesures du droit des étrangers.

8.7 Amélioration de la collecte de données en cas de perception de l'aide sociale

Les explications relatives à la composition des bénéficiaires de l'aide sociale (cf. ch. 7) reposent sur un appariement unique de la statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SHS) des années 2010 à 2016 avec les données personnelles correspondantes du système d'information central sur la migration (SYMIC) et les informations issues de la statistique de la population et des ménages (STATPOP). Pour être évalué, l'ensemble des données a été anonymisé. S'il existe déjà des bases juridiques⁶⁰ suffisantes pour que l'Office fédéral de la statistique (OFS) effectue des analyses statistiques régulières sur la base des données appariées de la SHS, de STATPOP et de SYMIC, aucun produit statistique correspondant n'est cependant élaboré ni publié actuellement par l'OFS. En l'absence d'appariement systématique des données sur la perception de l'aide sociale et des données issues de SYMIC, le SEM et les autorités cantonales de migration ne peuvent en outre pas accéder aux prestations perçues à titre individuel par les personnes étrangères et dépendent donc des annonces émises par les autorités (cantonales ou communales) compétentes en matière d'aide sociale ou des requêtes à leur adresser.

Option 1 : analyses régulières par l'OFS concernant la perception de l'aide sociale sur la base de données appariées de la SHS, de STATPOP et de SYMIC

L'OFS pourrait être chargé d'effectuer et d'analyser régulièrement (p. ex. chaque année) des appariements de données personnelles en provenance de SYMIC (notamment la nationalité, la date d'entrée, le changement de statut, le statut à certaines dates de référence) et de STATPOP (avec la SHS) au moyen des numéros AVS à 13 chiffres. L'OFS pourrait de plus élaborer et publier régulièrement des analyses statistiques sur la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers et d'autres groupes de risque. La mise en œuvre de cette option ne nécessiterait aucune modification du droit en vigueur.

Pour : l'appariement régulier des données par l'OFS conduirait à une amélioration des informations dans la SHS.

L'élaboration et la publication régulières d'analyses statistiques sur la perception de l'aide sociale reposant sur des données de registres appariées permettraient d'obtenir des données probantes de meilleure qualité pour le développement de la politique en matière de dépendance des personnes étrangères à l'aide sociale. Il serait ainsi possible de détecter de manière précoce les évolutions défavorables et de prendre des contre-mesures. Cette option ne poserait pas de problème du point de vue de la protection des données car seules des données agrégées sans possibilité de remonter aux cas individuels seraient mises à la disposition des autorités de migration et du public.

Il y a lieu de noter dans ce contexte qu'il est prévu de mettre en place un suivi de l'intégration des personnes admises provisoirement et des réfugiés reconnus dans le cadre de la phase II de l'AIS adopté par la Confédération et les cantons (DFJP, DEFR, AFF, CDIP, CDAS et CdC). Ce suivi requiert des analyses longitudinales et la rédaction d'un rapport.

⁶⁰ L'art. 14a LSF autorise les appariements de données par l'OFS à des fins statistiques : « Pour exécuter ses tâches en matière de statistiques, l'office peut appairer des données à condition de les rendre anonymes. Si des données sensibles sont appariées ou si l'appariement de données permet d'établir des profils de la personnalité, les données appariées doivent être effacées une fois les travaux statistiques d'exploitation terminés. Le Conseil fédéral règle les modalités. ». L'art. 13n de l'ordonnance sur les relevés statistiques stipule que les statistiques donnant lieu à des appariements de données systématiques doivent être spécifiées en annexe. Cette exigence sert à garantir la transparence. Pour la collecte des statistiques concernant les bénéficiaires de l'aide sociale, les appariements avec SYMIC et STATPOP sont déjà spécifiés à l'heure actuelle.

Sur le plan juridique, il n'existe donc aujourd'hui aucun obstacle à l'élaboration par l'OFS d'analyses statistiques sur la base des données appariées de la SHS, de STATPOP et de SYMIC.

L'observation des processus d'intégration sur le long terme correspond aux recommandations de l'OCDE. L'obligation faite à la Confédération par l'art. 56, al. 5, LEI, selon lequel le SEM doit rendre compte de l'intégration de la population étrangère, suppose à moyen terme une modification des indicateurs d'intégration de la Confédération (OFS).

Contre : l'option proposée entraînerait des coûts supplémentaires considérables dans les offices fédéraux concernés pour la conception du nouveau produit statistique, la mise à disposition des données ainsi que l'analyse et la publication des nouvelles statistiques. Il est impossible de mettre en œuvre cette option sans mobiliser des ressources supplémentaires dans les services impliqués – en premier lieu à l'OFS.

Il faut préalablement clarifier de façon approfondie la manière dont un produit statistique résultant d'un appariement de données de SYMIC, de STATPOP et de la SHS peut et doit être élaboré régulièrement et mis à la disposition du public intéressé. Cette procédure requiert une conception rigoureuse et une détermination claire des services fédéraux et cantonaux concernés ainsi que des différentes bases de données. Il faudrait en outre définir les groupes de population qui y figureront, et sous quelle forme. Dans ce contexte, il serait aussi nécessaire de se pencher sur le caractère actuel de SYMIC (nomenclatures) et la mise à jour des mouvements (p. ex. départs de personnes titulaires d'une autorisation en cours de validité), qui génèrent des écarts entre STATPOP et SYMIC. Un échange d'informations avec les registres des habitants pourrait par ailleurs être envisagé.

Option 2 : saisie dans SYMIC de la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers

Les autorités compétentes en matière d'aide sociale pourraient être tenues de signaler, par exemple chaque mois, la perception de l'aide sociale par des personnes étrangères afin que l'information soit saisie dans SYMIC (p. ex. numéros AVS à 13 chiffres de tous les étrangers ayant perçu de l'aide sociale pendant le mois de référence). Une modification de l'art. 82b OASA serait alors nécessaire.

Variante 1 : le service compétent émet également une annonce en cas de dépassement d'un plafond défini correspondant à une dépendance substantielle à l'aide sociale (p. ex. 50 000 francs en l'espace de trois ans).

Sous-variante : blocage technique de la modification des données de la personne concernée dans SYMIC en cas de dépassement d'un certain montant de prestations de l'aide sociale (p. ex. 50 000 francs en l'espace de trois ans), et accord du SEM requis pour la prolongation de la durée de validité des autorisations de séjour (y compris de courte durée).

Variante 2 : le service compétent annonce également chaque mois les montants de l'aide sociale que chaque étranger a perçu, ce qui nécessiterait la définition de critères de saisie harmonisés.

Cette mesure suppose la création d'une base légale au niveau de la loi et l'ajustement des systèmes informatiques et des interfaces de SYMIC, ainsi que la création de processus d'envoi de données dans SYMIC de la part des autorités chargées des affaires sociales.

Pour : le SEM et les autorités cantonales de migration ont ainsi une vision globale de la perception de l'aide sociale par les personnes étrangères et peuvent utiliser ces informations pour leur pratique administrative. Cette option permettrait d'améliorer et d'harmoniser le flux d'informations complexe entre les services, dont le fonctionnement laisse à désirer actuellement. Il serait ainsi possible de résoudre le problème du non-traitement de certains cas en raison de l'absence d'informations sur une dépendance substantielle à l'aide sociale.

Contre : cette option consiste en une nouvelle collecte de données très sujette aux redondances dans un contexte caractérisé par des flux de données complexes. Cela pose donc des questions de standardisation entre les différents échelons fédéraux de même qu'entre les institutions concernées. Selon la manière dont elle serait mise en œuvre, cette option pourrait conduire à ce que les informations relatives à la perception de l'aide sociale soient collectées plusieurs fois et enregistrées dans différents registres d'autorités sans interfaces entre eux. Il en résulte un risque d'augmentation de la charge administrative et d'incohérence entre les données. Les solutions envisageables pour relever ces défis seraient déjà ébauchées dans les discussions en cours sur les stratégies de numérisation et de cyber-administration. Il serait ainsi possible de réduire les charges administratives des autorités concernées et éviter les redondances en créant des possibilités d'échanges automatisés de données entre les autorités de migration et celles chargées de l'aide sociale à tous les échelons de l'État. Cela permettrait de garantir que les données identiques ne soient collectées qu'une seule fois. La mise en œuvre de ces initiatives requiert des projets de développement globaux et fastidieux en matière d'organisation et dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, mais aussi, le cas échéant, des modifications du droit en vigueur.

Le SEM ne pourrait pas prendre en charge l'analyse et le traitement des données collectées (SYMIC) avec les ressources en personnel dont il dispose actuellement ; il faudrait donc recourir à d'autres services.

9 Étapes suivantes

Les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant l'octroi des prestations de l'aide sociale sont très limitées. La Confédération ne peut intervenir que de manière ponctuelle. Elle dispose cependant de compétences globales en matière de réglementation du séjour, qui constitue la condition requise pour l'octroi de l'aide sociale par les cantons. Les options portent donc en premier lieu sur cette réglementation, et non sur la perception de l'aide sociale à proprement parler.

Le droit des étrangers prend déjà en considération la perception de l'aide sociale dans les règles relatives à l'octroi et à la révocation des autorisations. De plus, plusieurs dispositions durcissant la législation dans ce domaine sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Étant donné les possibilités d'ingérence restreintes dans le domaine de l'aide sociale et les résultats des deux études, les options discutées portent en premier lieu sur des durcissements des réglementations existantes en matière de droit des étrangers et de la nationalité. Des possibilités d'amélioration de l'intégration des groupes de risque ont également été présentées afin de prévenir la dépendance à l'aide sociale. L'amélioration des statistiques et la simplification des échanges de données entre les autorités sont également envisagées.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'examiner, dans le cadre d'un groupe d'experts, les incidences et la faisabilité des options présentées dans le rapport, notamment avec les autorités cantonales d'exécution, puis de rendre compte des résultats et de soumettre un rapport sur la suite des opérations au Conseil fédéral d'ici à la fin du mois de novembre 2019.

Annexes

Annexe I

Étude du bureau BASS du 5 novembre 2018 sur la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers : analyses statistiques (en allemand)

Annexe II

Étude ECOPLAN du 5 décembre 2018 sur la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers et pratique des cantons (en allemand)