



5 mars 2019

---

## **Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers**

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse et indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile et des réfugiés

---

## **Aperçu**

*Le Conseil fédéral a mené la procédure de consultation du 5 septembre 2018 au 5 décembre 2018. Au total, 59 prises de position ont été remises. Tous les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), les partis politiques (à l'exception de l'UDC) et les associations faitières de l'économie soutiennent le projet. Il en va de même de l'Union des villes suisses et des autres milieux intéressés. Concernant la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, les critiques qui reviennent le plus souvent portent sur l'absence de financement de transition pour les années 2015 et 2016 marquées par un grand afflux de demandes d'asile et sur la réglementation trop détaillée du processus de première intégration au niveau de l'ordonnance. Certains participants réclament par ailleurs un suivi des moyens engagés. Quant à l'indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux mineurs non accompagnés (MNA) dans le domaine de l'asile et des réfugiés, la plupart des critiques évoquent le montant de l'indemnité supplémentaire et le fait qu'elle n'est versée que pour les personnes âgées de moins de 18 ans. Enfin, certains milieux intéressés souhaitent que l'utilisation des indemnités supplémentaires fasse l'objet d'un suivi de la part de la Confédération et que cette dernière veille davantage au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'entrée en vigueur du projet est prévue pour le 1<sup>er</sup> mai 2019. Les participants à la consultation approuvent cette date. Deux cantons, la CDAS et l'Association des services cantonaux de migration regrettent uniquement que l'indemnisation supplémentaire pour les MNA soit mise en vigueur trop tard.*

## 1 Contexte

Afin d'améliorer l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral ont décidé, le 23 mars 2018 pour la première et le 25 avril 2018 pour le second, d'entamer les travaux de mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse. Le Conseil fédéral a également décidé de faire passer de 6000 à 18 000 francs le forfait d'intégration versé aux cantons et de prévoir la possibilité pour ces derniers d'utiliser ce forfait pour un encouragement linguistique précoce des requérants d'asile. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a été chargé de mettre en œuvre les lignes directrices du processus d'intégration visé au niveau des ordonnances et de mener une procédure de consultation à ce sujet. Parallèlement à l'Agenda Intégration Suisse, la Confédération et les cantons se sont accordés sur un système d'indemnisation des frais se rapportant aux mineurs non accompagnés (MNA) dans le domaine de l'asile. En se fondant sur des frais imputables à l'encadrement et à l'aide sociale de 100 francs par jour et par MNA, le Conseil fédéral a décidé de prendre en charge 86 francs. Eu égard aux frais supplémentaires engendrés, il a également décidé de rehausser les forfaits globaux qu'il verse aujourd'hui déjà sous forme de subventions aux cantons pour les frais de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés. À cet effet, il a approuvé un modèle qui prend en compte l'évolution annuelle de l'effectif des MNA.

Ces décisions de principe du Conseil fédéral doivent être mises en œuvre au niveau des ordonnances. Les modifications nécessaires concernent l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, qui sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (OIE ; RS 142.205), et l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2; RS 142.311). L'OIE réglemente l'encouragement de la première intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire ainsi que l'utilisation du forfait d'intégration pour l'encouragement précoce de la langue chez les requérants tandis que l'OA 2 règle l'indemnisation des cantons pour les frais supplémentaires se rapportant aux MNA.

Le Conseil fédéral a mené la procédure de consultation du 5 septembre au 5 décembre 2018.<sup>1</sup> Au total, 59 prises de position ont été remises. 25 cantons, la CdC, la CDAS, cinq partis politiques, une association faîtière des communes et des villes et quatre associations faîtières de l'économie ainsi que 21 autres milieux intéressés ont remis une prise de position. Sept participants (Organisation des Suisses de l'étranger [OSE], Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil [CEC], Union patronale suisse [UPS], Fédération suisse des bourgeoisies et corporations [FSBC], Association suisse des officiers de l'état civil [ASOEC], Association des chefs de police cantonale des étrangers [APE], Association des offices suisses du travail [AOST]) ont expressément renoncé à prendre position. Le Tribunal administratif fédéral (TAF) renvoie à sa prise de position et renonce à formuler d'autres remarques sur le questionnaire. La CDAS s'exprime uniquement sur l'indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux MNA dans le domaine de l'asile et des réfugiés et renvoie à la prise de position de la CdC pour ce qui est des modifications de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers. Quant à la CdC, elle se restreint à commenter l'Agenda Intégration. GastroSuisse a renoncé à prendre position sur l'OA 2. La Plateforme « Société civile dans les centres fédéraux d'asile » (SSCFA) n'aborde pas le présent projet mais prend position sur l'Agenda Intégration dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure d'asile accélérée. La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police n'a pas déposé de prise de position.

---

<sup>1</sup> FF 2018 5417

## 2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

Le projet était accompagné d'un formulaire comportant quatre questions, qui devaient permettre aux participants de livrer leur appréciation des changements dans l'OA 2 et l'OIE. Le présent rapport livre une synthèse des résultats de la consultation. Il montre quelles questions ont reçu une réponse positive, négative ou sceptique et si des modifications ont été proposées. Dans une première partie, le rapport résume les résultats concernant l'OA 2 et l'OIE (ch. 3). Viennent ensuite les prises de position sur la date d'entrée en vigueur (ch. 4 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). La seconde partie du rapport est essentiellement consacrée aux questions du formulaire (ch. 5). Le ch. 6 comporte une liste des participants qui ont répondu. Pour le détail, se reporter au texte original des avis.<sup>2</sup>

## 3 Principaux résultats

### 3.1 Résultats de la procédure de consultation relative à l'OIE

Tous les cantons qui ont participé à la consultation et la CdC approuvent la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse. Au total, sept cantons et la CdC soutiennent l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2019 de la modification de l'ordonnance. Une bonne moitié des cantons et la CdC demandent néanmoins soit un financement de transition pour les années 2015 et 2016 marquées par un fort afflux de demandes d'asile, soit un versement rétroactif du forfait revu à la hausse dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Seul parti politique à rejeter le projet, l'UDC considère que les personnes admises à titre provisoire doivent par principe être exclues des mesures d'intégration. Le PDC, le PES et le PS soutiennent le projet. Le PDC estime qu'une intégration réussie et durable est dans l'intérêt de la Suisse. Le PES salue toutes les mesures visant à faciliter l'intégration sociale, professionnelle et financière. Le PS considère que la réussite de l'intégration des personnes réfugiées en Suisse nécessite de mettre à disposition les moyens financiers nécessaires. Le PLR approuve le principe d'une augmentation du forfait d'intégration et du forfait global mais pense que les prévisions, qui tablent sur une baisse de 66 millions de francs des coûts liés à l'aide sociale, sont trop optimistes.

Les associations faïtières de l'économie (Union suisse des arts et métiers [USAM], Union suisse des paysans [USP], Union syndicale suisse [USS] et Travail.Suisse) soutiennent le projet. L'USAM approuve l'objectif d'intégrer la moitié de tous les réfugiés reconnus et de toutes les personnes admises à titre provisoire adultes sur le premier marché du travail sept ans après leur arrivée en Suisse. L'USP soutient l'idée générale d'accélérer l'intégration tout en accroissant son efficacité. L'USS est d'avis que les modifications proposées sont un pas dans la bonne direction. Travail.Suisse estime que soutenir les personnes du domaine de l'asile contribue au bien-être de la population. L'Union des villes suisses (UVS) appuie également le projet. Elle souhaite que les offres communales existantes soient prises en compte autant que faire se peut dans le cadre de la mise en œuvre.

Les autres milieux intéressés sont également favorables au projet, notamment parce que l'ancrage de la première intégration et l'augmentation du forfait représentent une étape es-

---

<sup>2</sup> Rapport sur les résultats de la procédure de consultation sous [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DFJP.

sentielle vers un encouragement de l'intégration ciblé et axé sur les besoins. Ils approuvent aussi l'encouragement précoce de la langue chez les requérants d'asile vu que celui-ci a un impact important sur l'intégration professionnelle.

À l'exception de l'UDC, les participants à la consultation qui se sont exprimés sur la mise en œuvre de l'Agenda Intégration sont favorables à ce que le forfait passe de 6000 à 18 000 francs. Près de la moitié des cantons, la CdC, la CDI et l'ASM estiment que le processus de première intégration est réglementé de manière trop détaillée au niveau de l'ordonnance, limitant inutilement le développement dynamique de l'Agenda Intégration. Près de la moitié des cantons, la CdC, la Conférence suisse des délégués à l'intégration et l'Association des services cantonaux de migration (ASM) estiment que le processus de première intégration est réglementé de manière trop détaillée au niveau de l'ordonnance, limitant inutilement le développement dynamique de l'Agenda Intégration.

### **3.2 Résultats de la procédure de consultation relative à l'OA 2**

Tous les cantons qui ont pris position sur l'indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux MNA dans le domaine de l'asile et des réfugiés, de même que la CDAS, approuvent l'augmentation des contributions fédérales. Ils estiment que cette augmentation permettra de mieux couvrir les frais à la charge des cantons dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement. La moitié environ des cantons ont soumis des propositions de modifications concernant le mode de calcul et le montant des indemnités supplémentaires. Certains cantons (AG, AR, BE, FR, GE, GL, GR, NE, VD, VS, ZH) critiquent le fait que ces contributions revues à la hausse ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des coûts engendrés par la mise en œuvre des recommandations relatives aux MNA publiées par la CDAS en mai 2016. Certains cantons (AG, AR, BE, FR, GE, GL, GR, NE, VS, VD, ZH) critiquent le fait que ces contributions revues à la hausse ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des coûts engendrés par la mise en œuvre des recommandations relatives aux MNA publiées par la CDAS en mai 2016. Quelques cantons souhaitent que les indemnités rehaussées versées pour les MNA continuent de l'être lorsque les intéressés ont dépassé l'âge de 18 ans (AR, GL, TI) ou qu'une contribution aux coûts fixes soit versée aux structures (AR, FR) et ce, quel que soit le nombre de MNA qui séjournent dans les cantons. Pour des raisons de transparence et de simplicité, trois cantons (SZ, UR, VD) s'opposent à ce que la part supplémentaire de l'indemnité soit ajustée chaque année en fonction du nombre de MNA. Quatre cantons (GE, SZ, UR, VD) privilégient un forfait global séparé pour les MNA.

L'entrée en vigueur de l'OA 2 modifiée est prévue pour le 1<sup>er</sup> mai 2019. Deux cantons (GR, AG), l'ASM et la CDAS trouvent que les indemnités revues à la hausse entrent en vigueur trop tard. Selon eux, les coûts supportés étaient déjà élevés par le passé. Le canton d'AG demande une indemnisation rétroactive des frais supplémentaires.

Parmi les partis politiques qui ont pris part à la consultation, seule l'UDC rejette les indemnités supplémentaires pour les MNA. Elle remet en question la nécessité d'offrir des traitements de faveur onéreux aux MNA. L'UDC critique également la complexité du mode de calcul et du report des contributions supplémentaires sur les forfaits globaux existants. Elle se prononce en faveur d'une indemnisation au cas par cas des frais liés aux MNA. Le PDC, le PES, le PLR et le PS sont favorables à la hausse des forfaits globaux. Le PS souligne qu'il est impératif de dégager des moyens financiers suffisants pour tenir compte des besoins spécifiques des MNA.

Les associations faîtières de l'économie (USAM, USP, USS et Travail.Suisse) soutiennent le projet. L'USS et Travail.Suisse sont favorables à de solides mesures de protection de l'enfant ainsi qu'à un hébergement et un encadrement adaptés à l'âge et au développement des MNA. Quant à l'UVS, son unique grief concerne le mode de calcul des contributions

supplémentaires et leur report sur les forfaits globaux existants, estimant que ces mesures sont difficilement compréhensibles.

Les autres milieux intéressés (notamment HCR, OSAR, CRS, Caritas, CSAJ, CFM et CSIAS) sont d'accord, sur le principe, avec l'augmentation des forfaits globaux, notamment parce qu'elle contribue selon eux à améliorer l'hébergement et à garantir qu'il soit partout adapté à l'âge des intéressés. Ils proposent néanmoins quelques modifications ou compléments concernant le calcul de l'indemnité supplémentaire et un contrôle renforcé des moyens engagés. Certains milieux intéressés souhaitent que les contributions revues à la hausse continuent à être versées lorsque les intéressés ont dépassé 18 ans et que des contributions transitoires ou des indemnités supplémentaires soient donc versées sur une période plus longue. Certains souhaitent une contribution aux coûts fixes liés aux MNA. Enfin, certains demandent que la Confédération veille davantage au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et que l'utilisation des indemnités supplémentaires soit soumise à un instrument de contrôle ou fasse l'objet d'un suivi en bonne et due forme.

## **4 Date d'entrée en vigueur**

Les modifications de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) et de l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2) doivent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2019.

Les participants à la consultation se sont exprimés comme suit sur la date d'entrée en vigueur:

- Les cantons BS, GL, SG, SH, SZ, ZH et la CdC approuvent l'entrée en vigueur de l'OIE au plus tard au 1<sup>er</sup> mai 2019. Les autres cantons ne se sont pas explicitement exprimés sur l'entrée en vigueur de l'OIE. Plus de la moitié des cantons et la CdC souhaitent un financement de transition pour les années 2015 et 2016 marquées par un fort afflux de demandes d'asile ou un versement rétroactif du forfait revu à la hausse dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018.
- Les cantons AG et GR ainsi que la CDAS et l'ASM estiment que l'OA 2 entrera en vigueur trop tard. Les autres cantons ne se sont pas explicitement exprimés sur l'entrée en vigueur de l'OA 2.

## **5 Avis en détail**

### **5.1 OIE**

**La première question portait sur l'augmentation du forfait d'intégration de 6000 francs actuellement à 18 000 francs (art. 15 AP-OIE).**

*Approbation*

**Cantons:**

AG (mit Vorbehalt), AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU (mit Vorbehalt), LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI (mit Vorbehalt), UR, VD, VS, ZG, ZH, KdK

**Partis:**

CVP, GPS, FDP (im Grundsatz), SP

**Associations/milieus intéressés:**

AsyLex, AvenirSocial, Caritas, EKM, GastroSuisse, JUSPAX, KID, SAH, SAJV, SBV, SFH, SGB, SGB/FSS, SGV/UASM, SKOS, SRK, SSV, TISG, Travail.Suisse, UNHCR, VKM

La CdC (tout comme BS, GL, GR, SH, SZ et ZH) estime que l'augmentation du forfait d'intégration résulte d'une analyse commune approfondie. Selon elle, l'analyse aurait montré que renforcer l'encouragement spécifique de l'intégration de manière à répondre aux besoins nécessiterait au moins 18 000 francs.

Der Kanton GL weist darauf hin, dass eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Integration die entsprechenden finanziellen Mittel erfordere, wie die letzten Jahre gezeigt hätten.

Aus Sicht des Kantons SG werden mit der Erhöhung der Integrationspauschale die anfallenden Kosten für die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen besser abgebildet.

Der Kanton SZ hält fest, dass die Erhöhung einer langjährigen Forderung der Kantone entspreche. Dennoch dürfe nicht verschwiegen werden, dass damit die negativen Folgen der übermässigen Migration für die Kantone und Gemeinden durch Bundesgelder einstweilen einfach überdeckt werden.

Der Kanton TG führt aus, die zusätzlichen Geldmittel dürften nicht unverhältnismässig durch administrative Forderungen beansprucht werden. Die Mittel sollten auch für individuelle integrationsfördernde Massnahmen ausserhalb der katalogisierten Angebote eingesetzt werden können.

Aus Sicht des Kantons UR erfordern eine erfolgreiche Umsetzung des Erstintegrationsprozesses und die Erreichung der Ziele der Integrationsagenda deutlich mehr finanzielle Mittel als heute. Mit der erhöhten Integrationspauschale verbessere sich die Situation deutlich.

Le canton VS considère que les objectifs que les cantons doivent atteindre dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration sont ambitieux, en particulier pour les cantons bilingues.

Der Kanton TI hält fest, dass mit der Erhöhung der Pauschale die Kosten der Regelstrukturen, insbesondere diejenigen im Bildungssystem, nicht vollständig gedeckt würden.

Der Kanton ZG setzt seit dem 1. Januar 2018 das Konzept «Sprachliche und berufliche Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich» um. Er führt aus, dass die

aktuelle Integrationspauschale von 6000 Franken bei Weitem nicht die Kosten decke, die dem Kanton tatsächlich entstehen.

AsyLex hinterfragt die rein geschäftlichen Interessen von Integrationsangeboten. Gerade dort sei vermehrt ein Augenmerk auf die Qualität der Dienstleistungen zu werfen.

Aus Sicht des SGB ist die Erwerbsintegration eine wichtige Voraussetzung nicht nur für die finanzielle Unabhängigkeit, sondern auch für den Selbstwert von Menschen. Die vorgesehene Erhöhung der Integrationspauschale sei eine zielführende Massnahme und spiegle in einem angemessenen Mass die realen Aufwendungen.

Aus Sicht der EKM ist die Erhöhung der Integrationspauschale eine Investition in die Zukunft. Sie weist darauf hin, dass soziale Kontakte zur ansässigen Bevölkerung auch die Integration ins Berufsleben erleichtern können. Angebote im Bereich der sozialen Integration sollten deshalb allen anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen offenstehen.

La CDAS indique que le forfait d'intégration revu à la hausse ne permettra pas de couvrir tous les coûts liés à l'intégration professionnelle. Selon elle, les valeurs empiriques montrent que des programmes de qualification intensifs coûtent en moyenne 20 000 francs par personne et par an.

JUSPAX begrüsst die Erhöhung der Integrationspauschale und weist darauf hin, dass die Kantone im Gegenzug die eigenen Leistungen nicht zurückfahren dürfen. Diese Gefahr bestehe durchaus und würde die Zielsetzung einer besseren Integration unterlaufen.

Das SRK hofft, dass die Kantone verpflichtet werden, auch in der Praxis die Integrationsvereinbarungen mit der genannten Zielgruppe einzuführen und diese Pauschalen auch effektiv weitgehend für die Finanzierung von individuellen Unterstützungsmassnahmen einzusetzen.

Das SAH hofft, dass die erhöhte Pauschale tatsächlich zugunsten der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen eingesetzt und nicht für die Lohnkosten von Mitarbeitenden verwendet wird.

Travail.Suisse renvoie à certains calculs, qui auraient montré que le forfait d'intégration actuel ne suffit pas pour couvrir les coûts de l'intégration, et estime qu'il faudrait donc augmenter le forfait.

Aus Sicht des UNHCR stehen nun die Kantone in der Pflicht, die Integrationsleistungen auszubauen und ein ausreichendes Angebot an Integrationsprogrammen bereitzustellen.

*Rejet*

**Cantons:**

Keine

**Partis:**

SVP

**Associations/milieus intéressés:**

Keine

Die SVP ist der Ansicht, dass der Integrationswille primär von den betroffenen Personen selbst kommen muss und keine originäre Staatsaufgabe darstellt. Darüber hinaus lehnt sie ab, dass vorläufig Aufgenommene aktiv integriert werden sollen.



**La deuxième question portait sur le processus de première intégration et sur l'utilisation du forfait d'intégration pour l'encouragement précoce de la langue chez les requérants d'asile en procédure étendue (art. 14a et art. 15 AP-OIE).**

*Approbation*

**Cantons:**

AG, AR (sur le principeim Grundsatz), BE, BL, BS, FR, GE, GL (mit Vorbehalt), GR, JU, LU, NE, NW (mit Vorbehalt), OW (mit Vorbehalt), SG (im Grundsatz), SO, SH, SZ, TI, UR, VD, VS (mit Vorbehalt), ZG, ZH, KdK

**Partis:**

CVP, GPS, FDP (im Grundsatz), SP, SVP (mit Vorbehalt)

**Associations/milieus intéressés:**

AsyLex, AvenirSocial, BVGer (mit Anmerkungen), Caritas, EKM, GastroSuisse, KID, SAH, SAJV, SBV, SGB, SGB/FSS, SGV/USAM, SKOS, SSV (mit Vorschlägen), Travail.Suisse, UNHCR, VKM (mit Vorbehalt)

Huit cantons (AR, BS, GL, GR, NE, SH, SZ, ZH), la CdC et l'ASM estiment que le processus de première intégration est réglementé de manière trop détaillée au niveau de l'ordonnance. Deux cantons (GR, SH), la CDI et l'ASM réclament la suppression pure et simple de l'art. 14a, al. 3, let. b et e. Le canton NE souhaite que les formulations des dispositions concernées soient modifiées en conséquence (let. b et e).

La CdC (tout comme BS, GL, GR, SH, SZ, ZH) approuve explicitement le fait que le forfait puisse également être utilisé pour des mesures d'encouragement de l'apprentissage linguistique par les requérants d'asile.

Le canton FR se demande comment l'objectif « Sept ans après leur arrivée en Suisse, les personnes AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale ? » pourra être évalué.

Le canton VS pense qu'il sera difficile d'atteindre l'objectif « Au début de leur scolarité obligatoire, 80% des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence » au vu des délais de mise en œuvre courts et des moyens financiers mis à disposition.

Drei Kantone (GL, OW, UR) machen die Umsetzung des Erstintegrationsprozesses von der gleichzeitigen Erhöhung der Pauschale auf 18 000 Franken abhängig.

Le canton GE indique que la réalisation des objectifs ambitieux nécessite d'adapter rapidement et efficacement les structures existantes, ce qui aura des répercussions sur les finances du canton malgré la hausse des forfaits. Le canton estime donc important de tenir compte des particularités des cantons et de faire preuve de flexibilité pour les mesures de financement.

Die Caritas befürwortet die Verankerung des Erstintegrationsprozesses sehr. Die Kann-Formulierung müsse durch eine Soll-Formulierung ersetzt werden.

Der Kanton GR beantragt, die «Massnahmen des Erstintegrationsprozesses» aus der Aufzählung zu streichen (Art. 14 Abs. 2).

AsyLex begrüsst die detaillierte Festlegung der Massnahmen des Erstintegrationsprozesses. Dadurch werde eine zielgerichtete Verwendung und somit eine wirksame Integration unter-

stützt.

Aus Sicht des SSV definiert die Verordnung den verwendeten Begriff des «Erstintegrationsprozesses» nur ungenügend. Der SSV empfiehlt, die im Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 verwendeten Begriffe zu übernehmen.

La CDI estime que les termes « processus de première intégration » et « première intégration » prêtent à confusion. Selon elle, il faudrait parler d'« encouragement de la première intégration ».

Aus Sicht des Kantons SG erleichtert eine frühe Sprachförderung bei Asylsuchenden die Arbeit in der Betreuung und die Vermittlung der Erstinformationen und bildet die Grundlage für berufliche und soziale Integrationsmassnahmen.

Nach Ansicht der SVP sollen Integrationsmassnahmen möglichst wirksam sein, wenn der Staat sich schon dazu entscheidet. Unter dieser Voraussetzung erscheine ein frühes Einsetzen der Massnahmen als sinnvoll. Allerdings sollten nur Personen von diesen Massnahmen profitieren können, die mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Bleiberecht erhalten werden.

Les cantons GE et VS demandent que l'art. 17, al. 2<sup>bis</sup> soit modifié de telle sorte que les cantons puissent utiliser le forfait d'intégration dans le cadre de programmes d'intégration cantonaux.

Le canton VD souhaite que les objectifs d'intégration fixés dans l'Agenda Intégration Suisse soient repris dans l'ordonnance, car l'art. 14, al. 3, cite des mesures concrètes et contraignantes en vue de leur réalisation. Il souhaite également que toutes les mesures recommandées à l'art. 14a, al. 3, soient financées en faveur des requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure étendue. À défaut, il s'agirait au moins de prévoir le financement des mesures citées sous les let. a et b de l'al. 3. Le canton propose par ailleurs la formulation suivante pour l'art. 14, al. 2 : « Elle [la convention-programme] est renouvelée au plus tard après quatre ans ».

Der Kanton NW ist der Ansicht, dass Sprachkurse vor allem für anerkannte Flüchtlinge stattfinden sollten, und nicht bereits für Asylsuchende.

Der Kanton SG begrüsst, dass der Bund mit der Ausweitung des Verwendungszwecks der Integrationspauschale auf Asylsuchende im erweiterten Verfahren den Handlungsspielraum der Kantone erhöht. Wie die Finanzmittel innerhalb der Kantone verwendet werden, sei indes Sache der Kantone.

Der Kanton SO bewertet es als positiv, dass die Pauschale auch für Massnahmen zur Sprachförderung von Asylsuchenden eingesetzt werden kann, deren Gesuch im erweiterten Verfahren behandelt wird.

Der Kanton SZ betont, dass er als Reaktion auf die hohe Bleibequote bei den Asylgesuchen bereits seit drei Jahren frühzeitige Sprachförderung betreibt, und dies mit guten Ergebnissen.

Der Kanton TG führt aus, bei der Verankerung des Erstintegrationsprozesses sei es wichtig, dass die Potenzialabklärungen individuell und möglichst verknüpft mit dem ersten Arbeitsmarkt eingeführt werden.

Für den Kanton ZG braucht es neben der sprachlichen Förderung auch eine Förderung in den Fächern Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.

Aus Sicht der CVP kann nur mit guten Kenntnissen einer Landessprache eine nachhaltige Integration stattfinden.

Der SGB begrüsst, dass die Massnahmen inklusive Sprachförderung möglichst früh einsetzen und für die Kantone einheitlich und verbindlich sind, vorausgesetzt, dass sie für die Asyl-

suchenden freiwillig und nicht mit Zwang verbunden seien.

GastroSuisse fordert, dass die Teilnahme an Praxiseinsätzen sowohl für die Branchen als auch für den einzelnen Arbeitgeber freiwillig bleiben soll. Zudem sollen die teilnehmenden Betriebe für ihren Aufwand entschädigt werden. Eine zusätzliche Vergütung, die den Aufwand übersteigt, würde zudem die Betriebe motivieren, mehr Praxiseinsätze anzubieten.

Aus Sicht der VKM sollte die Integrationsförderung mit dem Angebot der Regelstrukturen koordiniert werden. Deshalb sei der zweite Satzteil zu kürzen (Art. 14a Abs. 1). Ferner sei Artikel 14a Absatz 2 zu ergänzen. Zudem beantragt die VKM, die Formulierung betreffend Sprachförderung zu präzisieren. Sie beantragt zudem die folgende Formulierung: « Personen im erweiterten Verfahren erfahren eine Sprachförderung, wenn die Chancen auf eine positive Beurteilung des Asylgesuchs (Status als Flüchtling oder vorläufig aufgenommene Person) gross sind. »

Travail.Suisse estime que l'encouragement précoce de la langue aura des répercussions positives pour les intéressés mais aussi pour leurs interlocuteurs de la société civile.

Die EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass Angebote zur Förderung der Lokalsprache im erweiterten Verfahren in allen Kantonen verbindlich über die Integrationspauschale finanziert werden sollten.

La CDI demande que l'« encouragement linguistique » soit remplacé par « encouragement » et que le terme « relatif » plutôt que « en faveur » continue d'être employé (art. 15, al. 3).

Aus Sicht des SAH und AvenirSocial sollen die Beratung und Begleitung durch ausgebildetes Fachpersonal erfolgen (Art. 14a Abs. 3 Bst. c).Y

Der SGB/FSS betont die Notwendigkeit einer frühzeitigen Sprachförderung insbesondere für hörbehinderte und gehörlose Asylsuchende im erweiterten Verfahren. Er beantragt eine entsprechende Formulierungsänderung (Art. 14a Abs. 3 Bst. d).

Das UNHCR regt an, die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen nicht auf den Arbeitsmarkt zu beschränken, sondern auch in weiteren Bereichen zu erleichtern.

AsyLex beantragt eine zwingende Bestimmung für die Verwendung der Pauschale zur Sprachförderung von Personen im erweiterten Verfahren.

*Rejet*

**Cantons:**

Néant

**Partis:**

Néant

**Associations/milieux intéressés:**

TISG

Der TISG ist der Ansicht, dass die Gelder erst einzusetzen sind, wenn die Schulstandsabklärung und ein Assessment stattgefunden haben und der Massnahmenplan steht. Ein zielgerichteter Mitteleinsatz könne nicht garantiert werden, wenn die Entscheidungsbasis fehle.

## **Financement de transition pour les requérants d'asile arrivés dans les années 2015 et 2016 marquées par un fort afflux de demandes d'asile ou versement rétroactif du forfait revu à la hausse**

Six cantons (FR, GE, JU, NE, VD, VS) demandent un versement rétroactif du forfait. Quatre d'entre eux (FR, NE, VD, VS) souhaitent un versement rétroactif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Neuf cantons (AG, BS, GL, GR, SH, SO, SZ, ZH, NE), la CdC et l'ASM réclament des moyens financiers supplémentaires pour la phase de transition afin que les cantons puissent également prendre des mesures d'intégration appropriées pour les requérants d'asile arrivés dans les années 2015 et 2016 marquées par un fort afflux de demandes d'asile.

Die VKM erachtet es als problematisch, dass für die bisherigen Fälle eine Übergangsfinanzierung fehlt, weil der Bund beim Abbau der Pendenzen aus den zuwanderungsstarken Asyljahrgängen 2015 und 2016 den betroffenen Personen überwiegend Asyl oder eine vorläufige Aufnahme gewährt. Der Kanton SO empfindet es als stossend, dass das Staatssekretariat für Migration aktuell auffallend viele Entscheide fällt, die noch mit einer tieferen Pauschale abgegolten werden.

## **Monitoring (controlling) des prestations fournies par les bénéficiaires des subventions et monitoring de la réalisation des objectifs fixés**

Huit cantons (BE, BS, GL, GR, SH, SZ, UR, ZH) et la CdC font remarquer que le suivi de l'Agenda Intégration ne porte que sur les personnes pour lesquelles un forfait de 18 000 francs est alloué.

Trois cantons (BS, GR, JU) et l'ASM trouvent difficile de gérer l'encouragement de l'intégration de manière variable selon la date de la décision d'asile. Der Kanton GR und die VKM machen geltend, dass deshalb ein entsprechendes Monitoring nicht nur erschwert, sondern verunmöglicht werde.

Aus Sicht der FDP stehen mit der Erhöhung der Integrationspauschale die Kantone in der Pflicht. Die Schätzung im erläuternden Bericht, der mit einer jährlichen Reduktion der Sozialhilfekosten von 66 Millionen Franken rechnet, sei optimistisch. Die FDP verlangt ein Kosten-Nutzen-Monitoring sowie die regelmässige Berichterstattung an das Parlament. FDP und CVP fordern Sanktionsmöglichkeiten für den Fall, dass die Kantone ihre Aufgaben ungenügend wahrnehmen.

Für die SP ist es zentral, dass das vorgesehene Controlling des Bundes mittels Programmvereinbarung wirksam umgesetzt und konsequent kontrolliert werden wird. So werde sichergestellt, dass die Kantone die vom Bund zusätzlich erhaltenen Gelder zweifelsfrei zweckgemäss einsetzen.

Die Caritas (sinngemäss SAJV und SFH) fordert, der Bund müsse mit einem Monitoring sicherstellen, dass die Kantone ihre Angebote entsprechend dem vorgesehenen Prozess erweitern und ausgestalten, um die definierten Ziele zu erreichen.

Aus Sicht von AsyLex ist eine regelmässige Evaluation unter Einbezug der kantonalen Stellen, der externen Anbieter von Integrationsangeboten, der Geflüchteten sowie auch anderer Stellen erforderlich.

## Remarques générales concernant l'OIE

Le TAF estime que l'art. 15, al. 5, laisse une grande marge d'appréciation aux cantons dans l'utilisation des forfaits d'intégration et considère qu'une définition plus précise de la part consacrée par les cantons aux requérants d'asile en procédure étendue serait souhaitable, afin d'harmoniser dans la mesure du possible les pratiques cantonales. Une telle harmonisation peut aussi être atteinte par la voie de directives.

Aus Sicht von AvenirSocial liegt der Fokus der Integrationsagenda zu stark auf der wirtschaftlichen Integration.

Le canton GE estime que le forfait de 11 000 francs devrait passer à 18 000 francs pour les réfugiés à réinstaller. Il constate que la grande majorité des personnes de cette catégorie sera déjà entrée en Suisse d'ici au 1<sup>er</sup> mai 2019. Der Kanton SH begrüsst die Überführung der Resettlement-Programme in die Systematik der Integrationsagenda.

Der Kanton TI macht geltend, dass die Ziele der Integrationsagenda ehrgeizig seien, und zwar insbesondere die berufliche Qualifizierung junger Erwachsener. Die Zielerreichung hänge nicht nur von den Mitteln ab, sondern vor allem von der Zusammenarbeit mit der Arbeitswelt. Deshalb sei es wichtig, dass Arbeitslose und Sozialhilfebezüger, die von der Integrationsagenda keinen Nutzen ziehen können, nicht benachteiligt werden.

Der SSV befürwortet, dass Asylsuchende auch fallweise andere Integrationsmassnahmen nutzen können.

Selon Travail.Suisse, l'objectif d'intégration ne devrait pas entraver la sécurité sur le marché du travail mais au contraire l'améliorer.

Eine Privatperson lehnt die Vorlage ab. Ihrer Ansicht nach wäre es viel wirtschaftlicher und sozialer, in die Integration von Schweizerinnen und Schweizern zu investieren, die nach einem schwierigen Lebensverlauf vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wurden.

Caritas und JUSPAX führen aus, dass die Schulbildung bis zum Niveau der obligatorischen Schule in der Integrationsagenda nicht erwähnt werde. Sie sprechen sich dafür aus, dass Bund und Kantone Strategien entwickeln, damit alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zum Alter von 30 Jahren das Schulniveau der obligatorischen Schule erreichen.

La CDI estime qu'il ne faut pas oublier que la participation sociale de toutes les personnes est essentielle (vaut également pour les personnes établies en Suisse). Selon elle, cet élément devra à l'avenir être pris en compte dans la communication.

Nach Ansicht der EFS müssen bei der Umsetzung der Integrationsmassnahmen zwingend die unterschiedlichen Ausgangslagen von weiblichen und männlichen Asylsuchenden in Betracht gezogen werden.

Das SRK stellt im bisherigen System erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen fest. Wünschenswert wäre eine kürzere Wartefrist von drei Monaten für die Erstintegration.

Aus Sicht des SFH ist Artikel 15 verbindlich zu formulieren, um regionale Unterschiede zu vermeiden.

## 5.2 OA 2

**La troisième question concernait l'augmentation du forfait global, prévue pour tenir compte des frais supplémentaires des cantons en matière d'encadrement et d'hébergement des MNA dans le domaine de l'asile et des réfugiés (art. 22 et 26 AP-OA 2).**

*Approbation*

**Cantons:**

BL, BS, NW, OW, JU, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG und SODK  
AR, BE, FR, GE, GL, GR, NE, VD, VS, ZH (im Grundsatz)  
AG (mit Vorbehalt)

**Partis:**

CVP, GPS, FDP, SP

**Associations/milieus intéressés:**

EKM, KID, JUSPAX, SGB, SBG-FFS, SGV, Travail.Suisse, SBV, SSV, SKOS, ZIAB  
ADEM, AsylLex, AvenirSocial, Caritas, SAH, SAJV, SFH, SRK, TISG, UNHCR, VKM (im Grundsatz)

Huit cantons (OW, NW, JU, LU, SG, SH, SZ et ZG) soutiennent sans réserve l'augmentation du forfait global. Sept autres (AG, BL, GR, SO, TG, TI, UR) et la CDAS l'approuvent au motif qu'elle permettra de mieux couvrir les frais supplémentaires des cantons en matière d'hébergement et d'encadrement.

Le canton GR et la CDAS estiment que l'augmentation des indemnités arrive trop tard et que les cantons supportent déjà des coûts supplémentaires depuis plusieurs années en raison de la part élevée de MNA attribués. Le comité directeur de la CDAS trouve donc la date d'entrée en vigueur prévue tardive, notamment parce que les arrivées de MNA ont considérablement reculé ces derniers temps. Der Kanton AG beantragt aus den gleichen Überlegungen, dass die höhere Globalpauschale ein Jahr rückwirkend ebenfalls noch ausbezahlt wird.

Huit cantons (AR, BE, FR, GE, NE, VS, VD et ZH) approuvent le principe d'une augmentation du forfait global mais font remarquer que les coûts effectifs liés aux structures mises en place pour les MNA étaient nettement plus élevés que ce que permet de couvrir le forfait global revu à la hausse qui est proposé.

Le canton FR cite notamment les coûts liés à la mise en œuvre de l'intégration des jeunes enfants. Il estime que les forfaits ne sont toujours pas assez élevés pour satisfaire pleinement les droits qui découlent de la Convention sur les droits de l'enfant et pour assurer l'encadrement requis dans les structures d'accueil pour enfant.

Les cantons ZH et GE indiquent que les coûts de 100 francs par jour et par MNA, sur lesquels table la Confédération, se fondent sur une moyenne des coûts de tous les cantons, y compris des cantons qui hébergent les MNA dans des logements pour requérants d'asile adultes ou dans les communes. Or, dans le canton de Zurich, qui a mis en place des centres spécifiques pour MNA, lesquels accueillent la majorité de ces personnes, les coûts liés à l'hébergement, à la restauration et à l'encadrement atteignent près de 150 francs par jour. Un montant de 150 francs permettrait de tenir compte de l'ensemble des recommandations

de la CDAS. Le canton GE renvoie aux demandes initiales de la CDAS et souligne que l'augmentation proposée ne répond pas à ces exigences. Il relève en effet que les structures minimales répondant aux critères spécifiques des besoins des MNA doivent être mises à disposition même en cas de diminution du volume des forfaits.

Le canton VD demande une indemnité plus élevée qui couvre les coûts et répond aux recommandations de la CDAS sans grever davantage le budget des cantons. Ähnlich argumentiert der Kanton AR. Les cantons GL et VD font valoir que l'augmentation du forfait global est calculée de manière trop juste. Ils déplorent le fait que la Confédération ait renoncé à indemniser pleinement les coûts dans le domaine de l'encadrement.

Die Kantone AR und GL weisen darauf hin, dass sich der Betreuungsaufwand für MNA mit dem Erreichen der Volljährigkeit nicht sofort ändert. Aus verschiedenen Gründen benötige der grössere Teil der Personen weiterhin eine enge Begleitung. Auch diese Kosten würden nach wie vor nicht entschädigt.

CVP und FDP erachten eine höhere Beteiligung des Bundes an den durch die Asylpolitik des Bundes entstehenden Kosten auf Kantons- und Gemeindeebene als angezeigt. Die CVP begründet ihre befürwortende Haltung damit, dass sie sich für einen starken Föderalismus einsetze.

Die SP erachtet es als zwingend notwendig, dass genügend finanzielle Mittel bereitstehen, um den spezifischen Bedürfnissen der MNA Rechnung tragen zu können.

Die GPS unterstützt eine höhere Beteiligung des Bundes an den kantonalen Kosten für die Unterbringung und Betreuung von MNA vorbehaltlos.

L'USP, la CDI, l'USS, la FFS, l'USAM, la CDAS et Travail.Suisse approuvent l'augmentation du forfait global.

Selon l'USS et Travail.Suisse, les requérants d'asile mineurs constituent un groupe vulnérable qui nécessite une protection particulière. La Suisse doit accorder cette protection et elle doit héberger et encadrer les enfants et les jeunes qui ont fui leur pays de manière appropriée à leur âge et à leur développement. L'USS et Travail.Suisse soulignent également que les droits des enfants doivent être respectés sans restrictions, en particulier le droit au respect du bien de l'enfant, à l'éducation et au développement. Bei der Wahrung dieser Rechte sind in den Augen des SGB Kostenargumente nachrangig. Der SGB legt dar, dass die Folgekosten einer nicht adäquaten Unterbringung und Betreuung mit grosser Wahrscheinlichkeit weit höher seien als die zusätzlichen Initialaufwendungen.

Der SSV begrüsst die Erhöhung der Globalpauschale um einen Zusatzbestandteil für MNA. Gerade bei dieser jungen Zielgruppe sei entscheidend, dass sie nachhaltig ins Bildungs- und Berufsbildungssystem der Schweiz integriert werden könne.

TISG unterstützt die Erhöhung der Globalpauschale im Grundsatz. Es müssten aber auch die Leistungen skizziert werden, die mit diesen Beträgen finanziert werden müssen. Der Mehraufwand, der aufgrund der MNA entstehe, liege nicht bei den Zentren, Lebenshaltungskosten, Bildung (Regelstrukturen), Qualifizierungsprogrammen usw., sondern bei den vormundschaftlichen Massnahmen, der sozialpädagogischen Begleitung und der Schulsozialisierung. Es sei deshalb entscheidend, dass die Ablösung von den Bundesempfangszentren so rasch als möglich erfolge, damit der spezifische Förderprozess an die Hand genommen wird.

ADEM, AsyLex, AvenirSocial, Caritas, SAJV, SFH und SRK befürworten die Erhöhung der Globalpauschale zur besseren Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen. Die Erhöhung ermögliche, MNA flächendeckend altersgerecht unterzubringen. Nach Ansicht von ADEM, AsyLex, AvenirSocial, Caritas, SAJV und SFH muss auch kontrolliert

werden, ob die Standards gemäss Kinderrechtskonvention eingehalten werden. Es sei zentral, dass die Kantone die Pauschale tatsächlich dazu verwenden, kindergerechte und dem Alter und der Situation entsprechende Unterkünfte und Betreuung zu gewährleisten. AvenirSocial und SAJV sprechen sich daher für ein geeignetes Kontrollinstrument aus. ADEM, AsyLex und SFH fänden ein Monitoring über die Verwendung der Mittel sinnvoll. AsyLex fordert konkret, dass die Kantone dem Bund jeweils per 31. Januar Bericht erstatten über die Verwendung der Bundesbeiträge für MNA. Bei der Feststellung von Defiziten könnte sodann die Programmvereinbarung gemäss Artikel 14 VIntA entsprechend angepasst werden.

Das SRK fordert ergänzend zu den höheren Abgeltungen, dass der erhöhten Verletzlichkeit von MNA auch nach Volljährigkeit mit Brückenangeboten und Vernetzung Rechnung getragen wird. Überdies fordert das SRK eine nationale Harmonisierung im Bereich Unterkunft und Betreuung von MNA im Sinne des Kindeswohls nach der Kinderrechtskonvention.

EKM und SAH stimmen der Erhöhung der Globalpauschale zu und erachten die Wahrung der Kinderrechte als zentral. Das SAH verweist auf die Fixkosten, die im Zusammenhang mit der spezifischen Unterbringung und Betreuung von MNA gemäss SODK-Richtlinien unabhängig von deren Zahl entstehen. Es schlägt die Prüfung eines Sockelbeitrags vor, der zur Deckung der Fixkosten verwendet werden könnte. Die Erhöhung der Globalpauschale sei aus nicht nachvollziehbaren Gründen zu knapp ausgefallen. Die EKM bekräftigt ihre Zustimmung zu den höheren Abgeltungen mit dem Hinweis auf die hohe Bedeutung eines vertrauensvollen sozialen Umfelds und Bildungsmöglichkeiten, die den Anschluss an das Schweizer Bildungssystem ermöglichen. Ein besonderes Augenmerk ist gemäss EKM und SFH auf die Bedürfnisse von Mädchen und jungen Frauen zu legen.

Die VKM befürwortet die Erhöhung der Globalpauschale, weil diese die den Kantonen entstehenden Zusatzkosten für die Unterbringung und Betreuung künftig besser abdecke. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Erhöhung der Entschädigungsansätze an sich zu spät erfolge und die Mehrkosten bei übermässig hohem Anteil an zugewiesenen MNA über mehrere Jahre bereits bei den Kantonen angefallen seien.

Das UNHCR begrüsst die Erhöhung der Globalpauschale. Die Kantone seien nun gefordert, die auf internationalen Standards basierenden Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich umzusetzen, bestehende Schutzlücken zu schliessen und die unterschiedlichen Schutzniveaus in den einzelnen Kantonen anzugleichen. Das UNHCR würde eine noch höhere Bundessubvention gemäss der SODK-Kostenerhebung begrüssen.

*Rejet*

**Cantons:**

Néant

**Partis:**

SVP

**Associations/milieus intéressés:**

Néant

Die SVP spricht sich gegen die Erhöhung der Globalpauschale aus, mit der den Zusatzkosten der Kantone für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA) Rechnung getragen werden soll. Anstatt die Zusatzkosten mit einer Erhöhung der Pauschale zu überdecken, sollte in den Augen der SVP der Bund eingehender und unter Zuhilfenahme zusätzlicher wissenschaftlicher Methoden prüfen, ob die MNA tatsächlich minderjährig sind oder ob sich diese nicht bloss als solche ausgeben.



Weiter sei kritisch zu hinterfragen, inwiefern die kostenintensiven Sonderbehandlungen tatsächlich notwendig und gerechtfertigt sind.

**La quatrième question portait sur l'adaptation des coûts supplémentaires pour les MNA dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Il s'agissait de déterminer si les participants approuvaient l'ajustement annuel des parts du forfait global à l'évolution de la proportion de MNA dans l'effectif global (art. 22, al. 1 et 6, et 26, al. 1 et 6, AP-OA 2).**

*Approbation*

**Cantons:**

AG, BE, BL, BS, GR, JU, LU, OW, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, ZG, ZH und SODK  
AR, FR, GL, VS (im Grundsatz)

**Partis:**

CVP, FDP, SP, GPS

**Associations/milieus intéressés:**

EKM, JUSPAX, KID, SGB, SBG-FFS, SBV, SGV, SKOS, Travail.Suisse  
ADEM, AvenirSocial, Caritas, SAJV, SAH, SSV, SFH, SRK, TISG, UNHCR (im Grundsatz)

Douze cantons (AG, BE, BS, GR, JU, OW, NE, NW, LU, SG, ZG, ZH) et la CDAS se félicitent de l'ajustement annuel de la part supplémentaire en fonction de la proportion de MNA dans l'effectif global et considèrent que cette réglementation fait sens. La CDAS estime que la modification de l'OA 2 est conforme au résultat des négociations entre la Confédération et les cantons. Der Kanton ZH bekräftigt, dass es aufgrund des gewählten Modells (Umlegung der Zusatzkosten auf die Globalpauschale für alle subventionsberechtigten Personen des Asylbereichs) zwingend sei, dass der Bund die MNA gleichmässig nach dem üblichen Verteilschlüssel an die Kantone zuweise. Der Kanton SG betont, dass die Anpassung aufgrund der grossen Schwankungen beim Bestand eine Herausforderung für die Bereitstellung der Grundinfrastruktur darstelle. Der Kanton GR weist nochmals darauf hin, dass in jüngerer Vergangenheit über mehrere Jahre sehr hohe Kosten zu Lasten der Kantone angefallen seien.

Drei weitere Kantone (AR, GL, SO) befürworten, dass keine zusätzliche Pauschale ausgerichtet, sondern im Sinne einer administrativ weniger aufwendigen Lösung eine Umlegung auf die bestehenden Globalpauschalen vorgenommen wird. Die Kantone AR und GL merken jedoch an, dass die Einbindung der MNA-Abgeltung in das System der Globalpauschalen die Intransparenz bei den Globalpauschalen verstärke. Gemäss dem Kanton GL erschwert das gewählte Modell die Kontrolle der Quartalsüberweisungen.

Le canton FR est favorable à l'ajustement annuel. Il estime néanmoins important de créer une base financière pour maintenir les structures en place et poursuivre les travaux d'encadrement (p.ex., suivi et représentation des MNA) pour le cas où l'effectif des MNA connaîtrait un fort recul. Selon le canton FR, ces travaux doivent être assurés à long terme et même si le nombre de personnes à encadrer fléchit. Il considère par ailleurs que la méthode de calcul de la part supplémentaire pour les MNA est compliquée.

Le canton VS approuve le principe de l'ajustement annuel. Il estime que la méthode de calcul proposée défavorise les cantons qui comptent une part de MNA plus élevée que la moyenne suisse.

L'USS, l'USAM et Travail.Suisse trouvent que la méthode de calcul est pragmatique et claire. Ils saluent le caractère dynamique de l'ajustement des frais supplémentaires. Der SSV äusserte sich in ähnlicher Weise. Es sei sinnvoll, dass die zusätzliche Abgeltung für MNA in die

Globalpauschalen integriert werde und kein separates Abgeltungsmodell vorgesehen sei. Der SSV weist allerdings noch darauf hin, dass aufgrund der komplexen Berechnung die zur Verfügung stehenden Gelder nur schwer zu prognostizieren seien.

SP und GPS begrüßen eine jährliche Anpassung des Anteils für Zusatzkosten im Bereich Unterbringung und Betreuung von MNA. Die SP weist darauf hin, dass zu jeder Zeit genügend Mittel vorhanden sein müssen, um den spezifischen Bedürfnissen der MNA Rechnung zu tragen.

EKM, SBG-FFS und SKOS begrüßen die jährliche Anpassung des Anteils für Zusatzkosten im Bereich Unterbringung und Betreuung von MNA.

SAH, TSIG und UNHCR befürworten grundsätzlich die jährliche Anpassung des Anteils für Zusatzkosten im Bereich Unterbringung und Betreuung von MNA. Die grossen Schwankungen beim Bestand an MNA würden jedoch eine Herausforderung darstellen für die Bereitstellung der Grundinfrastruktur. Es dürfe infolge nicht ausreichender Beiträge nicht zu Schliessungen von Spezialunterkünften kommen. Das UNHCR erachtet es als wichtig, dass durch entsprechende finanzielle Rahmenbedingungen sichergestellt wird, dass auch bei schwankenden Zahlen das Angebot in den Kantonen nicht jährlich auf- und abgebaut werden muss. SAH und TSIG machen geltend, dass die Betreuung von MNA künftig über das Volljährigkeitsdatum hinaus aufrechterhalten werden müsse.

ADEM, AvenirSocial, Caritas, SAJV und SRK stimmen der jährlichen Anpassung grundsätzlich ebenfalls zu. AvenirSocial, Caritas und SAJV weisen jedoch darauf hin, dass die jährliche Anpassung auch Anreiz dazu bieten könnte, Jugendliche über 18 Jahre von einem Tag auf den anderen wie alle erwachsenen Asylsuchenden zu behandeln. Die Caritas fordert, dass der Anteil für die Zusatzkosten von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden darum nach Bedarf für eine gewisse Zeit auch über das 18. Altersjahr hinaus gewährt wird.

ADEM, AvenirSocial und SAJV wünschen Massnahmen, die begleitend sicherstellen, dass es nicht zu einem Automatismus kommt, aufgrund dessen MNA mit Erreichen der Volljährigkeit sofort aus sämtlichen Unterstützungsstrukturen entfernt werden. Ein kontinuierlicher begleiteter Übertritt ins Erwachsenenleben müsse gewährleistet werden, und die entsprechenden Beiträge für diese Übergangsphase müssten gesprochen werden.

Das SRK möchte eine dringliche Anpassung der Finanzierung bei einer starken Zunahme der Einreisen von MNA innerhalb weniger Monate verankern.

*Rejet*

**Cantons:**

GE, SZ, TI, UR, VD

**Partis:**

SVP

**Associations/milieus intéressés:**

SFH, AsyLex

Quatre cantons (GE, SZ, UR, VD) considèrent que le report de l'indemnité supplémentaire sur le forfait global 1 et le forfait global 2 n'est pas idéal car l'indemnité supplémentaire pour les MNA n'est pas recensée séparément, ce qui rend l'augmentation effective difficile à mesurer. Ils trouvent que la création d'un forfait global 3 permettrait d'y voir plus clair. Der Kanton SZ ergänzt, dass eine Globalpauschale 3 den Vorteil hätte, dass die Abgeltung auch – falls eine proportionale Verteilung nicht möglich sein sollte, belastungsgerecht erfolgen würde. Le canton VD souhaite un code spécial dans le SYMIC. Le canton GE estime que le for-

fait global 1 perdra en importance avec la restructuration du domaine de l'asile et que les cantons recevront donc moins d'argent.

Auch der Kanton TI kritisiert das vorgeschlagene Modell und lehnt die jährliche Anpassung ab. Er erachtet die Einführung einer jährlichen Anpassung aufgrund der Anzahl MNA bzw. deren Verhältnis zum Gesamtbestand als komplex und wenig transparent. Es sei daher wünschenswert, dass Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich bis mindestens zum Alter von 20 Jahren als MNA gelten oder, sofern diese Personen als MNA eingereist sind, während mindestens fünf Jahren seit ihrer Einreise vom Bund mit entsprechenden Abgeltungen an die Kantone subventioniert werden. Aus Erfahrung wisse man, dass viele MNA einreisen, die beinahe 18 Jahre alt sind. Die spezifische Begleitung müsse in der Praxis auch über das vollendete 18. Altersjahr hinaus bezahlt werden.

Die SVP lehnt die Anpassung des Anteils für die Zusatzkosten für unbegleitete MNA ab. Solange die Kantone eine intensive Betreuung von MNA sicherstellen müssten und keine proportionale Verteilung möglich sei, seien diese Zusatzkosten fallweise abzugelten, und nicht über eine Pauschalrechnung.

Auch SFH und AsyLex lehnen eine jährliche Anpassung des Zusatzbestandteils für MNA aufgrund des Anteils der MNA am Gesamtbestand ab. Aus ihrer Sicht muss ein fixer Bestandteil für die Zusatzkosten der MNA unabhängig von der Zahl der MNA gewährleistet werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre hätten die grossen Schwankungen bei der Anzahl unbegleiteter Kinder und Jugendlicher aufgezeigt. Eine grosse Schwierigkeit in den Kantonen sei deshalb der ständige Auf- und Abbau von kindgerechten Strukturen im Asylbereich. Mit dem geforderten fixen Bestandteil könnten die Kantone hingegen für eine gewisse Stabilität und Kontinuität von Angeboten sorgen. AsyLex bemängelt zudem, dass die Kantone unabhängig von der Zahl der sich in ihrer Zuständigkeit befindenden MNA Abgeltungen erhalten würden, obschon unter Umständen der tatsächliche Anteil in diesem Kanton vom Anteil am Gesamtbestand abweiche. Dies habe letztlich zur Folge, dass die besonders schützenswerte Personengruppe der MNA allenfalls nicht im gewünschten Umfang von den Bundesbeiträgen profitiert.

## **Remarques générales concernant l'OA 2**

Der Kanton BE merkt mit Blick auf die Referendumsabstimmung vom 25. November 2018 über den kantonalen UMA-Kredit an, dass es zu dieser Abstimmung komme, weil bereits im Mai 2017 ein Finanzreferendum gegen den ursprünglich vorgesehenen Kredit ergriffen worden sei und sich in der anschliessenden Volksabstimmung eine Mehrheit dafür fand. Auch mit der erhöhten Abgeltung des Bundes seien die finanziellen Aufwendungen des Kantons im Bereich MNA nicht vollumfänglich gedeckt.

Der Kanton BS betont, wie wichtig es sei, dass der seit geraumer Zeit monierte Fehlanreiz bei der Berechnung der Globalpauschalen rasch behoben werde. Für die Unterstützungskosten von Personen, die trotz Arbeit von der Sozialhilfe abhängig sind und teilunterstützt werden müssen, seien derzeit vollumfänglich die Kantone zuständig. Dies sei einer verstärkten Arbeitsintegration nicht förderlich. Ebenfalls sollte bei der Berechnung der Globalpauschalen das Erwerbsalter von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen heraufgesetzt werden. Insbesondere sollten dort junge Erwachsene nicht berücksichtigt werden.

Die FDP stellt fest, dass das Asylwesen bei den Kantonen und Gemeinden enorme Kosten verursacht. Im Sinne des Verursacherprinzips sei es richtig, dass sich der Bund angemessen an den finanziellen Lasten beteilige, schliesslich trage er die volle Verantwortung für die grosszügige Anerkennungspraxis. Die FDP würde es bevorzugen, wenn die Vergütung der Globalpauschalen durch den Bund auf zehn Jahre verlängert worden wäre. Da nun aber Bund und Kantone eine einvernehmliche Lösung für eine verbesserte Kostenteilung gefunden haben, werde die vorgeschlagene Lösung unterstützt. Die FDP begrüsst aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen, dass am bisherigen Abgeltungssystem mit den Globalpauschalen festgehalten wird.

Die Caritas nimmt besorgt zur Kenntnis, dass zurzeit aufgrund der sinkenden Asylzahlen zahlreiche Unterkünfte für unbegleitete Minderjährige bereits wieder geschlossen und die Minderjährigen teilweise wieder in Erwachsenenunterkünften untergebracht würden.

### **Remarques concernant le mode de calcul des indemnités supplémentaires**

Les cantons VD et GE émettent des réserves d'ordre général concernant le mode de calcul employé pour déterminer la part mensuelle supplémentaire du forfait global destinée aux MNA. Ils relèvent que le projet s'est fondé sur des coûts moyens qui ne correspondent pas aux coûts effectifs liés à l'hébergement et à l'encadrement des MNA si l'on tient compte de toutes les recommandations émises par la CDAS en mai 2016. VD et GE admettent que la mise en œuvre de ces recommandations est onéreuse mais insistent sur le fait qu'elle respecte l'intérêt supérieur de l'enfant. Ils craignent que le mode de calcul proposé par le Conseil fédéral incite à ne pas appliquer les recommandations de la CDAS. Ils estiment également qu'il défavorise financièrement les cantons qui les appliquent scrupuleusement. Le canton VD s'interroge sur le bien-fondé de l'examen de plausibilité du calcul des coûts, cité dans le rapport explicatif et auquel ont procédé le SEM et l'Administration fédérale des finances.

Le canton NE considère que le calcul des indemnités versées pour les MNA est adéquat. Cependant, il souhaite que le SEM fournisse des indications plus précises sur ce qu'il entend par couvrir les frais sur la base de solutions financièrement avantageuses.

\* \* \*

## **6 Verzeichnis der Eingaben / Liste des organismes ayant répondu / Elenco dei partecipanti**

### **Kantone / Cantons / Cantoni**

Kanton Aargau, Regierungsrat	<b>AG</b>
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	<b>AR</b>
Kanton Bern, Regierungsrat	<b>BE</b>
Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat	<b>BL</b>
Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat	<b>BS</b>
Canton de Fribourg, Conseil d'État	<b>FR</b>
Kanton Freiburg, Staatsrat	
République et canton de Genève, Conseil d'État	<b>GE</b>
Kanton Glarus, Regierungsrat	<b>GL</b>
Kanton Graubünden, Regierungsrat	<b>GR</b>
Canton du Jura, Conseil d'État	<b>JU</b>
Kanton Luzern, Regierungsrat	<b>LU</b>
République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État	<b>NE</b>
Kanton Nidwalden, Regierungsrat	<b>NW</b>
Kanton Obwalden, Regierungsrat	<b>OW</b>
Kanton St. Gallen, Regierungsrat	<b>SG</b>
Kanton Schaffhausen, Regierungsrat	<b>SH</b>
Kanton Solothurn, Regierungsrat	<b>SO</b>
Kanton Schwyz, Regierungsrat	<b>SZ</b>
Kanton Thurgau, Regierungsrat	<b>TG</b>
Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato	<b>TI</b>
Kanton Uri, Regierungsrat	<b>UR</b>
Canton de Vaud, Conseil d'État	<b>VD</b>
Canton du Valais, Conseil d'État	<b>VS</b>
Kanton Wallis, Staatsrat	
Kanton Zug, Regierungsrat	<b>ZG</b>
Kanton Zürich, Regierungsrat	<b>ZH</b>

<b>Konferenz der Kantonsregierungen</b>	<b>KdK</b>
Conférence des gouvernements cantonaux	CdC
Conferenza dei Governi cantonali	CdC

**Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici**

<b>Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz</b>	<b>CVP</b>
Parti Démocrate-Chrétien	PDC
Partito Popolare Democratico	PPD

<b>FDP. Die Liberalen</b>	<b>FDP</b>
PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
PLR. I Liberali-Radicali	PLR

<b>Grüne Partei der Schweiz</b>	<b>GPS</b>
Parti écologiste suisse (Les Verts)	PES
Partito ecologista svizzero (I Verdi)	PES

<b>Sozialdemokratische Partei der Schweiz</b>	<b>SP</b>
Parti socialiste suisse	PSS
Partito socialista svizzero	PSS

<b>Schweizerische Volkspartei</b>	<b>SVP</b>
Union Démocratique du Centre	UDC
Unione Democratica di Centro	UDC

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna**

<b>Schweizerischer Städteverband</b>	<b>SSV</b>
Union des villes suisses	UVS
Unione delle città svizzere	UCS

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia**

<b>Schweizer Bauernverband</b>	<b>SBV</b>
Union Suisse des Paysans	USP
Unione Svizzera dei Contadini	USC

**Schweizerischer Gewerbeverband**

Union suisse des arts et métiers  
Unione svizzera delle arti e mestieri

**SGV/USAM**

USAM  
USAM

**Schweizerischer Gewerkschaftsbund**

Union syndicale suisse  
Unione sindacale svizzera

**SGB**

USS  
USS

**Travail.Suisse**

**Travail.Suisse**

**Weitere interessierte Kreise / autres milieux concernés / altre cerchie interessate**

**AsyLex**

**AsyLex**

**Auslandschweizer-Organisation**

Organisation des Suisses de l'étranger  
Organizzazione degli Svizzeri all'estero

**ASO**

OSE  
OSE

**Allianz für die Rechte der Migrantenkinder**

L'Alliance pour les droits des enfants migrants

**ADEM**

**Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz**

Association professionnelle suisse du travail social  
Associazione professionale lavoro sociale Svizzera

**AvenirSocial**

**Caritas Schweiz**

Caritas Suisse  
Caritas Svizzera

**Caritas**

**Evangelische Frauen Schweiz**

Femmes Protestantes en Suisse

**EFS**

FPS

**Eidgenössische Migrationskommission**

Commission fédérale des migrations  
Commissione federale della migrazione

**EKM**

CFM  
CFM

**GastroSuisse**

**GastroSuisse**

**Schweizerischer Gehörlosenbund**

Fédération Suisse des Sourds  
Federazione Svizzera dei Sordi

**SGB/FSS**

**Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden**

Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil  
Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile

**KAZ**

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren**

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales  
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

**SODK**

CDAS  
CDOS

<b>Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten</b> Conférence Suisse des Délégués à l'intégration Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione	<b>KID</b> CDI CDI
<b>Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren</b> Plateforme Société civile dans les centres fédéraux d'asile	<b>ZIAB</b> SCCFA
<b>Schweizerisches Arbeiterhilfswerk</b> Oeuvre Suisse d'Entraide Ouvrière Soccorso operaio svizzero	<b>SAH</b> OSEO SOS
<b>Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen</b> Fédération suisse des bourgeoisies et corporations Federazione svizzera dei patriziati	<b>SVBK</b> FCBC FSPC
<b>Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände</b> Conseil Suisse des Activités de Jeunesse Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili	<b>SAJV</b> CSAJ CSAG
<b>Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax</b> Commission nationale suisse Justice et paix Commissione nazionale svizzera Giustizia e pace	<b>JUSPAX</b> JUSPAX JUSPAX
<b>Schweizerische Flüchtlingshilfe</b> Organisation suisse d'aide aux réfugiés Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati	<b>SFH</b> OSAR OSAR
<b>Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS</b> Conférence suisse des institutions d'action sociale Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale	<b>SKOS</b> CSIAS COSAS
<b>Schweizerischer Anwaltsverband</b> Fédération Suisse des Avocats Federazione Svizzera degli Avvocati	<b>SAV</b> FSA FSA
<b>Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen</b> Association suisse des officiers de l'état civil Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile	<b>SVZ</b> ASOEC ASUSC
<b>Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht</b> Tribunal administratif fédéral Tribunale amministrativo federale	<b>BVGer</b> TAF TAF
<b>Schweizerisches Rotes Kreuz</b> Croix-Rouge suisse Croce Rossa Svizzera	<b>SRK</b> CRS CRS
<b>Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen</b>	<b>TISG</b>
<b>UNHCR Büro für die Schweiz und Lichtenstein</b> Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein Ufficio dell'ACNUR per la Svizzera e il Liechtenstein	<b>UNHCR</b> HCR ACNUR



**Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden**

Association des offices suisses du travail

Associazione degli uffici svizzeri del lavoro

**VSAA**

AOST

AUSL

**Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden**

Association des services cantonaux de migration

Associazione dei servizi cantonali di migrazione

**VKM**

ASM

ASM

**Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen**

Association des établissements cantonaux d'assurance

Associazione degli istituti cantonali di assicurazione

**VKF**

AECA

AICA

**Private Person (1)**

Personne privée (1)

Persona privata (1)