



5. März 2019

Änderung der Asylverordnung 2 und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Bericht über die Ergebnisse des
Vernehmlassungsverfahrens

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

Überblick

Der Bundesrat eröffnete am 5. September 2018 die Vernehmlassung. Sie dauerte bis am 5. Dezember 2018. Insgesamt sind 59 Stellungnahmen eingegangen. Sämtliche Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die politischen Parteien mit Ausnahme der SVP sowie die Dachverbände der Wirtschaft unterstützen grundsätzlich die Vorlage. Dies gilt auch für den Schweizerischen Städteverband und die weiteren interessierten Kreise. Bei der Umsetzung der Integrationsagenda betreffen die am häufigsten genannten kritischen Rückmeldungen die fehlende Übergangsfinanzierung für die zuwanderungsstarken Asyljahrgänge 2015 und 2016 sowie die zu detaillierte Regelung des Erstintegrationsprozesses auf Verordnungsebene. Zudem wird ein Monitoring über die Mittelverwendung gefordert. Bei der Abgeltung der Kantone für die Kosten von unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA) betreffen die häufigsten kritischen Rückmeldungen die Höhe der Zusatzabgeltung und die Begrenzung dieser Abgeltung bis zum 18. Altersjahr. Einige der weiteren interessierten Kreise fordern überdies ein Monitoring des Bundes über die Verwendung der Zusatzabgeltungen sowie eine verstärkte Überwachung durch den Bund über die Gewährleistung des Kindeswohls. Die Inkraftsetzung der Vorlage ist auf den 1. Mai 2019 geplant. Der Zeitpunkt der Inkraftsetzung wird begrüsst. Zwei Kantone, die SODK und die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) kritisieren einzig, dass die Zusatzabgeltung für die MNA zu spät in Kraft gesetzt werde.

1 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. Zudem sollen die Kantone die Möglichkeit erhalten, 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 im 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 die jährliche Bestandesentwicklung der MNA berücksichtigt.

Diese Grundsatzentscheide des Bundesrates sollen auf Verordnungsstufe umgesetzt werden. Von den Anpassungen sind die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, in Kraft seit 1. Januar 2019 (VIntA; SR 142.205), und die Asylverordnung 2 (AsylV 2; SR 142.311) betroffen. Während die VIntA die Förderung der Erstintegration bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen und die Verwendung der Integrationspauschale für die frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden regelt, legt die AsylV 2 die Abgeltung der Kantone für die Zusatzkosten der MNA fest.

Der Bundesrat eröffnete am 5. September 2018 die Vernehmlassung. Sie dauerte bis zum 5. Dezember 2018.¹ Es sind 59 Stellungnahmen eingegangen. Insgesamt haben 25 Kantone, die KdK, die SODK, fünf politische Parteien, ein Dachverband der Gemeinden und Städte und vier Dachverbände der Wirtschaft sowie 21 weitere interessierte Kreise eine Stellungnahme eingereicht. Sieben Teilnehmer (ASO, KAZ, SAV, SVBK, SVZ, VKF, VSAA) haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. Das BVGer verweist auf seine Stellungnahme und verzichtet auf weitere Anmerkungen zum Fragebogen. Die SODK äussert sich nur zur Abgeltung der Kantone für die Kosten von unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und Flüchtlingsbereich und verweist in Bezug auf die Änderungen in der Integrationsverordnung auf die Stellungnahme der KdK, während sich die KdK auf Ausführungen zur Integrationsagenda beschränkt. GastroSuisse verzichtete auf eine Stellungnahme zur AsylV 2. Die ZIAB geht nicht auf die vorliegende Vorlage ein, sondern nimmt Stellung zur Integrationsagenda im Zusammenhang mit der Umsetzung des beschleunigten Asylverfahrens. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren reichte keine Stellungnahme ein.

¹ BBI 2018 5331

2 Überblick über den Ergebnisbericht

Der Vorlage war ein Fragebogen mit vier Fragen beigelegt, mit welchem die Änderungen der AsylV 2 und der VIntA beurteilt werden konnten. Der Ergebnisbericht weist aus, welche Fragen positiv, negativ oder skeptisch aufgenommen worden sind und ob Änderungsvorschläge bestehen. Im ersten Teil fasst der Bericht die Ergebnisse zur AsylV 2 und zur VIntA zusammen (Ziff. 3). Anschliessend werden die Stellungnahmen betreffend Zeitpunkt der Inkraftsetzung dargestellt (Ziff. 4). Im zweiten Teil äussert sich der Bericht schwerpunktmässig zu den einzelnen Fragen (Ziff. 5). Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Eine Liste der Teilnehmer, die geantwortet haben, findet sich in Ziffer 6. Für detaillierte Begründungen wird auf die Originalstellungnahmen verwiesen.²

3 Hauptergebnisse

3.1 Ergebnisse der Vernehmlassung zur VIntA

Alle Kantone, die sich zur Vernehmlassung geäussert haben, und die KdK begrüßen die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz. Insgesamt unterstützen sieben Kantone und die KdK die Inkraftsetzung der Verordnungsänderung auf den 1. Mai 2019. Mehr als die Hälfte der Kantone und die KdK fordern jedoch eine Übergangsfinanzierung für die zuwanderungsstarken Asyljahrgänge 2015 und 2016 oder eine rückwirkende Ausrichtung der erhöhten Pauschale bereits ab dem 1. Januar 2018.

Von den politischen Parteien, die sich vernehmen liessen, lehnt einzig die SVP die Vorlage ab, weil vorläufig Aufgenommene grundsätzlich von Integrationsmassnahmen auszuschliessen seien. CVP, GPS und SP unterstützen die Vorlage. Aus Sicht der CVP liegt eine erfolgreiche und nachhaltige Integration im Interesse der Schweiz. Die GPS begrüsst jede Massnahme, die darauf abzielt, die soziale, berufliche und finanzielle Integration von Menschen zu erleichtern. Um den Geflüchteten eine erfolgreiche Integration zu ermöglichen, sind gemäss der SP, die dafür nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die FDP stimmt im Grundsatz der Erhöhung der Integrations- und Globalpauschale zu. Sie erachtet jedoch die prognostizierte Senkung der Sozialhilfekosten von 66 Millionen Franken als zu optimistisch.

Die Dachverbände der Wirtschaft (SGV/USAM, SBV, SGB und Travail.Suisse) unterstützen die Vorlage. Der SGV/USAM unterstützt das Ziel, dass die Hälfte aller erwachsenen anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen sieben Jahre nach ihrer Einreise in den ersten Arbeitsmarkt integriert sein sollen. Der SBV unterstützt die Stossrichtung einer schnelleren und wirksameren Integration. Für den SGB sind die vorgesehenen Anpassungen ein Schritt in die richtige Richtung. Für Travail.Suisse trägt die Unterstützung von Menschen aus dem Asylbereich zum Wohlergehen der Bevölkerung bei. Auch der SSV unterstützt die Vorlage. Er fordert, dass bei der Umsetzung wo immer möglich bestehende kommunale Angebote zu berücksichtigen seien.

Von den weiteren interessierten Kreisen wird die Vorlage ebenfalls begrüsst. Dies insbesondere weil mit der Verankerung der Erstintegration und der Erhöhung der Pauschale ein wichtiger Schritt in Richtung einer gezielten und auf den Bedarf ausgerichteten Integrationsförderung getan werde. Auch die frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden im erweiterten

² Ergebnisbericht der Vernehmlassung unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > EJPD.

Verfahren wird unterstützt, weil hier mit Blick auf die berufliche Integration grosse Wirkung erzielt werden könne.

Die Vernehmlassungsteilnehmer, die sich zur Umsetzung der Integrationsagenda geäussert haben, begrüssen mit Ausnahme der SVP die Erhöhung der Pauschale von heute 6000 Franken auf neu 18 000 Franken. Fast die Hälfte der Kantone, die KdK, die KID und die VKM sind der Ansicht, dass der Erstintegrationsprozess zu detailliert auf Verordnungsebene geregelt wird. Eine dynamische Weiterentwicklung der Integrationsagenda werde damit unnötig eingeschränkt. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer (z. B. FDP, SP, Caritas, SAJV, SFH) erachten ein Monitoring (Controlling) als notwendig und wichtig. Ein Drittel der Kantone und die KdK weisen darauf hin, dass sich ein Monitoring nur auf Personen beziehen könne, für die die erhöhte Integrationspauschale zur Verfügung stehe.

3.2 Ergebnisse der Vernehmlassung zur AsylV 2

Alle Kantone, die zur Abgeltung der Kantone für die Kosten von MNA Stellung genommen haben, und die SODK begrüssen die erhöhten Bundesbeiträge. Durch die erhöhten Abgeltungen würden die Kosten, die den Kantonen im Bereich Unterbringung und Betreuung von MNA entstehen, künftig besser abgedeckt. Zur Berechnungsweise und Höhe der zusätzlichen Abgeltungen für MNA haben rund die Hälfte der Kantone Änderungsvorschläge eingebracht. Einige Kantone (AG, AR, BE, FR, GE, GL, GR, NE, VD, VS, ZH) wenden ein, dass auch die erhöhten Beiträge nicht ausreichen würden, um die gesamten Kosten zu decken, die durch die Umsetzung der im Mai 2016 von der SODK veröffentlichten Empfehlungen zu den MNA entstehen. Einzelne Kantone fordern, dass die erhöhten MNA-Abgeltungen über das 18. Altersjahr hinaus (AR, GL, TI) respektive ein Fixkostenbeitrag an die Strukturen (AR, FR) – unabhängig von der Zahl der sich in den Kantonen aufhaltenden MNA – gewährt werden soll. Aus Gründen der Transparenz und Einfachheit sprechen sich einzelne Kantone (SZ, UR, VD) gegen die jährliche Anpassung des Zusatzbestandteils aufgrund der Anzahl MNA aus. Vier Kantone (GE, SZ, UR, VD) bevorzugen eine separate MNA-Globalpauschale.

Die Inkraftsetzung der geänderten AsylV 2 ist auf den 1. Mai 2019 geplant. Zwei Kantone (AG, GR), die VKM und die SODK machen geltend, dass die erhöhten Abgeltungen zu spät in Kraft treten. In der Vergangenheit seien bereits hohe Kosten angefallen. Der Kanton AG fordert eine rückwirkende Abgeltung der Zusatzkosten.

Von den politischen Parteien, die sich vernehmen liessen, lehnt einzig die SVP die Zusatzabgeltungen für MNA ab. Sie hinterfragt die tatsächliche Notwendigkeit von kostenintensiven Sonderbehandlungen von MNA. Die SVP kritisiert überdies die Berechnungsweise und die Umlegung der Zusatzbeiträge auf die bestehenden Globalpauschalen als zu kompliziert. Daher spricht sie sich für eine fallweise Abgeltung der MNA-Kosten aus. Die CVP, die GPS, die FDP und die SP unterstützen die höheren Globalpauschalen. Die SP betont, dass es zwingend notwendig sei, genügend finanzielle Mittel bereitzustellen, um den spezifischen Bedürfnissen von MNA Rechnung zu tragen.

Die Dachverbände der Wirtschaft (SGV/USAM, SBV, SGB und Travail.Suisse) unterstützen die Vorlage. SGB und Travail.Suisse befürworten griffige Kindesschutzmassnahmen und eine Unterbringung und Betreuung, die dem Alter und der Entwicklung von MNA angemessen Rechnung tragen. Der SSV bemängelt einzig die Berechnungsweise und die Umlegung der zusätzlichen Beiträge auf die bestehenden Globalpauschalen als schwer nachvollziehbar.

Auch die weiteren interessierten Kreise (u. a. UNHCR, SFH, SRK, Caritas, SAJV, EKM und SKOS) begrüssen die Erhöhung der Globalpauschale grundsätzlich. Insbesondere weil diese Erhöhung zu einer besseren und flächendeckend altersgerechten Unterbringung beitrage.

Namentlich wurden jedoch zur Berechnung der Zusatzabgeltung und einer verstärkten Kontrolle der Mittelverwendung einige Ergänzungs- und Änderungsvorschläge angebracht. Einerseits fordern einige der weiteren interessierten Kreise, dass die höheren Beiträge auch über das 18. Altersjahr der MNA hinaus gewährt werden, und sprechen sich daher für Überbrückungsbeiträge respektive Zusatzabgeltungen über eine längere Zeitspanne aus. Andererseits würden einige einen Fixkostenbeitrag für MNA befürworten. Schliesslich sprechen sich Einzelne dafür aus, dass der Bund die Einhaltung des Kindeswohls stärker überwachen soll. Sie fordern daher ein Kontrollinstrument bzw. ein umfassendes Monitoring über die Verwendung der Zusatzabgeltungen.

4 Zeitpunkt der Inkraftsetzung

Die Änderung der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) und die Änderung der Asylverordnung 2 (AsylV 2) sollen am 1. Mai 2019 in Kraft treten.

Die Vernehmlassungsteilnehmer äussern sich zur Inkraftsetzung wie folgt:

- Die Kantone BS, GL, SG, SH, SZ, ZH und die KdK begrüssen die Inkraftsetzung der VIntA spätestens auf den 1. Mai 2019. Die übrigen Kantone haben sich nicht explizit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der VIntA geäussert. Mehr als die Hälfte der Kantone und die KdK fordern eine Übergangsfinanzierung für die zuwanderungsstarken Asyljahrgänge 2015 und 2016 oder eine rückwirkende Ausrichtung der erhöhten Integrationspauschale bereits ab dem 1. Januar 2018.
- Die Kantone AG und GR sowie die SODK und VKM machen geltend, dass die AsylV 2 zu spät in Kraft treten wird. Die übrigen Kantone haben sich nicht explizit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der AsylV 2 geäussert.

5 Ergebnisse im Einzelnen

5.1 VIntA

Die erste Frage betraf die Erhöhung der Integrationspauschale von heute 6000 Franken auf 18 000 Franken (Art. 15 VE-VIntA).

Zustimmung

Kantone:

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

Parteien:

CVP, GPS, FDP (im Grundsatz), SP

Verbände/interessierte Kreise:

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

Aus Sicht der KdK (ebenso BS, GL, GR, SH, SZ, ZH) ist die Erhöhung der Integrationspauschale das Ergebnis einer gemeinsamen vertieften Analyse. Diese Analyse habe gezeigt, dass für eine bedarfsgerechte Intensivierung der spezifischen Integrationsförderung mindestens 18 000 Franken erforderlich seien.

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.

Der Kanton VS weist darauf hin, dass die Umsetzung der Integrationsagenda die Kantone verpflichte, ehrgeizige Ziele zu erreichen. Für zweisprachige Kantone sei dies umso anspruchsvoller.

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.

Die SKOS weist darauf hin, dass mit der erhöhten Integrationspauschale nicht alle Kosten zur beruflichen Integration gedeckt werden können. Erfahrungswerte würden zeigen, dass intensive Qualifizierungsprogramme durchschnittlich pro Person und Jahr ca. 20 000 Franken kosten.

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 weist auf Berechnungen hin, die gezeigt hätten, dass die derzeitige Integrationspauschale nicht ausreiche, um die Kosten der Integration zu decken. Es sei daher angebracht, die Pauschale zu erhöhen.

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

Ablehnung

Kantone:

Keine

Parteien:

SVP

Verbände/interessierte Kreise:

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.

Die zweite Frage betraf den Erstintegrationsprozess sowie die Verwendung der Integrationspauschale für die frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden im erweiterten Verfahren (Art. 14a und Art. 15 VE-VIntA).

Zustimmung

Kantone:

AG, AR (im 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

Parteien:

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

Verbände/interessierte Kreise:

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)

Für acht Kantone (AR, BS, GL, GR, NE, SH, SZ, ZH), die KdK und die VKM ist der Erstintegrationsprozess auf Verordnungsebene zu detailliert geregelt. Zwei Kantone (GR, SH), die KID und die VKM beantragen die ersatzlose Streichung von Artikel 14a Absatz 3 Buchstaben b und e. Der Kanton NE beantragt entsprechende Formulierungsänderungen (Bst. b und e).

Die KdK (ebenso BS, GL, GR, SH, SZ, ZH) begrüsst ausdrücklich, dass die Pauschale auch für Massnahmen zur Sprachförderung von Asylsuchenden eingesetzt werden kann.

Der Kanton FR stellt sich die Frage, ob das Wirkungsziel «Sieben Jahre nach der Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung» gemessen werden kann.

Für den Kanton VS erscheint es schwierig, das Wirkungsziel «80 % der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen» innerhalb der kurzen Umsetzungszeit und mit den bereitgestellten finanziellen Mitteln zu erreichen.

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

Der Kanton GE führt aus, dass die ehrgeizigen Ziele eine schnelle und effiziente Anpassung der bestehenden Strukturen erfordere. Trotz der Erhöhung der Pauschalen werde sich dies auf die Finanzen des Kantons auswirken. Es sei daher wichtig, die kantonalen Gegebenheiten zu berücksichtigen und bei den Finanzierungsmassnahmen flexibel zu sein.

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 unterstützt.

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.

Die KID ist der Ansicht, dass der Begriff des Erstintegrationsprozesses bzw. der Erstintegration falsch sei. Der Begriff sei durch «Förderung der Erstintegration» zu ersetzen.

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.

Die Kantone GE und VS beantragen, Artikel 17 Absatz 2^{bis} so anzupassen, dass die Kantone im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen die Integrationspauschale verwenden können.

Der Kanton VD beantragt, die Integrationsziele in die Verordnung aufzunehmen, da in Artikel 14 Absatz 3 konkrete verbindliche Massnahmen zu deren Zielerreichung definiert seien. Zudem wäre es angebracht, alle in Artikel 14a Absatz 3 empfohlenen Massnahmen zugunsten von Asylbewerbern zu finanzieren, deren Anträge im erweiterten Verfahren bearbeitet werden. Andernfalls wäre zumindest eine Finanzierung der in Absatz 3 Buchstaben a und b genannten Massnahmen zu prüfen. Ferner beantragt er die folgende Formulierung (Art. 14 Abs. 2): «Sie [die Programmvereinbarung] wird spätestens nach vier Jahren erneuert.»

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 Asylsuchenden 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 Auf-

wand 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 ist der Ansicht, dass die frühzeitige Förderung der Sprache sich sowohl für die Betroffenen als auch für ihre Gesprächspartner in der Zivilgesellschaft positiv auswirken wird.

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.

Die KID beantragt, den Begriff «Sprachförderung» durch «Förderung» zu ersetzen und den bisher verwendeten Begriff «relativ» statt «en faveur» weiter zu verwenden (Art. 15 Abs. 3; betrifft nur den französischen Text).

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

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.

Ablehnung

Kantone:

Keine

Parteien:

Keine

Verbände/interessierte Kreise:

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.

Übergangsfinanzierung für die zuwanderungsstarken Asyljahrgänge 2015–2016 oder rückwirkende Ausrichtung der erhöhten Pauschale

Sechs Kantone (FR, GE, JU, NE, VD, VS) beantragen eine rückwirkende Zahlung der Pauschale. Davon verlangen vier Kantone (FR, NE, VD, VS) eine Rückwirkung auf den 1. Januar 2018.

Neun Kantone (AG, BS, GL, GR, SH, SO, SZ, ZH, NE), die KdK und VKM beantragen für die Übergangsphase zusätzliche finanzielle Mittel, damit die Kantone auch für die zuwanderungsstarken Asyljahrgänge 2015 und 2016 adäquate Integrationsmassnahmen ergreifen können.

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) darüber, inwieweit die Subventionsempfänger ihre Leistungen erbringen werden und inwieweit die gesteckten Ziele erfüllt worden sind

Acht Kantone (BE, BS, GL, GR, SH, SZ, UR, ZH) und die KdK machen darauf aufmerksam, dass sich das Monitoring zur Integrationsagenda nur auf Personen beziehen könne, für die eine Pauschale von 18 000 Franken zur Verfügung stehe.

Drei Kantone (BS, GR, JU) und die VKM führen aus, in der Praxis sei es schwierig, eine Integrationsförderung je nach Termin des Asylentscheids unterschiedlich zu handhaben. 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.

Allgemeine Bemerkungen zur VIntA

Das BVGer ist der Ansicht, dass Artikel 15 Absatz 5 den Kantonen einen weiten Ermessensspielraum bei der Nutzung der Pauschale einräumt. Es erachtet eine genauere Definition des Anteils der Kantone bei den Asylbewerbern im erweiterten Verfahren für wünschenswert, um die kantonalen Praktiken so weit wie möglich zu harmonisieren. Eine solche Harmonisierung könne auch durch Richtlinien erreicht werden.

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

Der Kanton GE führt aus, dass für Resettlement-Flüchtlinge die Pauschale von 11 000 Franken auf 18 000 Franken steigen werde. Er weist aber darauf hin, dass bis zum 1. Mai 2019 die überwiegende Mehrheit dieser Personengruppe bereits eingereist sei. 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.

Aus Sicht von Travail.Suisse dürfe das Ziel der Integration die Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt nicht behindern, sondern müsse diese verbessern.

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.

Aus Sicht der KID darf nicht vergessen gehen, dass die soziale Teilhabe und Teilnahme für alle Personen zentral ist (auch für inländische Personen). Dies sollte bei der künftigen Kommunikation berücksichtigt werden.

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 Wartezeit von drei Monaten für die Erstintegration.

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

5.2 AsylIV 2

Mit der dritten Frage wurde in Erfahrung gebracht, ob die voraussichtliche Erhöhung der Globalpauschale, um den Zusatzkosten der Kantone für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA) Rechnung zu tragen, befürwortet wird (Art. 22 und 26 VE-AsylIV 2).

Zustimmung

Kantone:

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)

Parteien:

CVP, GPS, FDP, SP

Verbände/interessierte Kreise:

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)

Acht Kantone (OW, NW, JU, LU, SG, SH, SZ und ZG) unterstützen die Erhöhung der Globalpauschale vorbehaltlos. Sieben weitere Kantone (AG, BL, GR, SO, TG, TI, UR) und die SODK befürworten die Erhöhung der Globalpauschale, weil diese die den Kantonen entstehenden Zusatzkosten für die Unterbringung und Betreuung künftig besser abdecke.

Der Kanton GR und die SODK weisen 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. Der Vorstand der SODK hält deswegen den Zeitpunkt des geplanten Inkrafttretens für verspätet. Insbesondere weil die Zahl der neu eingereisten unbegleiteten Minderjährigen in letzter Zeit erheblich zurückgegangen sei. Der Kanton AG beantragt aus den gleichen Überlegungen, dass die höhere Globalpauschale ein Jahr rückwirkend ebenfalls noch ausbezahlt wird.

Acht Kantone (AR, BE, FR, GE, NE, VS, VD und ZH) befürworten die Erhöhung der Globalpauschale im Grundsatz, weisen aber darauf hin, dass die effektiven Kosten der für die MNA entwickelten Strukturen viel höher gewesen seien, als die nun vorgeschlagene finanzielle Erhöhung der Globalpauschale.

Der Kanton FR erwähnt insbesondere die Kosten, die bei der Umsetzung der Integration von Kleinkindern entstehen. Um in diesem Bereich den sich aus der Kinderrechtskonvention ergebenden Rechten vollumfänglich gerecht zu werden und die gewünschte Betreuung in Kindertagesstätten zu gewährleisten, seien die Pauschalen nach wie vor zu wenig hoch.

Die Kantone ZH und GE erläutern, dass Kosten von 100 Franken pro Tag und MNA, von denen der Bund ausgehe, auf einem Durchschnittswert der Kosten aller Kantone – einschliesslich jener Kantone, die eine Unterbringung von MNA in Asylunterkünften für Erwachsene oder in Gemeinden vorsehen – beruhten. Im Kanton Zürich würden die Kosten für die Unterbringung, Verpflegung und Betreuung in den MNA-Zentren, wo die meisten MNA untergebracht seien, jedoch rund 150 Franken pro Tag betragen. Mit dieser 150-Franken-Lösung würden sämtliche Empfehlungen der SODK berücksichtigt. Der Kanton GE verweist auf die ursprünglichen Forderungen der SODK und betont, dass die vorgesehene zusätzliche Abgeltung diesen Forderungen nicht gerecht werde. Die Minimalstrukturen, die für MNA

hätten geschaffen werden müssen, müssten auch bei einem geringeren Bestand erhalten bleiben, damit den Anforderungen an eine angemessene Unterbringung und Betreuung von MNA entsprochen werden könne.

Der Kanton VD fordert generell eine höhere Abgeltung, die kostendeckend ist und andererseits die Umsetzung der SODK-Empfehlungen erlaubt, ohne dass die Kantone ihr eigenes Budget zusätzlich belasten. Ähnlich argumentiert der Kanton AR. Die Kantone GL und VD machen geltend, dass die Erhöhung der Globalpauschale zu knapp bemessen sei. Sie kritisieren den Verzicht des Bundes, die Vollkosten im Bereich Betreuung vollumfänglich abzugelten.

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.

SBV, KID, SGB, SGB-FFS, SGV, SKOS und Travail.Suisse befürworten die Erhöhung der Globalpauschale.

Aus Sicht von SGB und Travail.Suisse sind minderjährige Asylsuchende eine vulnerable Gruppe, die eines besonderen Schutzes bedarf. Die Schweiz müsse diesen Schutz gewähren und geflüchtete Kinder und Jugendliche ihrem Alter und ihrer Entwicklung angemessen unterbringen und betreuen. Die Kinderrechte müssten ohne Einschränkungen eingehalten werden, insbesondere das Recht auf Wahrung des Kindeswohls, auf Bildung und Entwicklung. 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.

Ablehnung

Kantone:

Keine

Parteien:

SVP

Verbände/interessierte Kreise:

Keine

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.

Die vierte Frage betraf die Anpassung der Zusatzkosten für unbegleitete Minderjährige im Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA). Die Vernehmlassungsteilnehmer wurden gefragt, ob sie es begrüssen, dass der Anteil an der Globalpauschale jährlich aufgrund des Anteils der MNA am Gesamtbestand angepasst wird (Art. 22 Abs. 1 und 6, Art. 26 Abs. 1 und 6 VE-AsylV 2).

Zustimmung

Kantone:

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)

Parteien:

CVP, FDP, SP, GPS

Verbände/interessierte Kreise:

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

Zwölf Kantone (AG, BE, BS, GR, JU, OW, NE, NW, LU, SG, ZG, ZH) und die SODK begrüssen die jährliche Anpassung des Zusatzbestandteils aufgrund der Anzahl MNA am Gesamtbestand und erachten diese Regelung als zweckmässig. Die SODK erklärt, dass die geänderte AsylV 2 die Resultate der Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen richtig wiedergebe. 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.

Auch der Kanton FR begrüsst die jährliche Anpassung. Er erachtet es jedoch als wichtig, dass für den Fall der sich stark verringernden MNA-Bestände eine finanzielle Grundlage geschaffen wird, um die bestehenden Strukturen zu erhalten und die Fortführung der Betreuungsarbeiten (z. B. Begleitung und Vertretung von MNA) zu bewerkstelligen. Diese Arbeiten müssten langfristig und trotz einer abnehmenden Zahl der zu betreuenden Person dauerhaft gewährleistet werden. Zudem erachtet der Kanton FR die Berechnungsmethode des Zusatzanteils für MNA als kompliziert.

Der Kanton VS stimmt im Grundsatz der jährlichen Anpassung zu. Er vertritt die Ansicht, dass mit der vorgeschlagenen Berechnung diejenigen Kantone benachteiligt würden, die einen höheren Anteil von MNA hätten als der schweizerische Durchschnitt.

SGB, SGV und Travail.Suisse erachten die Berechnungsart für die Globalpauschale als

pragmatisch und nachvollziehbar. In diesem Sinne werde eine dynamische Anpassung der Zusatzkosten begrüsst. 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.

Ablehnung

Kantone:

GE, SZ, TI, UR, VD

Parteien:

SVP

Verbände/interessierte Kreise:

SFH, AsyLex

Vier Kantone (GE, SZ, UR, VD) erachten die Umlegung der zusätzlichen Abgeltung auf die Globalpauschale 1 und die Globalpauschale 2 als nicht ideal, weil die zusätzliche Abgeltung für MNA nicht separat ausgewiesen werde und die effektive Erhöhung damit nur schwierig nachvollziehbar sei. Die Schaffung einer Globalpauschale 3 wäre ihrer Ansicht nach über-

sichtlicher. 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. Der Kanton VD spricht sich für einen speziellen Code im ZEMIS aus. Der Kanton GE argumentiert mit Verweis auf die Neustrukturierung, dass künftig die Bedeutung der Globalpauschale 1 abnehmen werde und daher weniger Geld an die Kantone fliesse.

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.

Allgemeine Bemerkungen zur AsylV 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.

Bemerkungen zur Berechnungsweise der Zusatzabgeltungen

Die Kantone VD und GE bringen allgemeine Vorbehalte gegenüber der verwendeten Berechnungsmethode für den monatlichen Zusatzbestandteil der Globalpauschale für MNA an. Man sei von Durchschnittskosten ausgegangen, die nicht den effektiven Kosten entsprechen, die bei der Unterbringung und Betreuung von MNA unter Einhaltung sämtlicher SODK-Empfehlungen vom Mai 2016 entstehen würden. Die Umsetzung der Empfehlungen sei zwar teuer, respektiere das Wohl der Kinder aber umfassend. Die beiden Kantone befürchten, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Berechnungsmethode dazu ermutige, die Empfehlungen der SODK nicht anzuwenden. Zudem würden diejenigen Kantone finanziell benachteiligt, welche die Empfehlungen anwendeten. Der Kanton VD hinterfragt die Zuverlässigkeit der im erläuternden Bericht genannten Plausibilitätsprüfung der Kostenrechnung, die das SEM zusammen mit der EFV durchgeführt hat.

Der Kanton NE erachtet die Berechnungen für die Abgeltung der MNA-Zusatzkosten als adäquat. Er spricht sich aber dafür aus, dass das SEM präzisere Angaben dazu machen möge, was als kostendeckende Abgeltungen bei kostengünstigen Lösungen angesehen werde.

* * *

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

Kantone / Cantons / Cantoni

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

Konferenz der Kantonsregierungen

Conférence des gouvernements cantonaux
Conferenza dei Governi cantonali

KdK

CdC

CdC

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici

Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz

Parti Démocrate-Chrétien
Partito Popolare Democratico

CVP

PDC

PPD

FDP. Die Liberalen

PLR. Les Libéraux-Radicaux
PLR. I Liberali-Radicali

FDP

PLR

PLR

Grüne Partei der Schweiz

Parti écologiste suisse (Les Verts)
Partito ecologista svizzero (I Verdi)

GPS

PES

PES

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Parti socialiste suisse
Partito socialista svizzero

SP

PSS

PSS

Schweizerische Volkspartei

Union Démocratique du Centre
Unione Democratica di Centro

SVP

UDC

UDC

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

Schweizerischer Städteverband

Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

SSV

UVS

UCS

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

Schweizer Bauernverband

Union Suisse des Paysans
Unione Svizzera dei Contadini

SBV

USP

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

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

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbahörden

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)