



20. August 2018

Änderung der Asylverordnung 2 und der Verordnung über die Integration von Auslän- derinnen und Ausländern

Erläuternder Bericht

Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz und
Abgeltung der Kantone für die Kosten von
unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und
Flüchtlingsbereich

Überblick

Am 25. April 2018 genehmigte der Bundesrat die Integrationsagenda Schweiz und entschied über die Abgeltung der Kantone für die Kosten von unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA).

Diese Vorlage regelt zum einen die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz. Dabei soll die Integrationspauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene von heute 6000 Franken auf neu 18 000 Franken erhöht werden. Gleichzeitig sollen der Erstintegrationsprozess und die Verwendung der Integrationspauschale für eine frühzeitige Sprachförderung auf Verordnungsebene geregelt werden.

Zum anderen regelt diese Vorlage die Abgeltung der Kantone für die Kosten von unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA). Die anrechenbaren Kosten der Kantone für Betreuung und Sozialhilfe betragen insgesamt 100 Franken pro Tag und MNA. Davon soll der Bund gemäss Entscheid des Bundesrates in Zukunft 86 Franken übernehmen. Von den Anpassungen sind die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) und die Asylverordnung 2 (AsylV 2; SR 142.311) betroffen. Während die VIntA die Integrationspauschale, deren Verwendung für frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden sowie den Erstintegrationsprozess regelt, legt die AsylV 2 die Abgeltung der Kantone für die Zusatzkosten der MNA fest.

1 Allgemeine Ausgangslage

Um die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zu verbessern, haben die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 23. März 2018 und daraufhin der Bundesrat am 25. April 2018 beschlossen, die Arbeiten zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz anzugehen. Der Bundesrat hat ebenfalls beschlossen, die Integrationspauschale an die Kantone von heute 6000 Franken auf neu 18 000 Franken zu erhöhen sowie die Möglichkeit für die Kantone vorzusehen, die Integrationspauschale für eine frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden zu verwenden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ist beauftragt worden, die Eckwerte des Soll-Integrationsprozesses auf Verordnungsebene umzusetzen und dazu ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Parallel zur Integrationsagenda Schweiz haben sich Bund und Kantone auf ein System zur Abgeltung der Kosten für unbegleitete Minderjährige aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA) geeinigt. Ausgehend von anrechenbaren Kosten für die Betreuung und Sozialhilfe von insgesamt 100 Franken pro Tag und MNA hat der Bundesrat beschlossen, dass der Bund davon 86 Franken übernehmen soll. Unter Berücksichtigung der Zusatzkosten hat der Bundesrat weiter entschieden, die Globalpauschalen, mit denen die Kantone bereits heute für die ihnen entstehenden Sozialhilfekosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich subventioniert werden, entsprechend zu erhöhen. Dazu hat er ein Modell gutgeheissen, das auf der Zahl der MNA basiert, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Schweiz aufhalten.

Diese Grundsatzentscheide des Bundesrates sollen jetzt auf Verordnungsstufe umgesetzt werden. Von den Anpassungen sind die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (totalrevidierte VIntA in der Fassung vom 15. August 2018 mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019¹) und die Asylverordnung 2 (AsylV 2; SR 142.311) betroffen. Während die VIntA die Integrationspauschale, deren Verwendung für frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden sowie den Erstintegrationsprozess regelt, legt die AsylV 2 die Abgeltung der Kantone für die Zusatzkosten der MNA fest.

2 Ausgangslage zur Integrationsagenda Schweiz

Eine detaillierte Darstellung der Integrationsagenda Schweiz kann dem beiliegenden Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 «Integrationsagenda Schweiz» entnommen werden.²

3 Ausgangslage zur Abgeltung der Zusatzkosten für MNA

Nach der Kompetenzordnung der Bundesverfassung und den Bestimmungen des Asylgesetzes (SR 142.31) obliegen die Rechtsetzung und Rechtsanwendung auf dem Gebiet der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich, wozu ebenfalls die Betreuung gehört, grundsätzlich den Kantonen. Dieser Zuständigkeit entsprechend hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) im Mai 2016 «Empfehlungen zu unbegleiteten

¹ Die Fassung findet sich unmittelbar nach der Verabschiedung durch den Bundesrat unter www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Laufende Gesetzgebungsprojekte und wird gemäss Artikel 42 Absatz 4 der Publikationsverordnung vom 7. Oktober 2015 (PublV; SR 170.512.1) in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) veröffentlicht.

² Sämtliche Grundlagen zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz sind auf www.kip-pic.ch veröffentlicht. Die entsprechende Seite ist über www.integrationsagenda.ch direkt abrufbar.

minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich» verabschiedet. Diese Empfehlungen sollen das Recht und die Praxis der Kantone bezüglich Unterbringung und Betreuung von MNA harmonisieren und damit den programmatischen Vorgaben der Kinderrechtskonvention (Übereinkommen über die Rechte des Kindes; SR 0.107) Nachachtung verschaffen.

Während der Anteil von Gesuchen unbegleiteter Minderjähriger am Total der Asylgesuche im Jahr 2014 noch 3,3 Prozent betrug, erhöhte sich dieser 2015 bereits auf 7 Prozent und 2016 sogar auf 7,6 Prozent. Entsprechend vergrösserte sich auch der Bestand an MNA: Wurden am 1. Januar 2014 rund 530 MNA verzeichnet, hielten sich am 1. Januar 2016 schon rund 3000 und am 1. Januar 2017 sogar rund 3250 MNA in der Schweiz auf. Diese markante Bestandeszunahme liess folglich die Kosten der Kantone für die kindergerechte Unterbringung und Betreuung anwachsen.

Mit einem Bericht «Kosten für die Unterbringung und Betreuung von MNA» erörterte die SODK im November 2016 die Kostensituation im Bereich der MNA aus Sicht der Kantone und stellte gestützt auf diese Analyse die Forderung nach einer Erhöhung der entsprechenden Bundessubventionen. Gemäss Erhebung der SODK betragen die Tageskosten im Durchschnitt aller Kantone rund 110 Franken pro MNA. Die Kantone machen daher geltend, dass bei der aktuellen Bundessubvention in Form einer Globalpauschale (rund Fr. 50 pro Tag und MNA) pro Tag Kosten in der Höhe von rund 60 Franken pro MNA ungedeckt bleiben, was einem jährlichen Fehlbetrag zu ihren Lasten von rund 60 Millionen Franken entspräche. Würden nur Unterbringungsformen im Sinne der erwähnten SODK-Empfehlungen berücksichtigt, ergäbe sich sogar ein Fehlbetrag von rund 70 Millionen Franken.

Die dem Bericht zugrunde liegenden Kostenangaben der einzelnen Kantone hat die SODK in der Folge dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Verfügung gestellt. Das SEM hat diese Kostenangaben in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) einer Plausibilitätsprüfung unterzogen und die Daten mit der SODK bereinigt. Gestützt auf die bereinigten anrechenbaren Kosten hat sich das SEM in Gesprächen mit der SODK auf eine in ihrer Höhe sachgerechte Subventionierung der Zusatzkosten der Kantone für die Unterbringung und Betreuung von MNA geeinigt. Dieses System zur Abgeltung der Kosten für MNA wird auch vom Bundesrat unterstützt.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Integrationsagenda Schweiz

Mit der Neustrukturierung des Asylwesens, die ab März 2019 umgesetzt wird, werden die Asylverfahren deutlich schneller abgeschlossen. Das ermöglicht bei Personen ohne Bleiberecht eine raschere Rückkehr in den Heimatstaat oder den zuständigen Dublin-Staat. Bei Personen, die in der Schweiz bleiben können, wird es künftig möglich sein, mit den Integrationsmassnahmen früher zu beginnen. Hier setzt die Integrationsagenda an: Sie hat zum Ziel, die Menschen, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten und längerfristig bleiben, rascher und nachhaltiger zu integrieren. Die Kantone verfügen mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) bereits heute über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst. Eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung ist deshalb nicht erforderlich. Die Massnahmen müssen jedoch früher einsetzen und mit einer durchgehenden Fallführung optimal aufeinander abgestimmt und von allen Kantonen intensiver und verbindlicher umgesetzt werden.

In Ergänzung und Konkretisierung der bestehenden strategischen Programmziele der KIP einigten sich Bund und Kantone im Rahmen der Arbeiten zur Integrationsagenda für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen auf Wirkungsziele, die für alle Kantone verbindlich und quantitativ messbar sind. Zur Erreichung der Ziele soll schweizweit

ein einheitlicher Soll-Integrationsprozess für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den Fördermodulen Erstinformation und Integrationsförderbedarf, Beratung (Begleitung), Sprache, Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit sowie Zusammenleben (soziale Integration) umgesetzt werden. In der VIntA soll verankert werden, dass sich die Programmvereinbarungen insbesondere auch auf diese Fördermodule des Soll-Integrationsprozesses erstrecken.

4.2 Abgeltung der Zusatzkosten für MNA

Der Bund gilt den Kantonen ihre Aufwendungen für die Unterstützung und Betreuung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs mittels Pauschalen ab. Diese sogenannten Globalpauschalen decken namentlich die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe und enthalten einen Beitrag an die Betreuungskosten. Pro Monat und Person wird den Kantonen aktuell eine Globalpauschale von rund 1500 Franken ausgerichtet, was einer Tagespauschale von rund 50 Franken entspricht.

Die Unterbringung und Betreuung von MNA weisen eine gewisse Kostenintensität auf, wenn den programmatischen Vorgaben des Kinderschutzes nachgelebt wird. Diese hohen Kosten ergeben sich aufgrund des spezifischen Unterbringungs- und Betreuungsbedarfs, der aufgrund ihres Alters, ihres Entwicklungs- und Bildungsbedarfs, ihrer Verletzlichkeit und des Fehlens familiärer Bindungen in der Schweiz besteht. Unter Berücksichtigung des subventionsrechtlichen Grundsatzes von kostengünstigen Lösungen wurden die ausgewiesenen Kosten mit der SODK bereinigt und konsolidiert. Bei der Festsetzung der anrechenbaren Kosten wurden namentlich Extremwerte (Ausreisser nach unten und oben) nicht berücksichtigt. Gestützt darauf sollen gemäss dem Beschluss des Bundesrates vom 25. April 2018 die Subventionen für die Unterbringung und Betreuung von MNA wie folgt angepasst werden:

Die mit der Globalpauschale zu deckenden Tageskosten werden auf 100 Franken pro MNA festgesetzt. Es wird weiter festgelegt, dass der darin enthaltene Betreuungskostenanteil im Betrag von 57.10 Franken pro Tag, der gemäss AsylG nur teilweise vom Bund zu decken ist, zu 75 Prozent (= Fr. 42.83) durch die Subventionen gedeckt werden soll. Der Anteil der Sozialhilfekosten im Betrag von 42.90 Franken pro Tag soll hingegen vollumfänglich berücksichtigt werden. Der Betreuungskosten- und der Sozialhilfekostenanteil ergeben zusammen eine vom Bund neu zu leistende Subvention pro MNA und Tag in der Höhe von rund 86 Franken (Fr. 85.73). Der Betrag von 86 Franken wird nun auf die für alle Personen des Asylrechts zu bezahlenden Globalpauschalen umgelegt und jährlich an den jeweiligen Bestand der MNA bzw. dessen Verhältnis zum Gesamtbestand an Personen des Asylrechts angepasst. So kann unter Beibehaltung des bisherigen Abgeltungssystems eine einfache und gerechte Umsetzung der Subventionserhöhung erfolgen, ohne dass eine separate Pauschale für die Subventionierung der Kosten für die Unterbringung und Betreuung von MNA geschaffen werden muss.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

5.1 Integrationsagenda Schweiz

Die Umsetzung der Integrationsagenda führt beim Bund bei einem Mengengerüst von 11 000 vorläufigen Aufnahmen oder Asylgewährungen zu Mehrausgaben von 132 Millionen Franken jährlich. Die zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda und deren konsequente Umsetzung führen zu einer Reduktion der Globalpauschalen.³ Es wird geschätzt,

³ Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5. Finanzierung)

dass dieser Effekt nach einer Laufzeit von sechs Jahren beim Bund zu einer Minderung seiner Ausgaben für Subventionen im Bereich der Sozialhilfe an die Kantone im Umfang von rund 66 Millionen Franken pro Jahr führt. Die Mehrausgaben des Bundes für die Integrationsagenda belaufen sich somit längerfristig insgesamt auf rund 66 Millionen Franken pro Jahr. Mit dem Folgemandat zur Überprüfung des gesamten Finanzierungssystems im Flüchtlings- und Asylbereich⁴ sollen zudem weitere Minderausgaben im Bereich der Sozialhilfe angestrebt werden.

Im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz sollen Asylsuchende mit einer Bleibeperspektive von Sprachförderangeboten profitieren können. Diese Integrationsmassnahmen sind während dem beschleunigten und im Dublin-Verfahren noch nicht sinnvoll, wohingegen im erweiterten Verfahren mit dem Integrationsprozess begonnen werden kann, da sich die Wahrscheinlichkeit eines längerfristigen Verbleibs deutlich erhöht. Dafür können die Kantone Mittel aus der Integrationspauschale einsetzen. Es werden vom Bund dazu keine zusätzlichen Beiträge ausgerichtet. Die Sprachförderung setzt lediglich früher ein. Damit haben die Sprachförderangebote für Asylsuchenden während dem erweiterten Verfahren keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund.

Die Erhöhung der Integrationspauschale hat beim Bund keine personellen Auswirkungen zur Folge. Für die Umsetzung der Integrationsagenda durch die Kantone entsteht personeller Aufwand, welcher bei den Kosten der einzelnen Massnahmen des Erstintegrationsprozesses eingerechnet wurde.

5.2 Abgeltung der Zusatzkosten für MNA

Die zusätzlichen Bundessubventionen für die Kantone betragen jährlich rund 30 Millionen Franken für unbegleitete minderjährige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene und rund 2 Millionen Franken für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (jeweils errechnet auf dem Bestand am 31. Oktober 2017). Konkret wurden im Voranschlag 2019 Zusatzausgaben für MNA des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs von 19,9 Millionen Franken und im integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 von je 28 Millionen Franken eingestellt. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Verordnungsbestimmungen erst am 1. Mai 2019 in Kraft treten sollen.

Da die zusätzliche Bundessubventionierung an den Bestand an MNA bzw. dessen Verhältnis zum Gesamtbestand an Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich indexiert ist, wird ihre Höhe jährlich den tatsächlichen Kostenverhältnissen für MNA angepasst. Damit werden die entstehenden Kosten gerecht abgegolten. Eine erstmalige Anpassung erfolgt bereits mit Inkraftsetzung der Verordnungsänderung im Jahr 2019 auf der Basis vom 31. Oktober 2018. Die zusätzliche Bundessubventionierung für die Unterbringung und Betreuung von MNA des Asyl- und Flüchtlingsbereichs hat keine Auswirkungen auf die personellen Ressourcen beim Bund.

⁴ Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5. Finanzierung)

6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Integrationsagenda Schweiz

Artikel 14 VIntA

Die finanziellen Beiträge für die spezifische Integrationsförderung werden in erster Linie gestützt auf Kantonale Integrationsprogramme (KIP) ausgerichtet. Diese sind Bestandteil der Programmvereinbarungen, die der Bund mit den Kantonen auf der Grundlage von Artikel 20a des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG; SR 616.1) abschliesst.

Die Verwendung der Mittel aus den beiden Finanzquellen Integrationspauschale (Art. 15 der totalrevidierten VIntA in der Fassung vom 15. August 2018 mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019) und Integrationsförderkredit (Art. 16 der totalrevidierten VIntA in der Fassung vom 15. August 2018 mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019) ist in den KIP aufzuzeigen. Sie muss transparent und nachvollziehbar sein. Die Abrechnung je Finanzquelle ist wie bisher separat auszuweisen. Zu den Einzelheiten der Umsetzung der KIP hat das SEM am 25. Januar 2017 das Rundschreiben «Spezifische Integrationsförderung 2018–2021» erlassen.⁵ Zur Umsetzung der Integrationsagenda verfasst das SEM weitere Rundschreiben; es wird sie im Rahmen der gemeinsamen Begleitgruppe KIP mit den Kantonen konsolidieren.

Artikel 14a VIntA

In Ergänzung und Konkretisierung der bestehenden strategischen Programmziele der KIP einigten sich Bund und Kantone im Rahmen der Arbeiten zur Integrationsagenda für anerkannte Flüchtlinge (FL) und vorläufig aufgenommene Personen (VA) auf folgende quantitativ messbare Wirkungsziele:

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

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

⁵ Rundschreiben «Spezifische Integrationsförderung 2018–2021» des SEM vom 25. Januar 2017, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Kantonale Integrationsprogramme > KIP 2018–2021 (Stand: 5.7.2018).

men. Ziel 4 besagt, dass sieben Jahre nach Einreise 70 Prozent der erwachsenen Personen, die ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, nachhaltig im ersten Arbeitsmarkt integriert sind.

Zur Erreichung dieser Ziele stellen die Kantone eine bedarfsgerechte, modular aufgebaute Palette an Fördermassnahmen bereit. Bund und Kantone haben sich darauf geeinigt, dass für alle anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen schweizweit ein einheitlicher Soll-Integrationsprozess⁶ implementiert und basierend auf den folgenden Fördermodulen umgesetzt wird:

Erstinformation und Integrationsförderbedarf: Künftig sollen alle VA/FL systematisch begrüsst und über den Integrationsprozess sowie die Erwartungen an sie informiert werden.

Ressourcenabschätzung: Anschliessend soll eine erste individuelle Ressourcenabschätzung (Gesundheit, Bildungsstand, Sprache) stattfinden. So kann auch das Profil der VA/FL erfasst werden, dieses Wissen fehlt heute weitgehend. Es bildet die Grundlage für die Fallführung.

Beratung (Begleitung): Für alle VA/FL wird während des ganzen Erstintegrationsprozesses eine individuelle und professionelle Beratung und Begleitung sichergestellt durch eine Fachstelle, die interdisziplinär arbeitet.

Sprache: Die Sprachförderung wird für die gesamte Zielgruppe gemäss individuellem Bedarf geplant. Für Sprachförderangebote sollen bereits Asylsuchende mit Bleibeperspektive zugelassen werden.

Potenzialabklärung: Für alle VA/FL im Alter von 16–49 Jahren ist eine vertiefte Potenzialabklärung vorgesehen. Diese sieht auch Praxiseinsätze vor.

Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit: Gestützt auf die Potenzialabklärung werden VA/FL zielgerichtet geeigneten Integrationsfördermassnahmen zugeteilt.

Zusammenleben (soziale Integration): Die Kontakte zur Gesellschaft werden aktiv gefördert. Für Personen, die aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht an Programmen zur Erreichung der Ausbildungs- oder Arbeitsmarktfähigkeit teilnehmen können, sind Massnahmen der sozialen Integration vorgesehen.

Durch die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung sollen Personen mit entsprechendem Potenzial befähigt werden, an den ordentlichen Ausbildungsgängen der beruflichen Grundbildung teilzunehmen. Bestandteil der Regelstruktur Berufsbildung ist eine einjährige Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung (gemäss Art. 12 BBG; SR 412.10 und Art. 7 BBV; SR 412.101), die Jugendliche für den Lehrstellenmarkt fit machen und ihnen den Eintritt in eine Berufslehre erleichtern soll. Die berufliche Grundbildung (inkl. Vorbereitung) kann individuell um insgesamt maximal ein Jahr verlängert werden, wenn dies den Lernerfolg erleichtert. Für bestimmte Zielgruppen steht ausserdem ein begleitendes Coaching über die ganze Lehrzeit zur Verfügung.

Die Kantone setzen die Integrationsagenda Schweiz im Rahmen ihrer KIP in den acht vereinbarten Förderbereichen um. Hierfür werden die aktuell gültigen Programmvereinbarungen zur Umsetzung der KIP 2018–2021 mit einer Zusatzvereinbarung ergänzt. Die Programmvereinbarungen sollen sich an einem systematischen Erstintegrationsprozess für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen orientieren und sich insbesondere auch auf die in Absatz 3 erwähnten Fördermodule⁷ des Integrationsprozesses erstrecken. Für die Umsetzung der auf die Fördermodule abgestimmten Massnahmen dient den Kantonen die Integrationspauschale gemäss Artikel 15 VIntA.

⁶ Vgl. Anhang 4 zum Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz

⁷ Vgl. Anhänge zum Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018 (S. 13 ff.), abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Integrationsagenda (Stand: 5.7.2018).

In Ergänzung zum KIP-Grundlagenpapier Bund-Kantone vom 25. Januar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Artikel 20 SuG und zum Rundschreiben vom 25. Januar 2017 zur spezifischen Integrationsförderung 2018–2021 werden die praktische Umsetzung der Ziele und Eckwerte der Integrationsagenda sowie die entsprechenden Verfahren in einem Rundschreiben geregelt. Am 2. Juli 2018 hat das SEM dazu ein erstes Rundschreiben «Eckwerte zur Planung der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018–2021» erlassen.

Artikel 15 VIntA

Für die Umsetzung des verbindlichen Erstintegrationsprozesses zur raschen und nachhaltigen Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zahlt der Bund den Kantonen eine von 6000 Franken auf 18 000 Franken erhöhte Integrationspauschale aus, gestützt auf Artikel 58 Absatz 2 i. V. m. Artikel 87 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019) sowie Artikel 88 und 89 AsylG. Sie wird wie bisher als einmaliger Beitrag ausgerichtet. Berechnet wird der Betrag anhand der Anzahl Anerkennungen als Flüchtling beziehungsweise der Anordnungen der vorläufigen Aufnahme oder Schutzgewährung⁸.

Die Schweiz nimmt angesichts der humanitären Krise in Syrien seit 2013 Personen direkt aus Flüchtlingslagern auf (Resettlement). Zudem hat die Schweiz auf internationaler Ebene einen Beitrag zur Lastenverteilung (Burden sharing) unter den europäischen Staaten im Flüchtlingsbereich geleistet und Personen aus Italien aufgenommen (Relocation). Um die Aufnahme und Integration der Resettlement-Flüchtlinge erfolgreich zu gestalten, setzen die Kantone spezielle Integrationsprogramme um, die der Bund heute in Ergänzung zur Integrationspauschale mit zusätzlichen 11 000 Franken pauschal finanziert (Resettlement II).

Bei der Umsetzung der Integrationsagenda sollen Massnahmen ergriffen werden, die eine individuelle Förderung der Integration für die gesamte Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen ermöglichen. Durch diese bedarfsgerechte Ausrichtung der Massnahmen kann künftig auch den besonderen Integrationsbedürfnissen der Resettlement-Flüchtlinge Rechnung getragen werden. Die bestehenden speziellen Resettlement-Programmvereinbarungen können so nach deren Ablauf durch die Integrationsagenda abgelöst werden. Die Bestimmung, wonach der Bundesrat die Höhe der Pauschale bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen nach Artikel 56 AsylG abweichend festlegen kann, wird daher aufgehoben (Art. 15 Abs. 2 der totalrevidierten VIntA in der Fassung vom 15. August 2018 mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019).

Absatz 3 hält fest, dass das SEM die Pauschale nach Absatz 1 auf der Grundlage einer Programmvereinbarung nach Artikel 20a SuG zugunsten der kantonalen Integrationsprogramme (Art. 14 VIntA in der Fassung vom 15. August 2018) entrichtet. Die Bestimmung entspricht dem Artikel 15 Absatz 4 der totalrevidierten VIntA in der Fassung vom 15. August 2018 mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019. Es wurde lediglich präzisiert, dass es sich um Programmvereinbarungen nach Artikel 20a SuG handelt. Bund und Kantone haben sich mit der Integrationsagenda Schweiz auf die Erreichung sozialpolitischer Ziele im Sinne von Artikel 58 Absatz 2 AIG geeinigt. Diese sollen mit den KIP konkretisiert und in Ergänzung der bereits vereinbarten strategischen Ziele der laufenden KIP als integrierender Bestandteil der Programmvereinbarungen umgesetzt werden.

Absatz 4 entspricht weitgehend dem Artikel 15 Absatz 5 der totalrevidierten VIntA in der Fassung vom 15. August 2018 mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019. Der Bund richtet den Kantonen die Pauschale gestützt auf die Zahl der effektiven Entscheide betreffend Personen nach Absatz 1 zweimal jährlich aus; massgebend sind die in den Datensystemen des

⁸ Dieser Status gemäss Artikel 4 und Artikel 66 ff. AsylG ist bisher noch nicht zur Anwendung gekommen.

SEM erfassten Daten. Nicht mehr ausgeführt wird das Stichdatum für die Erhebung der massgeblichen Daten. Dieses soll auf Weisungsstufe geregelt werden; damit kann den Einwänden der Kantone in Bezug auf die Erhebung der Daten und den Auszahlungszeitpunkt flexibler Rechnung getragen werden.

Um möglichst früh mit dem Integrationsprozess zu beginnen, haben der Bundesrat und die Kantonsregierungen im Rahmen der Integrationsagenda entschieden, dass Asylsuchende mit einer Bleibeperspektive bereits von Sprachförderangeboten profitieren können. Gemäss der Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015⁹, die am 1. März 2019 in Kraft tritt, beginnt mit der Einreichung des Asylgesuchs in einem Zentrum des Bundes die Vorbereitungsphase. Diese dauert höchstens 21 Kalendertage. Im Rahmen dieser Vorbereitungsphase sollen die zur Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen durchgeführt werden. Ist die Vorbereitungsphase abgeschlossen, folgt unmittelbar das eigentliche Asylverfahren. Wurde im Rahmen der Vorbereitungsphase festgestellt, dass es sich um einen Dublin-Fall handelt, wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet (vgl. Art. 26b nAsylG). In diesem Verfahren, welches inkl. einer allfälligen Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat maximal 140 Tage dauert, verbleiben die Asylsuchenden grundsätzlich in den Zentren des Bundes. Handelt es sich nicht um einen Dublin-Fall und sind nach der Anhörung zu den Asylgründen oder der Gewährung des rechtlichen Gehörs keine weiteren Abklärungen notwendig soll das Asylgesuch nach einem festgelegten Zeitplan in einem beschleunigten Verfahren behandelt werden (vgl. Art. 26c nAsylG). Dabei können ablehnende und positive Asylentscheide gefällt werden. Asylgesuche, die im beschleunigten Verfahren behandelt werden, sollen innerhalb von 100 Tagen rechtskräftig entschieden werden, und bei ablehnenden Entscheiden soll innert dieser Zeitspanne die Wegweisung vollzogen werden. Steht nach der Anhörung zu den Asylgründen fest, dass innerhalb der kurzen Frist im beschleunigten Verfahren (vgl. Art. 37 Abs. 2 nAsylG) kein erstinstanzlicher Asylentscheid gefällt werden kann, weil zum Beispiel weitere Abklärungen vorgenommen werden müssen, so wird ein Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt und die betroffenen Person für das weitere Asylverfahren einem Kanton zugewiesen (vgl. Art. 26d nAsylG). Das erweiterte Verfahren soll innert Jahresfrist abgeschlossen und eine allfällige Wegweisung vollzogen worden sein. Gemäss dem Schlussbericht zur Gesamtplanung der Neustrukturierung im Asylbereich weisen Personen im erweiterten Verfahren eine hohe Bleibeperspektive auf (60%).¹⁰

Absatz 5 sieht nun vor, dass die Kantone die Integrationspauschale neu auch für Massnahmen zur Sprachförderung von Asylsuchenden, deren Gesuch im erweiterten Verfahren behandelt wird, einsetzen können. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Integrationsmassnahmen während dem beschleunigten und im Dublin-Verfahren noch nicht sinnvoll sind, wohingegen im erweiterten Verfahren wegen der hohen Bleibeperspektive mit dem Integrationsprozess begonnen werden kann.

Absatz 6 entspricht Artikel 15 Absatz 6 der totalrevidierten VIntA in der Fassung vom 15. August 2018 mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019.

Artikel 17 VIntA

Die Kantone können im Rahmen von Kantonalen Integrationsprogrammen Massnahmen zur konzeptionellen und qualitativen Weiterentwicklung sowie Evaluationen finanzieren, um die Erreichung der strategischen Programmziele sicherzustellen. Hierfür können sie auch Mittel aus der Integrationspauschale (Art. 15 VIntA der totalrevidierten VIntA in der Fassung vom 15. August 2018 mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019) einsetzen, soweit damit zur Wei-

⁹ AS 2016 3101

¹⁰ Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs, Schlussbericht 18. Februar 2014, Arbeitsgruppe Neustrukturierung, S. 27. www.sem.admin.ch > Aktuell > News > News 2014 > Rahmenbedingungen für die Neustrukturierung des Asylbereichs festgelegt (Stand: 27.7.2018).

terentwicklung und Verankerung des Erstintegrationsprozesses gemäss Artikel 14a VIntA beigetragen wird.

Art. 29a VIntA

Absatz 1 der Übergangsbestimmung zur Integrationsagenda Schweiz sieht vor, dass die Integrationspauschale von 18 000 Franken nur dann gewährt wird, wenn zuvor die bestehende Programmvereinbarung (2018–2021) mit einer Zusatzvereinbarung geändert wurde (Ziff. 14 der Programmvereinbarung), welche diese an die neuen Bestimmungen der VIntA anpasst. Mit dieser Zusatzvereinbarung wird die bestehende Programmvereinbarung an die neuen Verhältnisse der Integrationsagenda Schweiz angepasst. Solange keine Zusatzvereinbarung vorliegt, gewährt der Bund bis zum Ablauf der bestehenden Programmvereinbarung mit dem entsprechenden Kanton Ende 2021 eine Integrationspauschale von 6000 Franken.

Um den individuellen Bedürfnissen der im Rahmen des Integrationsprogramms für Resettlement-Flüchtlinge 2017–2019 (Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 2016) eingereisten Personen Rechnung zu tragen, wird den aufnehmenden Kantonen derzeit auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung zusätzlich zur Integrationspauschale eine Pauschale von 11 000 Franken ausbezahlt. Mit der Umsetzung der Integrationsagenda sollen Massnahmen ergriffen werden, die eine individuelle Förderung der Integration für die gesamte Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen ermöglichen, und entsprechend keine speziellen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Durch diese bedarfsgerechte Ausrichtung der Massnahmen kann künftig auch den besonderen Integrationsbedürfnissen der Resettlement-Flüchtlinge Rechnung getragen werden. Wenn nach Inkrafttreten dieser Verordnung weitere Personen im Rahmen des laufenden Integrationsprogramms für Resettlement-Flüchtlinge 2017–2019 einreisen, so wird den Kantonen, mit denen der Bund eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat, zur Integration dieser Personengruppen anstelle der zwei Pauschalen ebenfalls eine Pauschale von insgesamt 18 000 pro anerkannten Flüchtling ausgerichtet.

6.2 Abgeltung der Zusatzkosten für MNA

Artikel 22 AsylV 2

In Absatz 1 wird die neue Höhe der monatlichen Globalpauschale festgeschrieben. Sie umfasst nun auch eine Subvention (rund Fr. 36.- pro Tag und MNA) der Zusatzkosten der Kantone für die Unterbringung und Betreuung von MNA. Diese Zusatzsubvention wird auf die Globalpauschale umgelegt, die für alle subventionsberechtigten Personen des Asylbereichs ausgerichtet wird (vgl. Abschnitt zur rechnerischen Herleitung).

Zudem ist Absatz 1 insofern zu ergänzen, als die Globalpauschale neu nicht mehr nur auf einem gewissen Stand des LIK basiert, sondern auch auf einem Bestand an MNA an einem bestimmten Stichtag bzw. auf dessen Verhältnis zum Gesamtbestand an Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung am gleichen Stichtag.

In Absatz 5 wird die Höhe des Anteils an der monatlichen Globalpauschale für die zusätzlichen Unterbringungs- und Betreuungskosten von MNA festgehalten, und zwar umgelegt auf die Globalpauschale, die für alle subventionsberechtigten Personen des Asylbereichs ausgerichtet wird (vgl. Abschnitt zur rechnerischen Herleitung).

Der neue Absatz 6 enthält die Indexierungsformel, mit welcher der Anteil der zusätzlichen Unterbringungs- und Betreuungskosten für MNA jährlich an einem Stichtag (jeweils 31. Ok-

tober, analog der Anpassung der Globalpauschale an die LIK-Entwicklung) im Verhältnis des Bestandes an MNA zum Gesamtbestand und geteilt durch 5,1 Prozent (Verhältnis der beiden Bestände am 31. Oktober 2017) angepasst wird. So kann der Bestandsentwicklung an MNA bzw. deren Verhältnis zur Gesamtbestandsentwicklung Rechnung getragen werden, und die Bundessubventionierung kann dem tatsächlichen Bedarf der Kantone angepasst werden. Erhöht sich also der Anteil an MNA am Gesamtbestand, so steigen die entsprechenden Unterbringungs- und Betreuungskosten der Kantone, und die Zusatzsubventionierung des Bundes wird aufgrund der Indexierung aufgestockt. Nimmt hingegen der Anteil an MNA am Gesamtbestand ab, verringern sich die diesbezüglichen kantonalen Kosten, und die Zusatzsubventionierung des Bundes wird aufgrund der Indexierung reduziert.

Artikel 26 AsylV 2

Die Anpassungen in Artikel 26 AsylV 2 betreffen den Flüchtlingsbereich. Sie sind inhaltlich analog zu den Anpassungen in Artikel 22 AsylV 2, weshalb auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen wird.

Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung präzisiert, dass bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens der beabsichtigten Verordnungsänderung die in Artikel 22 Absätze 1, 5 und 6 sowie Artikel 26 Absätze 1, 5 und 6 AsylV 2 enthaltenen Beträge dem Stand des LIK und dem Verhältnis der MNA am Gesamtbestand vom 31. Oktober 2018 angepasst werden.

Rechnerische Herleitung der Höhe der zusätzlichen Subventionierung und der Umlegung auf die Globalpauschale

Die nachfolgenden Tabellen zeigen die rechnerische Herleitung sowohl der Globalpauschale im Asylbereich (Globalpauschale 1; Tabelle 1) als auch der Globalpauschale im Flüchtlingsbereich (Globalpauschale 2; Tabelle 2):

Globalpauschale 1 (GP1)

Pauschale pro unbegleiteten Minderjährigen und Tag	Höhe im Jahr 2018 in Franken	Höhe nach Anpassung in Franken	
Sozialhilfe (Unterbringung, Unterstützung, Gesundheitsversorgung)	40.88	100 % 42.90	100 % 42.90
Betreuung	9.00	100 % 57.10	75 % 42.83
Total	49.88	100.00	85.73

Neue Pauschale pro unbegleiteten Minderjährigen und Tag (100 % Sozialhilfe- und 75 % Betreuungskosten)	85.73	
Differenz pro unbegleiteten Minderjährigen und Tag	85.73 – 49.88	35.85
Zusätzliche Subvention pro Jahr bei 2283 unbegleiteten Minderjährigen	2283 x 35.85 x 365	29 873 626
Zusätzlicher Anteil pro Monat umgelegt auf GP1 bei Bestand an unbegleiteten Minderjährigen von 2283 Personen und Gesamtbestand im Asylbereich von 44 383 Personen	29 873 626 : 44 383 : 12	56.09

Verhältnis der beiden Bestände:

Gesamtbestand im Asylbereich am 31.10.2017	44 383 Personen		
Bestand unbegleitete Minderjährige am 31.10.2017	2 283 Personen	100 x 2283 : 44 383	5,1 %

Globalpauschale 2 (GP2)

Pauschale pro unbegleiteten Minderjährigen und Tag	Höhe im Jahr 2018 in Franken	Höhe nach Anpassung in Franken	
Sozialhilfe (Unterbringung, Unterstützung, Gesundheitsversorgung)	39.63	100 % 42.90	100 % 42.90
Betreuung	8.86	100 % 57.10	75 % 42.83
Total	48.49	100.00	85.73

Neue Pauschale pro unbegleiteten Minderjährigen und Tag (100 % Sozialhilfe- und 75 % Betreuungskosten)	85.73		
Differenz pro unbegleiteten Minderjährigen und Tag	85.73 – 48.49		37.24
Zusätzliche Subvention pro Jahr bei 138 unbegleiteten Minderjährigen	138 x 37.24 x 365		1 875 779
Zusätzlicher Anteil pro Monat umgelegt auf GP2 bei Bestand an unbegleiteten Minderjährigen von 138 Personen und Gesamtbestand im Flüchtlingsbereich von 27 891 Personen	1 875 779 : 27 891 : 12		5.60

Verhältnis der beiden Bestände:

Gesamtbestand im Flüchtlingsbereich am 31.10.2017	27 891 Personen		
Bestand unbegleitete Minderjährige am 31.10.2017	138 Personen	100 x 138 : 27 891	0,5 %

* * *