



Bern, den 23. Juni 2021

Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie der Bürger- rechtsverordnung (BüV)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse:
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Inhalt der Vorlage

Einführung eines anreizorientierten Finanzierungssystems für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, welches den Fokus auf die Berufsbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen richtet und sich dabei nach den Wirkungszielen der Integrationsagenda Schweiz ausrichtet. Damit soll eine rasche und nachhaltige Integration der Betroffenen in der Schweiz erreicht und die Sozialhilfeabhängigkeit von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen reduziert werden.

Im Zuge der Umsetzung des Bürger-, Ausländer- und Integrationsrechts hat sich gezeigt, dass die Anforderungen an Sprachtests nicht ausreichen, um das Integrationskriterium der Sprachkompetenzen zu erfüllen. Insbesondere fehlt in den Sprachnachweisen ein expliziter Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag in der Schweiz. Damit die Prüfung der Sprachkenntnisse auf die restlichen Integrationskriterien abgestimmt erfolgen kann, sind die Anforderungen an die Sprachnachweise zu präzisieren.

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

1.1 Neues Finanzierungssystem Asyl

Für den Bund und die Kantone ist eine wirkungsvolle Integration von Personen, die längerfristig in der Schweiz verbleiben ein wichtiges Anliegen. Damit kann längerfristig auch die Abhängigkeit dieser Personen von der Sozialhilfe reduziert und entsprechende Kosten eingespart werden. Vor diesem Hintergrund haben sich Bund und Kantone auf eine gemeinsame Integrationsagenda Schweiz (IAS) geeinigt, die deutlich erhöhte Integrationspauschalen des Bundes an die Kantone, konkrete Wirkungsziele sowie einen für alle Akteure verbindlichen Erstintegrationsprozess vorsieht. Am 1. Mai 2019 hat der Bundesrat die Verordnungsanpassungen – gestützt auf die IAS – mit den erhöhten Integrationspauschalen von 18 000 Franken für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen in Kraft gesetzt.

In einem Folgemandat zur IAS haben sich Bund und Kantone darauf geeinigt, das gesamte Finanzierungssystem zu überprüfen, die verschiedenen Bereiche des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich die Betreuung, die Sozialhilfe und die Integrationsförderung optimal aufeinander abzustimmen und allfällige Fehlanreize im System zu beseitigen. Ziel ist es, das gesamte System auf die Erreichung der in der IAS formulierten Wirkungsziele auszurichten. Damit soll eine rasche und nachhaltige Integration der Betroffenen in der Schweiz erreicht und die Sozialhilfeabhängigkeit von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen reduziert werden. Das künftige Modell sollte zudem die Wirkung der Investitionen in die Integration der Phase I berücksichtigen, einfach und kohärent sein, zu einer administrativen Entlastung bei Bund und Kantonen und zu Minderausgaben im Bereich der Sozialausgaben sowohl bei den Kantonen wie beim Bund führen¹. Die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem soll auch eine systematische Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen vermeiden und in diesem Sinne kostenneutral umgesetzt werden.

1.2 Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse

Seit dem 1. Januar 2018 bzw. dem 1. Januar 2019 müssen im Bürgerrecht bzw. im Ausländer- und Integrationsrecht Sprachnachweise allgemein anerkannte Qualitätsstandards erfüllen (Art. 6 Abs. 2 Bst. d der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht, BÜV; SR 140.1 und Art. 77d Abs. 1 Bst. d der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE; SR 142.201). Das SEM führt seit dem Inkrafttreten der entsprechenden Verordnungsbestimmungen eine Liste von Sprachtests, welche diese qualitativen Mindestanforderungen erfüllen. Diese Liste wird in Zusammenarbeit mit Fachexpertinnen und –experten aus Wissenschaft und Praxis in den Kantonen erstellt.

Im Zuge der Umsetzung des Bürger-, Ausländer- und Integrationsrechts hat sich gezeigt, dass diese Anforderungen an Sprachtests nicht ausreichen, um das Integrationskriterium der Sprachkompetenzen zu erfüllen. Insbesondere fehlen in den Sprachnachweisen ein expliziter Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag in der Schweiz. Damit die

¹ Integrationsagenda Schweiz - Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018.

Prüfung der Sprachkenntnisse auf die restlichen Integrationskriterien (Art. 58a des Ausländer- und Integrationsgesetzes; AIG, SR 142.20) abgestimmt erfolgen kann, sind die Anforderungen an die Sprachnachweise zu präzisieren.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1. Neues Finanzierungssystem Asyl (Änderung der AsylV2)

Zur Bearbeitung des Folgemandates zur IAS wurde auf fachlicher Ebene unter der Co-Leitung des Staatssekretariats für Migration (SEM) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) eine Projektgruppe eingesetzt mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und Gemeinden aus dem Migrations-, Sozial- und Integrationsbereich². Diese setzte sich in insgesamt 5 Workshops im Zeitraum zwischen Dezember 2018 und Dezember 2019 intensiv mit dem Finanzierungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich auseinander. Die Projektgruppe hat den Schlussbericht «Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems Asyl» am 17. Juni 2020 verabschiedet. Am 12. Oktober 2020 hat das politische Steuergremium (Vorstehende EJPD und WBF sowie Delegierte der KdK, EDK und SODK) zustimmend vom Schlussbericht Kenntnis genommen und die SODK und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beauftragt, die Anpassungen des neuen Finanzierungssystems Asyl den Kantonen zur Konsultation zu unterbreiten. Die KdK und die SODK haben gemeinsam im Vorfeld der Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen vom 26. Oktober 2020 bis zum 21. Januar 2021 diese Konsultation zum Schlussbericht TP1 «[Anpassung des Finanzierungssystems Asyl](#)» durchgeführt.

Die Kantonsregierungen haben am 26. März 2021 an der Plenarversammlung der KdK dem neuen Finanzierungssystem Asyl, das den Akzent auf die Berufsbildung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen legt, zugestimmt. Aus ihrer Sicht erfüllt das Gesamtpaket die Zielsetzungen des gemeinsamen Projekts von Bund und Kantonen. Die vorgeschlagenen Anpassungen ermöglichen es, wesentliche Verbesserungen bezüglich Anreize zu erzielen bzw. Fehlanreize wirksamer zu beseitigen.

Die Kantone wollen allerdings nicht, dass es mit dem neuen Finanzierungssystem zu Lastenverschiebungen kommt und schlagen vor, nach einigen Jahren eine Kostendeckungsanalyse durchzuführen. Dabei soll geprüft werden, ob die vom Bund ausgerichtete Globalpauschale die effektiven Kosten der Kantone für die Unterbringung und Sozialhilfe deckt und wieviel der Bund zu den Betreuungskosten beiträgt. Die Kantonsregierungen unterstützen auch den neu vorgesehenen Korrekturfaktor, wonach bei Erwerbstätigen mit tiefen Einkommen zukünftig keine Globalpauschale mehr abgezogen wird. Viele Kantone erachten jedoch den dafür festgelegten Einkommenschwellenwert von 600 Franken als zu tief und befürchten, dass dieser kaum Wirkung zeigt. Sie erwarten daher, dass der Korrekturfaktor in einem Monitoring überprüft wird, um bei Bedarf den Schwellenwert anzupassen.

Die Projektgruppe spricht sich im Schlussbericht für

² Die Projektgruppe war neben Vertretern von SEM und SODK aus Vertretern der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), der BeKo, der Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren (KASY), der KdK, der kantonalen Integrationsdelegierten (KID), der Konferenz der kantonalen Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), des Schweizerischen Städteverbandes (SSV), des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) und der Vereinigung der kantonalen Migrationsämter (VKM) zusammengesetzt.

- das Modell «Berufsbildung»
- die Einführung eines neuen Korrekturfaktors «tiefes Erwerbseinkommen»
- sowie die Trennung der bisherigen Globalpauschale für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene in je eine separate Pauschale

aus.

Das Modell «Berufsbildung» sieht einerseits vor, dass neu auch für alle Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen von *18 bis 25 Jahren* unabhängig von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. einer Ausbildung eine Globalpauschale ausbezahlt wird. Die Auszahlung einer Globalpauschale bis zum Alter von 25 Jahren trägt dem Wirkungsziel der Integrationsagenda Rechnung, wonach zwei Drittel der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwischen 16 und 25 Jahren sich nach fünf Jahren in einer beruflichen Grundbildung befinden sollen. Das Finanzierungssystem führt mit dieser Anpassung dazu, dass auch Ausbildungslöhne zu einer finanziellen Entlastung der Kantone führen. Im bisherigen System wurde die Erwerbstätigkeit bereits ab 18 Jahren berücksichtigt und konnte dazu führen, dass die Kantone bei der Aufnahme einer Ausbildung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen finanziell benachteiligt wurden. Dies, weil bisher die Kantone eine Globalpauschale verlieren, wenn Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen von *18 bis 25 Jahren* eine Ausbildung aufnehmen. Die Erfahrung zeigt, dass diese Regelung als finanzieller Fehlanreiz wahrgenommen wird. Dieser Fehlanreiz entfällt, wenn bis zu einem Alter von 25 Jahren auch bei Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildungen keine Globalpauschale mehr abgezogen wird.

Andererseits entschied sich die Projektgruppe, neu einen Korrekturfaktor «tiefes Erwerbseinkommen» einzuführen. Mit diesem Korrekturfaktor soll vermieden werden, dass unerwünschte Fehlanreize zulasten der beruflichen Grundbildung oder Teilzeiterwerbstätigkeit bei den *25- bis 60-jährigen* Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen entstehen. Der neue Korrekturfaktor hat zur Folge, dass für Personen mit einem Einkommen von 600 Franken oder weniger keine Globalpauschale abgezogen werden soll. Mit dem Verzicht auf den Abzug einer Globalpauschale bei verhältnismässig tiefen Löhnen werden auch bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen über 25 Jahren mögliche Fehlanreize vermieden. Im heutigen System führt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in dieser Altersgruppe in jedem Fall zu einem Abzug einer Globalpauschale, wodurch insbesondere Teilzeiterwerbstätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt finanziell wenig interessant sind. Das Modell entlastet die Kantone in finanzieller Hinsicht, namentlich auch bei Teilzeiterwerbstätigkeit, bei Erstarbeitsinsätzen oder bei Gewährung von Einarbeitungszuschüssen.

Mit dem neuen Korrekturfaktor kann eine Ungleichbehandlung zwischen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen unter und über 25 Jahren vermindert werden. Damit soll sichergestellt werden, dass auch bei Personen über 25 Jahren die Arbeitsintegration mittels Direkteinstieg oder Berufsbildung nicht durch Anreize, welche das Finanzierungssystem setzt, vorentschieden wird. Andererseits wird mit dem Verzicht auf den Abzug einer Globalpauschale bei verhältnismässig tiefen Löhnen von über 25-Jährigen auch dem Ausgleich zwischen den Kantonen besser Rechnung getragen. Bislang wurden nämlich mit der kantonalen Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung nur die kantonalen Unterschiede bei der Anzahl Erwerbstätigen bzw. Arbeitslosen berücksichtigt. Neu werden auch unterschiedlich hohe Einkommen der erwerbstätigen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen je nach Kanton einbezogen. Insgesamt sollen damit die effektiven Sozialhilfekosten der

Kantone besser abgebildet werden und damit der gesetzlichen Anforderung der vollständigen Kostenabgeltung bei kostengünstigen Lösungen besser entsprochen werden, ohne dass die bestehenden Anreize geschwächt werden. Im bisherigen System führte die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in dieser Altersgruppe in jedem Fall zu einem Abzug von schweizweit einer Globalpauschale, wodurch insbesondere Teilzeiterwerbstätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt für die Kantone finanziell wenig interessant waren.

Mit der Einführung des neuen Finanzierungssystems wird zudem die Globalpauschale für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene neu in je eine separate Pauschale aufgetrennt, um den unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen Rechnung zu tragen. Für Asylsuchende gilt weiterhin das bisherige Finanzierungssystem, während für vorläufig Aufgenommene das neue Finanzierungssystem Asyl zum Tragen kommt. Weiterhin besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Kantone Asylsuchenden im erweiterten Verfahren unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage und des Inländervorrangs eine Erwerbstätigkeit bewilligen. Es werden hierfür aber weder positive noch negative Anreize gesetzt.

2.2. Präzisierung der Anforderungen an Sprachnachweise in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren

Ohne ausreichende Kenntnisse einer Landessprache ist eine berufliche und gesellschaftliche Integration nicht möglich. Bei den bisherigen Sprachnachweisen beschränken sich die Anforderungen auf international anerkannte Qualitätsstandards, welche für den Nachweis von Sprachkompetenzen in den Nachbarländern der Schweiz konzipiert worden sind. Sie orientieren sich somit nicht am Schweizer Alltag. Es hat sich gezeigt, dass sie damit nur bedingt valide für den schweizerischen Integrationskontext sind und sich somit auch nur bedingt für den Nachweis eines Integrationskriteriums eignen. Die Anforderungen an Sprachnachweise sollen deshalb dahingehend erweitert werden, dass sie einen konkreten Bezug zur Schweiz aufweisen und Sprachkenntnisse anhand eines kommunikativen Ansatzes prüfen, der auf konkreten Alltagssituationen in der Schweiz basiert. So sollen die Anforderungen auf die Schweiz Bezug nehmen und hierzulande gebräuchliche Begrifflichkeiten verwenden. In der Bewertung der produktiven Fertigkeiten sind die Verwendung von Dialekt (Sprechen) und schweizerische Ausdrücke (Schreiben) nicht als Fehler zu bewerten.

Damit lässt sich das Prüfen der Sprachkenntnisse in die Werte und Normen in der Schweiz einbetten und mit Wissen über die Rechte und Pflichten in der Schweiz verbinden. Die Qualitätskriterien unterstützen damit den Gesetzesauftrag des «Fördern und Fordern» des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Art. 4, Art. 58a, Art. 56 Abs. 5 AIG).

Das SEM wird eine Liste mit Sprachtests führen, welche den präzisieren Anforderungen entsprechen. Mit dem fide-Test stellt der Bund einen Test zur Verfügung, welcher die erforderlichen Qualitätsstandards erfüllt, gleichzeitig auf die politischen und kulturellen Gegebenheiten in der Schweiz und auch auf den schweizerischen Sprachgebrauch Bezug nimmt. Zudem erfüllt er mit seinem kommunikativen Ansatz auch die Anforderungen an die Alltagsorientierung und vermag neben reinen Sprachkenntnissen auch weitere Grundkompetenzen zu vermitteln.

Betreuungs- und Lehrpersonen nach Artikel 26a AIG sollen von dieser Bestimmung ausgenommen werden, da sie bereits vor Einreise in die Schweiz die erforderlichen Sprachkenntnisse nachweisen müssen. Gleiches gilt im Bereich der VZAE für Personen, welche vor ihrer

Einreise in die Schweiz bereits ein Sprachzertifikat erworben haben, welches die erforderlichen Sprachkenntnisse bestätigt. Für diese Sprachzertifikate kann auf den Bezug zur Schweiz und die Handlungsorientierung verzichtet werden. Sie müssen jedoch zwingend weiterhin den allgemein anerkannten Qualitätskriterien entsprechen. Das SEM führt eine entsprechende Liste.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die bundesrechtlichen Vorgaben bei der ordentlichen Einbürgerung Mindestvorgaben darstellen. Dies ergibt sich aus der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung bei der ordentlichen Einbürgerung (Art. 38 Abs. 2 Bundesverfassung; BV). Im Bereich der ordentlichen Einbürgerung besteht damit die Besonderheit, dass die Kantone neben den bundesrechtlichen Vorgaben noch weitergehende Anforderungen stellen können. Im Bereich der ordentlichen Einbürgerung stellen die nach Bundesrecht festgelegten Sprachkompetenzen daher lediglich Mindestanforderungen dar (Art. 38 Abs. 2 BV). Es bleibt den Kantonen daher auch künftig unbenommen, weitergehende Sprachanforderungen nach kantonalem Recht vorzusehen, zum Beispiel Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache oder ein höheres Referenzniveau nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) des Europarates. Die Kantone können aber auch bei ihren weitergehenden Sprachanforderungen auf bundesrechtliche Mindestanforderungen wie den Bezug zur Schweiz verzichten.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2)

Gliederungstitel vor dem 1. Abschnitt, Art. 2 Sachüberschrift und zweiter Satz

Der Gliederungstitel soll durch den Begriff der «Festsetzung» ergänzt werden und somit auch systematisch die Inhalte der nachfolgenden Artikel 3 und 5 abdecken. Die Einführung des Begriffes der Bundesbeiträge im Titel des ersten Kapitels wie auch in der Überschrift zu Artikel 2 nimmt die Terminologie des 6. Kapitels des Asylgesetzes auf. Sie veranschaulicht, dass der Bund im Bereich der Sozial- und Nothilfe in einem subventionsrechtlichen Verhältnis zu den Kantonen steht und die Sozial- und Nothilfe in Form von Bundesbeiträgen an die Kantone abgegolten werden.

Der Verweis in Artikel 2 auf den Artikel der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VInta; SR 142.205) soll aktualisiert werden.

Zu Artikel 3 Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3 Einleitungssatz

In Absatz 2 soll der Verweis auf Artikel 82 Absatz 3 des Asylgesetzes (AsylG) mit einem Verweis auf Artikel 82 Absatz 3^{bis} ergänzt werden, welcher am 1. März 2019 in Kraft getreten ist. Er sieht vor, dass den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, Familien mit Kindern und betreuungsbedürftigen Personen bei der Unterbringung nach Möglichkeit Rechnung zu tragen sei. Der Passus «sowie abweichende Bestimmungen dieser Verordnung» wurde in den Absätzen 2 und 3 gestrichen, da keine entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu den erwähnten Bestimmungen (Art. 82 Abs. 3, 3bis und 4, Art. 83 Abs. 1 und Art. 83a AsylG) auf Verordnungsstufe vorhanden sind.

Zu Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d

Neu soll auch bei der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme die Rechtskraft explizit erwähnt werden. Damit sollen die Voraussetzungen der Unterstellung unter die Sonderabgabe auf Vermögenswerte bei weggewiesenen Personen vereinheitlicht werden.

Zum Einleitungssatz von Artikel 20

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu Artikel 20 Buchstabe d

Die Pauschalen nach Artikel 88 Absätze 1 und 2 AsylG werden während längstens sieben Jahren nach der Einreise ausgerichtet (Art. 87 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 87 Abs. 3 AIG).

Gestützt auf eine etablierte Praxis wird der Beginn der Ausrichtung der Globalpauschale im Sinne einer Präzisierung des Gesetzestextes und gestützt auf die teleologische Auslegung auf diejenige Einreise festgelegt, nach welcher die erstmalige Anordnung der vorläufigen Aufnahme erfolgt ist. Die Abgeltungen sollen aber in jedem Fall ab diesem Zeitpunkt längstens während sieben Jahren ausgerichtet werden.

Zu Artikel 20 Buchstabe f

Die Verweise auf die Artikel 42 und 43 des AIG sollen aktualisiert werden sowie mit Verweisen auf Artikel 3 des Anhangs I des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681) und auf Artikel 3 des Anhangs K des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 0.632.31) ergänzt werden.

Zu Artikel 22 Absätze 1 und 5 sowie Artikel 26 Absätze 1 und 5

Neu soll die gesamtschweizerische, durchschnittliche Höhe der Globalpauschalen auf Grund der Trennung der Globalpauschalen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung separat ausgewiesen werden. Im neuen Absatz 5 sind die unterschiedlichen Anteile für Asylsuchende und für vorläufig Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung festgelegt.

Mit dem Modell Berufsbildung und dem einzuführenden Korrekturfaktor «tiefes Erwerbseinkommen» wird die Anzahl Personen, für welche eine Globalpauschale ausgerichtet wird, erhöht. Um der Maxime der Kostenneutralität Rechnung zu tragen, ist deshalb die Höhe der Globalpauschale entsprechend zu vermindern. Diese Senkung soll sowohl bei der Globalpauschale für vorläufig Aufgenommene wie auch bei der Globalpauschale für Flüchtlinge anteilmässig über die Pauschalbestandteile Betreuung, Sozialhilfe und Unterbringung erfolgen (Art. 26 Abs. 5). Entsprechend wird auch die gesamtschweizerische, durchschnittliche Höhe der Globalpauschale für Flüchtlinge angepasst (Art. 26 Abs. 1). Auf eine Umlegung auf den Bestandteil der Gesundheitskosten wird verzichtet, da dieser auf Basis der jährlich publizierten Zahlen des Bundesamtes für Gesundheit kantonal abgestuft wird. Die Umlegung müsste sonst jährlich neu erfolgen, was administrativ zu aufwändig wäre.

Die Globalpauschale für vorläufig Aufgenommene muss beim Wechsel auf das Modell Berufsbildung gegenüber dem bisherigen Finanzierungssystem um insgesamt 9,8 % gekürzt werden. Bei der Globalpauschale für Flüchtlinge (Art. 26 Abs. 1) beläuft sich die Kürzung auf 4,7 %.

Die Kürzung soll anteilmässig über den ersten Block mit nur einer Beitragsleistung des Bundes (Betreuung) sowie über den zweiten Block mit einer kostendeckenden Abgeltung (Sozialhilfe, Mietkosten, Gesundheitskosten) erfolgen.

Da im zweiten Block die Gesundheitskosten wegen der erwähnten kantonalen Abstufung nicht gekürzt werden sollen, bedingt dies bei den beiden anderen Positionen (Sozialhilfe, Mietkosten) eine leicht höhere Kürzung, um die insgesamt 9,8 % bei der Globalpauschale für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (bzw. 4,7 % bei der Globalpauschale für Flüchtlinge) erreichen zu können.

Zu Artikel 23 Absätze 1 und 2

Neu wird aufgrund der Trennung der Globalpauschalen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene auch die Berechnung des Gesamtbetrages jeweils separat vorgenommen. Entsprechend wird in den Absätzen 1 und 2 nur noch die Berechnung des pro Kanton und Monat vom Bund geschuldeten Gesamtbetrages von Asylsuchenden geregelt.

Da das neue Finanzierungssystem auf Asylsuchende nicht anwendbar ist, richtet sich die Berechnung des Gesamtbetrages der Globalpauschale für Asylsuchende pro Kanton und Monat einzig nach dem Bestand an Asylsuchenden in einem Kanton. Der Bestand bemisst sich dabei aus der Anzahl von Personen, die am ersten Tag des Monats Sozialhilfe beziehen \times kantonal abgestufte Globalpauschale + Sockelbeitrag an Betreuungskosten.

Die Anzahl der Sozialhilfe Beziehenden berechnet sich aus der Subtraktion der am ersten Tag des Monats erwerbstätigen Asylsuchenden (18- bis 60-Jährige) von den am ersten Tag des Monats anwesenden Asylsuchenden. Im Vergleich zum bisherigen Finanzierungssystem erfährt die Berechnung des Gesamtbetrages für Asylsuchende somit keine Änderungen.

Zu Artikel 23 Absätze 4 und 5 sowie Artikel 27

Der vom Bund pro Kanton und Monat geschuldete Gesamtbetrag berechnet sich für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (Art. 23 Abs. 4 und 5) sowie für Flüchtlinge, Staatenlose und schutzbedürftige Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 27) nach der gleichen Formel.

Im Vergleich zur Berechnung nach dem bisherigen Finanzierungssystem für Flüchtlinge, Staatenlose und schutzbedürftige Personen und neu auch für vorläufig Aufgenommene sowie für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung erfahren die folgenden Faktoren BET_{VA} bzw. BET_F , EA_{VA} bzw. EA_F sowie EQ_{CH} auf Grund der Umstellung des Finanzierungssystems auf das Berufsbildungsmodell Änderungen in den Alterskategorien (25- bis 60-Jährige anstatt 18- bis 60-Jährige).

Als neuer Faktor wird in der Formel der kantonale Anteil von Personen mit einem tiefen Lohn ergänzt. Berücksichtigt wird dabei die kantonale Quote (NLQ_{KT}) des vorletzten Jahres der im jeweiligen Kanton zu einem Niedriglohn (Bruttomonatslohn kleiner gleich 600 Franken)

beschäftigten vorläufig Aufgenommenen, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, Flüchtlinge, Staatenlose sowie schutzbedürftigen Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung. Die jeweilige kantonale Quote leitet sich dabei aus den vom Staatssekretariat für Migration (SEM) ausgewerteten Meldungen der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) ab.

Seit 2016 findet ein regelmässiger Austausch der Daten von der Zentralen Ausgleichsstelle der Schweiz (ZAS) und dem SEM basierend auf Artikel 93^{bis} des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) statt. Der Abgleich betrifft 18- bis 60-jährige erwerbstätige Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, für welche AHV Beiträge von Arbeitgebern und Selbstständigerwerbenden einbezahlt wurden und für welche der Bund Subventionen an die Kantone ausbezahlt. Das Ziel dabei ist, die Angaben von der ZAS mit den ZEMIS-Einträgen zum Erwerb der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zu vergleichen, um eine korrekte Berechnung der Globalpauschalen zu gewährleisten. Bei Datenabweichungen kontaktiert das SEM die Kantone, damit sie weitere Abklärungen bezüglich abweichenden Angaben zum Erwerb (Beginn, Dauer, Ende), möglichem Sozialhilfemissbrauch oder auch Schwarzarbeit durchführen können. Gestützt auf einen Vereinbarungszusatz mit der ZAS können die ZAS-Daten ab dem Jahre 2018 vom SEM statistisch ausgewertet werden. Im Rahmen dieser anonymisierten und datenschutzrechtlich abgestützten Datenauswertungen soll künftig auch der kantonale Anteil der Niedriglöhne (kleiner gleich 600 Franken) ermittelt werden, welcher neu bei der Berechnung des Gesamtbetrages (Anzahl Globalpauschalen) berücksichtigt wird. Der für jeden Kanton massgebende Anteil wird vom SEM jeweils Ende des Jahres gestützt auf die ZAS-Daten des Vorjahres ermittelt und für das folgende Kalenderjahr angepasst. Dieses Vorgehen ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die ZAS-Daten des laufenden Jahres jeweils erst gegen Ende des Folgejahres zur Verfügung stehen.

Zu Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und d bis f

Die Verweise auf die Artikel 42 und 43 AIG sollen in den Buchstaben a bis d angepasst werden. Die Buchstaben b und d werden zusätzlich mit Verweisen auf Artikel 3 des Anhangs I des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681) und auf Artikel 3 des Anhangs K des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 0.632.31) ergänzt.

Die Pauschale nach Artikel 88 Absatz 3 AsylG wird für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und staatenlose Personen während längstens sieben Jahren nach der Einreise ausgerichtet (siehe Art. 31 Abs. 2 AIG und Art. 87 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 88 Abs. 3 AIG).

Gestützt auf eine etablierte Praxis wird der Beginn der Ausrichtung der Globalpauschale in den Buchstaben b und d im Sinne einer Präzisierung des Gesetzestextes und gestützt auf die teleologische Auslegung auf diejenige Einreise festgelegt, nach welcher die erstmalige Anordnung der vorläufigen Aufnahme erfolgt ist. Die Abgeltungen sollen aber in jedem Fall ab diesem Zeitpunkt längstens während sieben Jahren ausgerichtet werden.

In Buchstabe e wird gestützt auf die heute geltende Praxis präzisiert, dass die Vergütung der Pauschale nur dann endet, wenn zusätzlich zum Asylwiderruf auch die Flüchtlingseigenschaft aberkannt wird. Es wird damit keine zusätzliche Voraussetzung für die Beendigung der Vergütungspflicht eingeführt, sondern lediglich die geltende Praxis abgebildet.

Der Absatz 1 sowie die Buchstaben d^{bis} und f werden redaktionell bereinigt.

Übergangsbestimmungen

Zu Absatz 1

Für Sachverhalte im Zusammenhang mit der Berechnung, der Ausrichtung sowie der Nach- und Rückzahlungen von Pauschalen nach den Artikeln 20 bis 27a, die sich vor Inkrafttreten dieser Verordnungsänderung ereignet haben, gilt das alte Recht.

Zu Absatz 2

Bei Inkrafttreten der Verordnungsänderung sollen die Pauschalbeträge nach den Artikeln 22 Absätze 1 und 5 sowie 26 Absätze 1 und 5 der AsylV 2 dem Landesindex der Konsumentenpreise (Stand 31. Oktober 202x) angepasst werden. Ohne eine solche Übergangsbestimmung würde für diese Verordnungsbestimmungen eine Anpassung erst auf das Folgejahr nach dem Inkrafttreten erfolgen.

4. Erläuterungen zur Bestimmung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Zu Artikel 77d Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 1^{bis}

In Buchstabe d erfolgt der Hinweis auf die Anforderungen an Sprachnachweisverfahren, welche zur Bescheinigung der Sprachkompetenzen erforderlich sind. Die allgemein anerkannten Qualitätsstandards werden hinsichtlich der Ausrichtung auf die schweizerischen Verhältnisse und die Alltagsorientierung ergänzt.

In Absatz 1^{bis} wird die rechtliche Grundlage geschaffen, damit Personen, welche vor ihrer Einreise in die Schweiz bereits ein Sprachzertifikat erworben haben, welches die erforderlichen Sprachkenntnisse bestätigt, von Sprachnachweisen, die einen Bezug zur Schweiz aufweisen, ausgenommen werden können.

Übergangsbestimmung

Die Verordnungsanpassung soll mit einer Übergangsbestimmung bis zum 1. Januar 2025 versehen werden, welche den verschiedenen Anbietern von Sprachtests in den Kantonen genügend Zeit einräumen, ihre Test- und Nachweisverfahren den neuen Anforderungen anzupassen.

5. Erläuterungen zur Bestimmung der Bürgerrechtsverordnung (BüV)

Zu Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe d

In Buchstabe d erfolgt der Hinweis auf die Anforderungen an Sprachnachweisverfahren, welche zur Bescheinigung der Sprachkompetenzen erforderlich sind. Die allgemein anerkannten Qualitätsstandards werden hinsichtlich der Ausrichtung auf die schweizerischen Verhältnisse und die Alltagsorientierung ergänzt.

Übergangsbestimmung

Die Verordnungsanpassung soll mit einer Übergangsbestimmung bis zum 1. Januar 2025 versehen werden, welche den verschiedenen Anbietern von Sprachtests in den Kantonen genügend Zeit einräumen, ihre Test- und Nachweisverfahren den neuen Anforderungen anzupassen.

6. Inkrafttreten

Die Änderungen in der AsylV2, der VZAE und der BüV sollen am 1. Januar 2023 in Kraft treten. Damit haben die Kantone genügend Zeit im Bereich des neuen Finanzierungssystems die notwendigen Anpassungen in den kantonalen Systemen vorzunehmen. Der Bundesrat wird die gesamte Vorlage voraussichtlich im Frühling 2022 verabschieden.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen für Bund und Kantone

7.1 Neues Finanzierungssystem Asyl

Die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem erfolgt kostenneutral und vermeidet eine systematische Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen. Es werden zusätzliche finanzielle Anreize geschaffen, um eine rasche und nachhaltige Integration zu erreichen bzw. um Fehlanreize zu vermeiden. Gleichzeitig verbleibt mit dem Bonus-Malus-System zwischen den Kantonen weiterhin ein finanzieller Anreiz für eine erfolgreiche Integrationsarbeit. Die umfangreichen Modellsimulationen mit den Zahlen der Jahre 2012–2018 zeigen, dass das neue Finanzierungssystem schwankungstauglich ist und über die betrachtete Zeitperiode im Vergleich zum Status Quo nur zu geringfügigen Verschiebungen in den Auszahlungssummen zwischen den Kantonen (bei kleinen Kantonen retropektiv zu maximal $\pm 3\%$) führt. Weitere von den Kantonen berechnete und auf die Zukunft ausgerichtete Modellannahmen lassen sogar den Schluss zu, dass weitgehend alle Kantone in finanzieller Hinsicht profitieren können, sofern sie die Ziele der Integrationsagenda verfolgen und so und ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen erzielt werden kann.

Der vorgesehene Wechsel vom bisherigen zum neuen Finanzierungssystem Asyl mit einem klaren Fokus auf die Berufsbildung (Arbeit dank Berufsbildung) führt dazu, dass sich der abgeltungsberechtigte Bestand an vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erhöht. Die kostenneutrale Umstellung erfordert deshalb, dass die Höhe der künftigen Pauschalen reduziert

werden muss. Die Gesamtsumme der Auszahlungen bleibt zum Zeitpunkt der Umstellung auf das neue System jedoch aus den dargelegten Gründen gleich hoch.

Im Rahmen seiner ordentlichen Verwaltungstätigkeit beobachtet das SEM laufend die Entwicklung der Kostensituation. Im Bereich der Kostendeckungsüberprüfung, welche sich auf die Daten der Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik stützt, ist grundsätzlich ein gutes und taugliches Instrument vorhanden. Das Problem besteht in der teilweise noch mangelhaften Qualität der Daten, welche die Kantone liefern. Der Weg zu einer verlässlichen Deckungsgradanalyse führt daher über die Modernisierung der Sozialhilfestatistik. Ein Schwerpunkt wird diesbezüglich die Verwendung von zuverlässigen Registerdaten sein, was eine deutliche Verbesserung bei der Datenqualität bringen wird. Die erstmalige Publikation im Rahmen der Modernisierung der Sozialhilfestatistik ist für Juni 2026 auf Basis der Daten des Erhebungsjahres 2025 geplant. Deshalb kann frühestens 2027 eine entsprechende Kostendeckungsgradanalyse durchgeführt werden. Das SEM wird zudem neben dem Monitoring zur Integrationsagenda (Wirkung der Integrationsziele) auch im Bereich des neuen Korrekturfaktors jährlich statistische Auswertungen zur Höhe der erzielten Einkommen erstellen und analysieren, ob und in welchem Umfang Veränderungen für Personen mit tiefen Einkommen festzustellen sind.

7.2 Präzisierung der Anforderungen an Sprachnachweise in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren

In der Praxis führt die vorgesehene Präzisierung zu einem gewissen Aufwand auf Grund der Umstellung auf die neuen Anforderungen. Darüber hinaus sind auf Stufe Bund und für die Kantone keine zusätzlichen finanziellen und personellen Auswirkungen zu erwarten.