



15. April 2022

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten

Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

Inhalt

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Das Massnahmenpaket des Bundesrats | 1 |
| 1.1 | Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige | 1 |
| 1.2 | Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder | 2 |
| 1.3 | Art. 84 Abs. 5 AIG: Prüfung der Härtefallgesuche von vorläufig aufgenommenen Personen (VA) | 3 |
| 1.4 | Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG: Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug | 4 |
| 2 | Fazit der Vernehmlassungsantwort | 4 |
| 3 | Begründung der Haltung der EKM | 5 |

1 Das Massnahmenpaket des Bundesrats

Der Bundesrat hat zu den Massnahmen, die er am 15. Januar 2020 verabschiedet hat, welche Änderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz AIG erfordern, ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Gerne nutzt die EKM die Gelegenheit, sich dazu zu äussern.

Zur Diskussion stehen drei Gesetzesänderungen:

1.1 Art. 38a AIG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige

Worum geht es: Dieser neue Artikel verpflichtet die Kantone, den Ansatz für Sozialhilfeleistungen bei Drittstaatenangehörigen mit einer L- oder B-Bewilligung in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung tiefer festzulegen. Der tiefere Unterstützungsansatz bei den Sozialhilfeleistungen darf nur den Grundbedarf des Haushalts betreffen, nicht jedoch die Mittel für integrations-, gesundheits- oder familienpolitische Massnahmen. Eine vergleichbare Regelung findet sich bereits bei der vorläufigen Aufnahme, die der Bund mitfinanziert und wo die Sozialhilfeleistungen rund 20 Prozent tiefer sind. Die exakte Höhe des tieferen Unterstützungsansatzes bei Drittstaatenangehörigen aus dem Ausländerbereich sollen die Kantone in eigener Kompetenz regeln.

Einschätzung der EKM: Die Neuregelung zwingt die Kantone, den Ansatz für die Sozialhilfe zu senken. Diesmal sind die Betroffenen nicht Personen aus dem Asylbereich, sondern Personen aus dem Ausländerbereich, einer Gruppe also, die mit Blick auf Zulassung, Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und

Integration in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Der Bund schränkt mit diesem neuen Gesetzesartikel die Autonomie der Kantone in ungebührlicher Weise ein und handelt damit der föderalen und auf Subsidiarität basierenden Organisation des Staatswesens zuwider. Dies ist umso gravierender, als dass sich selbst für die Verfasser des erläuternden Berichts kein volkswirtschaftlicher Effekt auf die Ausgaben der Sozialhilfe ableiten lässt.

Zu den Hauptbetroffenen der vorgeschlagenen Neuregelung gehören gemäss der BASS-Studie¹ insbesondere Kinder und Jugendliche. Eine Senkung der heute schon tiefen Beiträge für den Grundbedarf, der für Familien degressiv ausgestaltet ist, erschwert deren soziale und schulische Integration. Dies ist umso schlimmer, als dass der Bund für Drittstaatenangehörige mit einer L- oder B-Bewilligung keine Integrationspauschale ausrichtet.

→ Die EKM hält fest, dass die Massnahme an den Zielen, die der Bundesrat mit der Änderung des AIG gesteckt hat, vorbeischießt. Die Höhe der Unterstützungsleistungen soll sich am Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz bemessen. Sie fordert den Bundesrat auf, auf die Einführung dieses neuen Gesetzesartikels zu verzichten.

1.2 Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG: Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder

Worum geht es: Die Integrationskriterien im AIG sollen ergänzt werden: Neu sollen Vollzugsbehörden auch die Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder berücksichtigen. «Das neue Integrationskriterium kann insbesondere bei Integrationsvereinbarungen im Zusammenhang mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F), bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie bei der Rückstufung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) in eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) berücksichtigt werden.» Mit diesem neuen Kriterium will der Bundesrat der Erkenntnis Rechnung tragen, dass der Familiennachzug ein wichtiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe ist.

Einschätzung der EKM: Grundsätzlich ist das Anliegen, dass sich Familienmitglieder gegenseitig unterstützen, um sich in einer neuen Umgebung zurechtzufinden, Kontakte zu knüpfen und einen Platz im sozialen Gefüge zu finden, nachvollziehbar. Unklar ist indes, wie dieses neue Integrationskriterium in der Praxis gefördert und in behördlichen Verfahren gewürdigt werden kann: Wird die Unterstützung der Integration der Familienmitglieder in behördlichen Verfahren als Bonus betrachtet oder ist es ein Malus, wenn die Unterstützung von aussen nicht erkennbar ist? Und wie soll diese Kriterium gemessen werden? Die behördlichen Ermessensspielräume sind gross und erhöhen das Risiko für willkürliche und diskriminierende Entscheide.

Zudem greift der Vorschlag in unverhältnismässiger Weise in das Recht auf Privat- und Familienleben der betroffenen Personen ein. Obwohl dieses Integrationskriterium bereits in den Rechtsgrundlagen (namentlich des BÜG) enthalten ist, gibt es weder wissenschaftliche noch empirische Evidenz, dass die Verpflichtung zur Unterstützung der Integration anderer Familienmitglieder tatsächlich zur Verbesserung der Integration der Familienangehörigen führt.

Die Integration von Frauen auf den Arbeitsmarkt erfordert vielmehr strukturelle Massnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Verbesserung von Kinderbetreuungs- und Unterstützungsdiensten. Sie ist keinesfalls durch die Sanktionierung der Familienangehörigen zu erreichen.

→ Die EKM empfiehlt dem Bundesrat, auf die Einführung von Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG zu verzichten.

¹ Guggisberg, Jürg, S. Bischof, V. Legler, Ph. Dubach (2018): Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen. Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM.

1.3 Art. 84 Abs. 5 AIG: Prüfung der Härtefallgesuche von vorläufig aufgenommenen Personen (VA)

Worum geht es: Neu sollen nicht die Integration, sondern vielmehr die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a geprüft werden. Nach Art. 58 Abs. 1 Bst. e AIG berücksichtigt die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Integration, ob eine Person am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt. Durch den expliziten Verweis auf die Integrationskriterien will der Bundesrat sicherstellen, dass der Erwerb von Bildung einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist.

In der Bürgerrechtsverordnung BÜV wird das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung wie folgt konkretisiert:

1. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.
2. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist.
3. Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.

Einschätzung der EKM: Grundsätzlich ist die Gleichstellung der Teilnahme am Wirtschaftsleben und der Teilnahme am Erwerb von Bildung bei der Prüfung von Härtefallgesuchen als Fortschritt zu werten. Die EKM hält jedoch fest, dass viele vorläufig aufgenommene Personen auf Sozialhilfe angewiesen sind, obwohl sie am Wirtschaftsleben teilnehmen (sogenannte Working Poor). Auch während der beruflichen Grundbildung sind viele auf Sozialhilfe angewiesen. Der Bezug von Sozialhilfe kann von den Behörden als Hinweis gewertet werden, dass die Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG nicht erfüllt sind.

Personen, die ein Härtefallgesuch stellen wollen, werden sich gut überlegen, ob sie sich durch den Erwerb von Bildung nachhaltig ins Berufsleben integrieren wollen. Die Finanzierung der Ausbildung steht im Widerspruch zu ihrem Wunsch nach Aufenthaltssicherheit.

→ Um diese Problematik auszuräumen, empfiehlt die EKM dem Bundesrat, zur Ausräumung im AIG eine Ausnahmeregelung vorzusehen und in der VZAE die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zu konkretisieren.

Eine Konkretisierung könnte wie folgt aussehen:

Art. 77 e der VZAE

- 1 Eine Person nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen, oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.
- 2 Eine Person nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie in Aus- oder Weiterbildung ist.
- 3 Das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben und am Erwerb von Bildung ist auch dann erfüllt, wenn vorläufig aufgenommene Personen Sozialhilfe beziehen.

Auf eine weitere Gesetzesänderung hat der Bundesrat bei der Ausarbeitung der aktuellen Vorlage verzichtet:

1.4 Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG: Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug

Worum geht es: Ursprünglich war im Massnahmenkatalog eine weitere Gesetzesänderung vorgesehen, welche den Behörden den Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug erleichtern wollte. Auf eine diesbezügliche Gesetzesänderung hat der Bundesrat in der Folge jedoch verzichtet.

Einschätzung der EKM: Die zahlreichen ausländerrechtlichen Verschärfungen der letzten Jahre erfolgten ohne umfassende Grundlagenstudien und aufgrund unzureichender statistischer Daten. Sie haben für viele Betroffene aber existenzielle Folgen.

Bevor der Bundesrat darum neue verschärfende Massnahmen konzipiert und beschliesst, müssten mit einem aussagekräftigen Monitoring und mit qualitativen und quantitativen Studien die sozialen Auswirkungen der bisherigen Massnahmen im Ausländerrecht analysiert werden.

Die Furcht vor einer behördlich festgestellten mangelhaften finanziellen Autonomie und die daraus zu erwartenden Konsequenzen für die Aufenthaltssicherheit fördern aus Sicht der EKM in der Migrationsbevölkerung eine problematische Abwärtsspirale, welche die individuelle und die gesellschaftliche Integration erschwert oder gar verunmöglicht.²

→ Die EKM begrüsst den Entscheid des Bundesrates, den sozialpolitisch problematischen Nichtbezug der Sozialhilfe in diesem Bereich nicht weiter zu verschärfen.

2 Fazit der Vernehmlassungsantwort

Die EKM erachtet die Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht und die sukzessiven ausländerrechtlichen Verschärfungen der letzten Jahre als problematische Scheinlösung, die mehr Probleme schafft als sie zu lösen vermag.

Die EKM lehnt darum zwei Massnahmen deutlich ab:

- Die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige (Art. 38a AIG).
- Die Ergänzung der Integrationskriterien durch das Kriterium der Berücksichtigung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder (Art. 58a Abs. 1 Bst. e AIG).

Die EKM begrüsst eine Massnahme:

- Die Gleichstellung der Teilnahme am Wirtschaftsleben und der Teilnahme am Erwerb von Bildung bei der Prüfung von Härtefallgesuchen (Art. 84 Abs. 5 AIG).

Sie empfiehlt jedoch dringend, dass im Hinblick auf den Sozialhilfebezug während der Ausbildung gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden.

Die EKM dankt ausserdem dem Bundesrat, dass er eine Massnahme aus der Vorlage gestrichen hat:

- Die Erleichterung beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).

² Siehe hierzu: [Guggisberg, Jürg, C. Gerber \(2022\): Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien Bass AG.](#)

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM spricht sich nicht nur klar gegen jede weitere Verschärfung an der Schnittstelle von Sozial- und Migrationsrecht aus. Im Gegenteil: Sie fordert den Bundesrat dazu auf, die Auswirkungen der bisherigen Verknüpfungen von Sozial- und Migrationsrecht grundsätzlich zu revidieren. Dabei sollen griffigere Massnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz sowie zur Verhinderung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug entwickelt werden. Diese sollten an Anreizen statt an Sanktionen orientiert und an den Zielen des guten demokratischen Zusammenlebens in der Migrationsgesellschaft Schweiz orientiert sein. Sie sollten zudem auf die Partizipation statt auf den Ausschluss der ausländischen Wohnbevölkerung ausgerichtet sein. Und sie müssen grundsätzlich das Recht auf Hilfe in Notlagen, das im Art. 12 der Bundesverfassung verbrieft ist, respektieren.

3 Begründung der Haltung der EKM

Gegenwärtig wird viel über die künftige Ausgestaltung der Sozialwerke debattiert. Es werden Strategien entwickelt, die darauf hinzielen, den Sozialstaat umzubauen. Während die einen Leistungen ausbauen wollen, arbeiten andere am Rückbau. Besonders virulent sind die politischen Debatten, wenn es um die Sozialhilfe geht.

Dabei hat gemäss Art. 12 BV jeder Mensch in der Schweiz ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Die jüngsten Entwicklungen laufen diesem Recht also zuwider.

Der Staat garantiert für alle einen Minimalstandard, der für «ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich» ist. Zuständig für die Unterstützung bedürftiger Menschen ist nicht der Bund, zuständig sind vielmehr die Wohnkantone. 2010 fand die Sozialhilfe dennoch Eingang in die Bundesverfassung. Mit der Annahme der Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» wurde Art. 121 Abs. 3 Bst. a BV wie folgt geändert: «[Ausländerinnen und Ausländer] verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.»

- **Die Reduktion der Sozialhilfe im Asylbereich**

Gleich bei der Verankerung des Begriffs in der Bundesverfassung wurde dieser mit aufenthaltsrechtlichen Aspekten verknüpft. Sozialhilfe wurde damit vom gesellschafts- zum migrationspolitischen Thema.

Im Bereich des Asylrechts gab es zahlreiche parlamentarische Vorstösse, welche darauf hinzielten, die Leistungen in der Sozialhilfe abzubauen. Diese Dynamik schlug sich auch in der Gesetzgebung nieder. Seit 2004 erhalten Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid nur noch Nothilfe. 2008 wurde zudem die Sozialhilfe an vorläufig aufgenommene Personen reduziert.

- **Die Diskussion um Zuwanderung in die Sozialwerke**

2014 – im Fahrtwind der Masseneinwanderungsinitiative – verknüpfte die SVP Sozialhilfe und Zuwanderung. Im Fokus stand nun die vermutete Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in die Sozialwerke.

In seiner Antwort auf das Postulat «Zuwanderung in die Sozialwerke verhindern» führte der Bundesrat daraufhin aus, dass die Zuwanderung im Rahmen des FZA in erster Linie in den Arbeitsmarkt erfolge und nicht zu einer Zunahme der Sozialleistungsbezüge geführt habe. Im Gegenteil, EU- und EFTA-Angehörige würden deutlich mehr Beiträge in die Sozialversicherungen einzahlen als sie daraus beziehen würden. Nichtsdestotrotz setzte der Bundesrat in der Folge Massnahmen um, die darauf hinzielten,

«missbräuchliche Aufenthaltsrechte und Sozialleistungsbezüge von EU-/EFTA-Angehörigen zu verhindern».

- **Die Reduktion der Sozialhilfe im Ausländerbereich**

2017 reichte die SPK-S ein Postulat ein, mit dem sie den Bundesrat beauftragte, «zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einzuschränken bzw. auszuschliessen».

Der Bericht des Bundesrats auf dieses Postulat enthielt zwanzig Handlungsoptionen, die in der Folge auf ihre Praktikabilität geprüft wurden. Am 15. Januar 2020 verabschiedete der Bundesrat ein umfangreiches Massnahmenpaket. Zahlreiche Massnahmen können seither direkt umgesetzt werden und bedürfen keiner Gesetzesänderung. Das Massnahmenpaket enthielt aber auch Massnahmen, welche Änderungen im AIG nötig machten und deshalb einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen werden müssen.

- **Die negativen Folgen der Verrechtlichung des Integrationsbegriffs**

Am 1. Januar 2019 – die Arbeiten zur Reduktion der Sozialhilfe im Ausländerbereich waren in vollem Gang – trat das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz AIG in Kraft. Dieses Gesetz, welches den Aufenthalt von Personen aus Drittstaaten regelt, enthält in Art. 58a Kriterien, welche die Integration messbar machen sollen.

Integriert sind Ausländerinnen und Ausländer dann, wenn sie über ausreichende Sprachkompetenzen verfügen, am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten und die Werte der Bundesverfassung respektieren. Personen, die diese Kriterien nicht erfüllen, müssen mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen rechnen.

- **Der Bezug von Sozialhilfe als Grund für ausländerrechtliche Sanktionen**

Das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz enthält zahlreiche Verschärfungen: Für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung werden höhere Hürden gesetzt, der Entzug und die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung werden vereinfacht.

Sozialämter müssen neu auch niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, die seit mehr als 15 Jahre in der Schweiz leben, den Migrationsbehörden melden, wenn sie Sozialhilfe beziehen. In der Praxis führt dieses Dispositiv unter anderem dazu, dass anspruchsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer aus Angst vor negativen Konsequenzen auf Sozialhilfe verzichten.³

- **Die Verknüpfung der Sozialhilfe mit asyl- und ausländerrechtlichen Vorgaben**

Die bisherigen Ausführungen zeichnen den Umbau im Bereich der Sozialhilfe nach: Was auf den ersten Blick als notwendige Massnahmen zum Umbau der Sozialwerke erscheint, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als migrationspolitisches Druckmittel.

Im Fokus steht jener Teil der Bevölkerung, der vom Abbau der Sozialhilfe betroffen ist, der die Gesetze jedoch nicht mitgestalten und auch nicht mitentscheiden kann. Die Bewohnerinnen und Bewohner ohne Schweizer Pass müssen selbst für den Lebensunterhalt aufkommen. Falls ihnen das nicht möglich ist,

³ Eine kantonale Bewilligungsverlängerung bedarf der Zustimmung des SEM, wenn Einzelpersonen in den letzten drei Jahren vor Ablauf der Bewilligung Sozialhilfe in der Höhe von mehr als 50 000 Franken bzw. Familien mehr als 80 000 Franken bezogen haben. Zustimmungspflichtig ist neu auch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung als Ersatz für eine widerrufenen Niederlassungsbewilligung. Verweigert das SEM die Zustimmung, so wird mit dem Widerruf der Aufenthalt beendet.

sollen sie die Schweiz verlassen. Die Verknüpfung von Sozialhilfe und Ausländerrecht wird in dieser Logik zum Instrument der Migrationssteuerung.

Schlussfolgerung: Der Umbau der Sozialwerke erfordert gesamtgesellschaftliche Lösungen

Die EKM verurteilt diese Entwicklungen aufs Schärfste: Die sukzessive Reduktion der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer, die Diskussionen um Missbrauch bei Leistungen, auf die ein verfassungsrechtlicher Anspruch besteht, die Debatten um die Zuwanderung in die Sozialwerke, die Verrechtlichung des Integrationsbegriffs, der Sozialhilfebezug als Grund für Sanktionen und die Verknüpfung der Sozialhilfe mit der Aufenthaltssicherheit laufen aus ihrer Sicht den Integrationsbemühungen von Bund und Kantonen diametral zuwider.

Diese Entwicklungen sollten darum aus ihrer Sicht im Interesse eines guten Zusammenlebens in der Migrationsgesellschaft Schweiz und im Interesse einer funktionierenden Demokratie wieder rückgängig gemacht werden.

Denn die Narrative vom «Wir und die Anderen», welche die Politik in den letzten Jahren auch im Bereich der Sozialhilfe bemüht, schwächen den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Demokratie.

Die Schweiz ist eine von Migration geprägte Gesellschaft. Menschen agieren in internationalen Kontexten und bewegen sich in transnationalen Beziehungsgeflechten. Das Reden von «Wir und die Anderen» macht in einer solchen Gesellschaft keinen Sinn. Stattdessen sind neue Narrative vonnöten. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist überzeugt: Die Herausforderungen, denen sich die Schweiz in Zukunft zu stellen hat – nicht zuletzt auch jene im Bereich der sozialen Sicherheit –, erfordern integrative gesamtgesellschaftliche Lösungsansätze.



15 avril 2022

Modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI)

Limitation de l'aide sociale accordée aux ressortissants d'États tiers

Prise de position de la Commission fédérale des migrations CFM dans le cadre de la procédure de consultation

Contenu

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Le train de mesures du Conseil fédéral | 1 |
| 1.1 | Art. 38a LEI : Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers..... | 1 |
| 1.2 | Art. 58a al. 1 let. e LEI : Ajout aux critères d'intégration du critère de prise en compte de l'encouragement et du soutien de l'intégration des membres de la famille..... | 2 |
| 1.3 | Art. 84 al. 5 LEI : Examen des demandes de cas de rigueur de personnes admises à titre provisoire (AP) | 3 |
| 1.4 | Art. 63 al. 1 let. c LEI : Allègement de la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de perception de l'aide sociale..... | 4 |
| 2 | Résumé de la réponse à la consultation | 4 |
| 3 | Motivations de la position de la CFM | 5 |

1 Le train de mesures du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur les mesures qu'il a adoptées le 15 janvier 2020 et qui nécessitent des modifications de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). La CFM saisit l'occasion pour s'exprimer à ce sujet.

Trois modifications de la loi font l'objet de discussion :

1.1 Art. 38a LEI : Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers

L'enjeu : Ce nouvel article oblige les cantons à réduire le taux des prestations de l'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers titulaires d'une autorisation L ou B dans les trois premières années suivant l'octroi de l'autorisation. Le taux de soutien minoré des prestations d'aide sociale ne doit concerner que les besoins de base du ménage et non les moyens dédiés aux mesures d'intégration, de santé ou de politique familiale. Une réglementation comparable existe déjà pour l'admission provisoire, qui est cofinancée par la Confédération et où les prestations d'aide sociale sont inférieures d'environ 20 pourcent. Les cantons sont tenus de régler eux-mêmes le montant exact du taux d'aide minoré pour les ressortissants d'États tiers relevant du domaine des étrangers.

Appréciation de la CFM : La nouvelle réglementation oblige les cantons à baisser le montant de l'aide sociale. Cette fois-ci, les personnes concernées n'appartiennent pas au domaine de l'asile, mais au

domaine des étrangers ; par conséquent un groupe relevant de la compétence des cantons en termes d'admission, de séjour, d'activité lucrative et d'intégration. Avec ce nouvel article de loi, la Confédération restreint l'autonomie des cantons de manière indue et va à l'encontre de l'organisation fédérale de l'État basée sur la subsidiarité. Cela est d'autant plus préoccupant que même les auteurs du rapport explicatif ne peuvent en déduire un effet économique sur les dépenses de l'aide sociale.

Selon l'étude BASS¹, les enfants et les adolescents sont particulièrement touchés par la nouvelle réglementation proposée. La baisse des contributions pour les besoins de base, déjà faibles actuellement, qui sont dégressives pour les familles, entravera l'intégration sociale et scolaire des jeunes. Cela est d'autant plus grave que la Confédération ne verse pas de forfait d'intégration aux ressortissants d'États tiers titulaires d'un permis L ou B.

→ La CFM constate que la mesure passe à côté des objectifs visés par le Conseil fédéral en modifiant la LEI. Le montant des prestations de soutien doit se mesurer aux besoins et non à la durée du séjour en Suisse. La CFM demande au Conseil fédéral de renoncer à l'introduction de ce nouvel article de loi.

1.2 Art. 58a al. 1 let. e LEI : Ajout aux critères d'intégration du critère de prise en compte de l'encouragement et du soutien de l'intégration des membres de la famille

L'enjeu : Les critères d'intégration figurant dans la LEI doivent être complétés : l'élément nouveau est que les autorités d'exécution doivent aussi tenir compte de l'encouragement et du soutien de l'intégration des membres de la famille. « Le nouveau critère pourra notamment être pris en considération pour les conventions d'intégration liées à une autorisation de séjour (permis B) ou à une admission provisoire (permis F), pour l'octroi d'une autorisation d'établissement (permis C) et pour la rétrogradation d'un permis C en permis B. » Avec ce nouveau critère, le Conseil fédéral entend tenir compte du fait que le regroupement familial est un motif important de perception de l'aide sociale.

Appréciation de la CFM : Sur le principe, il est compréhensible d'attendre des membres d'une famille qu'ils se soutiennent mutuellement pour se familiariser avec un nouvel environnement, pour nouer des contacts et trouver une place dans la structure sociale. Cependant, la question de savoir comment favoriser dans la pratique ce nouveau critère d'intégration et comment en tenir compte dans les procédures administratives n'est pas élucidée. En effet, le soutien à l'intégration des membres de la famille dans les procédures administratives est-il considéré comme un bonus – ou bien s'agit-il d'un malus si le soutien venant de l'extérieur n'est pas perceptible ? Comment mesurer ce critère ? Les marges d'appréciation des autorités sont grandes et constituent un risque de décisions arbitraires et discriminatoires.

En outre, la proposition empiète de manière disproportionnée sur le droit à la vie privée et familiale des personnes concernées. Bien que ce critère d'intégration figure déjà dans les bases juridiques (notamment de la LN), il n'y a aucune évidence scientifique ou empirique attestant que l'obligation de soutenir l'intégration des autres membres de la famille amène effectivement une amélioration de l'intégration de ces derniers.

L'intégration des femmes sur le marché du travail requiert bien plus des mesures structurelles pour éliminer la discrimination et améliorer les services de garde d'enfants et de soutien. Elle ne peut en aucun cas être atteinte en sanctionnant les membres de la famille.

→ La CFM recommande au Conseil fédéral de renoncer à l'introduction de l'art. 58a al. 1 let. e LEI

¹ Guggisberg, Jürg, S. Bischof, V. Legler, Ph. Dubach (2018): Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen. Rapport final sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations SEM, en allemand uniquement.

1.3 Art. 84 al. 5 LEI : Examen des demandes de cas de rigueur de personnes admises à titre provisoire (AP)

L'enjeu : Dorénavant, il ne s'agira plus d'examiner l'intégration, mais plutôt les critères d'intégration conformément à l'article 58a. Selon l'art. 58, al. 1, let. e LEI, lors de l'évaluation de l'intégration, l'autorité compétente tient compte du fait qu'une personne participe à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation. En renvoyant explicitement aux critères d'intégration, le Conseil fédéral entend s'assurer que l'acquisition d'une formation est équivalente à une activité lucrative.

Dans l'ordonnance sur la nationalité OLN, le critère de la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation est concrétisé comme suit :

1. Le requérant participe à la vie économique lorsque son revenu, sa fortune ou des prestations de tiers auxquelles il a droit lui permettent, au moment du dépôt de sa demande et de sa naturalisation, de couvrir le coût de la vie et de s'acquitter de son obligation d'entretien.
2. Il acquiert une formation lorsqu'il suit, au moment du dépôt de sa demande ou lors de sa naturalisation, une formation ou un perfectionnement.
3. Quiconque perçoit une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de sa demande ou pendant sa procédure de naturalisation ne remplit pas les exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation, sauf si l'aide sociale perçue est intégralement remboursée.

Appréciation de la CFM : En principe, le fait de mettre sur un pied d'égalité la participation à la vie économique et la participation à l'acquisition d'une formation lors de l'examen des demandes de cas de rigueur doit être considéré comme un progrès. Néanmoins, la CFM constate que de nombreuses personnes admises à titre provisoire sont tributaires de l'aide sociale bien qu'elles participent à la vie économique (les working poor). Beaucoup dépendent également de l'aide sociale lors de leur formation professionnelle initiale. La perception de l'aide sociale peut être considérée par les autorités comme un indice selon lequel les critères d'intégration cités à l'art. 58a LEI ne sont pas remplis.

Les personnes qui souhaitent déposer un dossier pour cas de rigueur devront bien réfléchir pour savoir si elles veulent s'intégrer durablement dans la vie professionnelle en acquérant une formation. Le financement de la formation est en contradiction avec leur désir d'obtenir une autorisation de séjour.

→ Afin d'éliminer cette problématique, la CFM recommande au Conseil fédéral de prévoir une réglementation d'exception dans la LEI et de concrétiser dans l'OASA la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation.

Une concrétisation pourrait se présenter comme suit :

Art. 77 e de l'OASA

- 1 Une personne participe à la vie économique lorsque son revenu, sa fortune ou des prestations de tiers auxquelles elle a droit lui permettent de couvrir le coût de la vie et de s'acquitter de son obligation d'entretien.
- 2 Une personne participe à l'acquisition d'une formation lorsqu'elle suit une formation initiale ou continue.
- 3 L'exigence de la participation à la vie économique et à l'acquisition d'une formation est également remplie lorsque des personnes admises à titre provisoire perçoivent l'aide sociale.

Lors de l'élaboration du projet actuel, le Conseil fédéral a renoncé à toute autre modification de la loi :

1.4 Art. 63 al. 1 let. c LEI : Allègement de la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de perception de l'aide sociale

L'enjeu : À l'origine, le catalogue de mesures prévoyait une autre modification de la loi, qui aurait facilité aux autorités la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de perception de l'aide sociale. Par la suite, le Conseil fédéral a toutefois renoncé à une telle modification de la loi.

Appréciation de la CFM : Les nombreux durcissements intervenus dans le droit des étrangers au cours des dernières années ont eu lieu en l'absence d'études approfondies et sur la base de données statistiques insuffisantes. Ils ont eu des conséquences existentielles pour beaucoup de personnes concernées.

Avant que le Conseil fédéral ne conçoive et ne décide de nouvelles mesures de durcissement, il conviendrait d'analyser les conséquences sociales des mesures prises jusqu'à présent en matière de droit des étrangers au moyen d'un monitoring pertinent et d'études qualitatives et quantitatives.

La crainte d'un manque d'autonomie financière constaté par les autorités, et les conséquences qui en découlent pour la sécurité du séjour favorisent, selon la CFM, une spirale descendante problématique au sein de la population migrante, ce qui rend l'intégration individuelle et sociale plus difficile, voire la rend impossible.²

→ La CFM salue la décision du Conseil fédéral de ne pas continuer à durcir la non-perception de l'aide sociale dans ce domaine, qui pose problème en termes de politique sociale.

2 Résumé de la réponse à la consultation

La CFM considère que la corrélation entre aide sociale et droit des étrangers, ainsi que la succession des durcissements en matière de droit des étrangers de ces dernières années constitue une pseudo-solution problématique, qui crée davantage de problèmes qu'elle n'en résout.

C'est pourquoi la CFM rejette catégoriquement deux mesures :

- La limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers (art. 38a LEI)
- L'ajout aux critères d'intégration d'un critère de prise en compte de l'encouragement et du soutien de l'intégration des membres de la famille (art. 58a al. 1 let. e LEI)

La CFM salue la mesure suivante :

- La mise sur un pied d'égalité de la participation à la vie économique et de la participation à l'acquisition d'une formation lors de l'examen des demandes de cas de rigueur (art. 84 al. 5 LEI).
Néanmoins, elle recommande vivement que des dispositions légales soient prises en matière de perception d'aide sociale pendant la formation.

Par ailleurs, la CFM remercie le Conseil fédéral d'avoir supprimé une mesure de ce projet :

- L'allègement de la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de perception de l'aide sociale (art. 63 al. 1 let. c LEI).

² Voir à ce sujet : [Guggisberg, Jürg, C. Gerber \(2022\): Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien Bass AG, en allemand uniquement.](#)

Non seulement la Commission fédérale des migrations CFM se prononce clairement contre tout nouveau durcissement à l'interface entre droit social et droit de migration, mais elle invite en outre le Conseil fédéral à réexaminer sur le fond les répercussions des liens actuels entre droit social et droit de la migration. Il convient de développer des mesures plus efficaces pour promouvoir l'indépendance économique de la population étrangère résidant en Suisse et d'empêcher l'obtention illicite de l'aide sociale. Ces mesures devraient être axées sur des incitations plutôt que sur des sanctions et s'orienter vers l'objectif d'une cohabitation harmonieuse et démocratique au sein de la société de migration qu'est la Suisse. Elles devraient aussi être axées sur la participation plutôt que sur l'exclusion de la population résidente étrangère. Ces mesures doivent par principe respecter le droit à l'aide dans des situations de détresse, tel qu'il est garanti par l'article 12 de la Constitution fédérale.

3 Motivations de la position de la CFM

Il est actuellement beaucoup débattu de la future organisation des institutions sociales. Des stratégies visant à restructurer l'État social sont mises au point. Tandis que les uns veulent développer les prestations, les autres travaillent à leur déconstruction. Les débats politiques sont particulièrement virulents quand il est question d'aide sociale.

Or selon l'art. 12 Cst, toute personne en Suisse a droit à une aide en cas de situation de détresse. Par conséquent, les récents développements vont à l'encontre de ce droit.

L'État garantit à tous un standard minimal pour « mener une existence conforme à la dignité humaine ». Le soutien aux personnes dans le besoin n'est pas de la compétence de la Confédération, mais bien de celle des cantons de résidence. Cependant en 2010, l'aide sociale est entrée dans la Constitution fédérale. Avec l'adoption de l'initiative populaire « Pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi) », l'art. 121 al. 3 let. a Cst a été modifié comme suit : « Les étrangers ... sont privés de leur titre de séjour, indépendamment de leur statut, et de tous leurs droits à séjourner en Suisse ... s'ils ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale. »

- **Réduire l'aide sociale dans le domaine de l'asile**

Dès l'introduction de cette notion dans la Constitution fédérale, elle a été corrélée à des aspects relevant du droit de séjour. Alors que l'aide sociale était un sujet de politique sociale, elle est devenue un thème de politique migratoire.

Dans le domaine du droit d'asile, de nombreuses interventions parlementaires se sont attachées à réduire les prestations de l'aide sociale. Cette dynamique s'est répercutée sur la législation. Depuis 2004, les personnes faisant l'objet d'une décision exécutoire de renvoi ne reçoivent plus que l'aide d'urgence. En outre en 2008, l'aide sociale octroyée aux personnes admises à titre provisoire a été réduite.

- **Empêcher les immigrés de bénéficier de l'assurance sociale**

En 2014 – dans la foulée de l'initiative contre l'immigration de masse – l'UDC a établi un lien entre l'aide sociale et l'immigration. Dès lors l'attention s'est portée sur l'arrivée (supposée) des citoyens de l'UE dans les institutions sociales.

Dans sa réponse au postulat « empêcher les immigrés de bénéficier de l'assurance sociale », le Conseil fédéral a fait valoir que l'immigration dans le cadre de l'ALCP concerne en premier lieu le marché du travail et non une augmentation des prestations sociales. Au contraire, les ressortissants de l'UE et de l'AELE versent nettement plus de contributions aux assurances sociales qu'ils n'en perçoivent.

Néanmoins, le Conseil fédéral a par la suite mis en œuvre des mesures visant à « empêcher les ressortissants de l'UE/AELE de bénéficier de droits de séjour et de prestations sociales abusifs. »

- **Réduire l'aide sociale dans le domaine des étrangers**

En 2017 la CIP-E dépose un postulat par lequel elle demande au Conseil fédéral « d'examiner quelles sont les possibilités juridiques de restreindre ou d'exclure l'aide sociale pour les étrangers issus d'États tiers ».

Le rapport du Conseil fédéral faisant suite à ce postulat contenait vingt options d'action, dont la faisabilité fut examinée. Le 15 janvier 2020, le Conseil fédéral adoptait un important train de mesures. Depuis cette date, de nombreuses mesures peuvent être directement mises en œuvre et ne nécessitent pas de modifications de la législation. Mais ce train de mesures en contient aussi qui requièrent des changements de la LEI et doivent donc être soumises à une procédure de consultation.

- **Les conséquences négatives de la judiciarisation de la notion d'intégration**

Le 1^{er} janvier 2019 – les travaux concernant la réduction de l'aide sociale dans le domaine des étrangers battaient leur plein – la loi révisée sur les étrangers et l'intégration LEI entrait en vigueur. Cette loi qui régit le séjour de personnes issues d'États tiers contient à l'art. 58a des critères qui doivent permettre de mesurer l'intégration.

On considère que les étrangers sont intégrés lorsqu'ils disposent de compétences linguistiques suffisantes, qu'ils participent à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation, observent la sécurité et l'ordre publics et respectent les valeurs de la Constitution fédérale. Les personnes qui ne remplissent pas ces critères doivent s'attendre à des conséquences en matière de droit de séjour.

- **La perception d'aide sociale, motif de sanctions dans le droit des étrangers**

La loi révisée sur les étrangers et l'intégration contient de nombreux durcissements. Les obstacles à l'obtention d'une autorisation d'établissement sont plus élevés, le retrait et la rétrogradation de l'autorisation d'établissement ou la non-prolongation de l'autorisation de séjour sont simplifiés.

Selon une nouvelle disposition, au cas où des étrangers avec permis d'établissement, vivant depuis plus de 15 ans en Suisse, perçoivent l'aide sociale, les services sociaux ont l'obligation de les signaler aux autorités de migration. Dans la pratique, ce dispositif mène, entre autres, à ce que des étrangers ayant droit à l'aide sociale y renoncent par crainte de conséquences négatives.³

- **Le lien entre aide sociale et directives du droit d'asile et du droit des étrangers**

L'exposé donné jusqu'à présent illustre la restructuration dans le domaine de l'aide sociale : ce qui à première vue ressemble à des mesures nécessaires pour remanier les institutions sociales, se révèle vu de plus près un moyen de pression exercé sur la politique migratoire.

En ligne de mire, il y a la partie de la population qui est touchée par le démantèlement de l'aide sociale, mais qui ne peut participer à l'élaboration des lois et qui n'a pas de pouvoir de codécision. Les habitants sans passeport suisse doivent subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Si cela ne leur est pas possible, ils

³ La prolongation de l'autorisation cantonale nécessite l'accord du SEM si, au cours des trois dernières années précédant l'expiration de l'autorisation, une personne a perçu plus de 50 000 francs d'aide sociale ou une famille plus de 80 000 francs. L'octroi d'une autorisation de séjour en remplacement d'une autorisation d'établissement révoquée est désormais également soumis à approbation. Si le SEM refuse son accord, la révocation met fin au séjour.

devront quitter la Suisse. Dans cette logique, le lien entre l'aide sociale et le droit des étrangers devient un instrument de gestion de la migration.

Conclusion : La restructuration des institutions sociales requiert des solutions qui concernent l'ensemble de la société

La CFM condamne vivement l'évolution suivante : la réduction successive de l'aide sociale pour les étrangers, les discussions portant sur l'abus de prestations auxquelles les étrangers ont droit selon la Constitution, les débats pour empêcher les immigrés de bénéficier de l'aide sociale, la judiciarisation de la notion d'intégration, le recours à l'aide sociale comme motif de sanction et le lien entre aide sociale et sécurité du séjour. Une évolution qui, selon la CFM, va diamétralement à l'encontre des efforts d'intégration de la Confédération et des cantons.

C'est pourquoi de l'avis de la CFM, il faudrait revenir sur ces changements dans l'intérêt d'une bonne cohabitation dans la société suisse de migration et dans l'intérêt du bon fonctionnement de la démocratie.

Car les narratifs du « nous et les autres », qui ont été utilisés par la politique ces dernières années, notamment dans le domaine de l'aide sociale, affaiblissent la cohésion sociale et la démocratie.

La Suisse est une société façonnée par la migration. Les individus y agissent dans un contexte international et évoluent dans des réseaux de relations transnationaux. Dans une telle société, le discours sur le « nous et les autres » n'a aucun sens. De nouveaux narratifs s'imposent. La Commission fédérale des migrations CFM en est convaincue : les défis auxquels la Suisse devra faire face dans le futur – notamment dans le domaine de la sécurité sociale – requièrent des solutions intégratives touchant l'ensemble de la société.