



Revision der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 4. Oktober 2024

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Kapitel «Das Wichtigste in Kürze» auf Französisch (Übersetzung)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	Ausrichtung der Globalpauschalen	4
3.1	Anpassung der Abgeltungsdauer bei Statuswechsel	5
3.2	Kontinuität im Integrationsprozess sicherstellen	6
3.3	Start der Abgeltungsdauer	7
3.4	Evaluation der Mittelverwendung	7
4	Nothilfepauschalen Im Zusammenhang mit dem Status S	8

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die Vorlage betrifft einerseits die Abgeltungsdauer der Globalpauschalen des Bundes an die Kantone, insbesondere bei Mehrfachgesuchen, welche zu einem Statuswechsel führen. Andererseits werden die unterschiedlichen Konstellationen für die Ausrichtung von Nothilfepauschalen im Zusammenhang mit dem Schutzstatus S gesetzlich geregelt. Nicht Teil der Vorlage ist hingegen die Ausrichtung von Nothilfepauschalen bei einer allfälligen Aufhebung des Schutzstatus S. Dies wird Gegenstand einer eigenen Vernehmlassung sein.

2 Das Wichtigste in Kürze

Globalpauschalen: Aus Sicht der SFH ist eine einheitliche Handhabung der Abgeltungsdauer der Globalpauschale von fünf Jahren (Flüchtlinge mit Asyl) respektive sieben Jahren (vorläufig Aufgenommene) unabhängig des vorherigen Aufenthaltsstatus nachvollziehbar. Die SFH gibt aber folgendes zu bedenken:

- **Begonnene Integrationsmassnahmen fortführen:** Das Ende der Bundesabgeltung geht in verschiedenen Kantonen mit einem behördlichen Zuständigkeitswechsel einher. Bei der Umsetzung der Neuregelung ist deshalb darauf zu achten, dass keine Unterbrüche oder Lücken im Integrationsprozess entstehen.
- **Evaluation der Mittelverwendung:** Zusätzlich zu der vorgesehenen Anpassung der Subventionsdauer regt die SFH an, sowohl den Kostendeckungsgrad der Globalpauschale wie auch die Mittelverwendung durch die Kantone regelmässig zu evaluieren.

Nothilfepauschalen: Die SFH begrüsst die geplante gesetzliche Verankerung der Ausrichtung von Nothilfepauschalen im Zusammenhang mit dem Schutzstatus S. Damit wird die notwendige gesetzliche Grundlage für die bereits heute angewendete Praxis geschaffen.

3 Ausrichtung der Globalpauschalen

Der Bund vergütet den Kantonen die Sozialhilfekosten für Personen des Asylbereichs mittels Globalpauschalen (GP). Die Abgeltungsdauer unterscheidet sich je nach Aufenthaltsstatus der Betroffenen: Für anerkannte Flüchtlinge übernimmt der Bund die Kosten während längstens fünf Jahren nach Einreichung des Gesuchs, welches zur Asylgewährung geführt hat (Art. 88 Abs. 3 AsylG).¹ Bei vorläufig Aufgenommenen zahlt der Bund die Globalpauschale bis längstens sieben Jahre nach derjenigen Einreise, nach welcher die vorläufige Aufnahme erstmalig angeordnet worden ist (Art. 87 Abs. 3 AIG). Wird eine rechtskräftig verfügte vorläufige Aufnahme im Rahmen eines Mehrfachgesuches in einen Flüchtlingsstatus umgewandelt, beginnt nach geltendem Recht die Fünf-Jahres-Frist für die Abgeltung der

¹ Eine längere Abgeltung ist bei Personen möglich, die im Rahmen einer Asylgewährung für Flüchtlingsgruppen nach Art. 56 AsylG in der Schweiz aufgenommen wurden, was namentlich bei Resettlement-Flüchtlingsgruppen der Fall ist.

Sozialhilfekosten neu zu laufen, unabhängig von den bereits während der vorläufigen Aufnahme ausgerichteten Subventionen.

3.1 Anpassung der Abgeltungsdauer bei Statuswechsel

Im Sommer 2023 hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) seine Aufnahmepraxis für Frauen und Mädchen aus Afghanistan angepasst, nachdem sich deren Situation in Afghanistan seit der Machtübernahme der Taliban in vielen Lebensbereichen kontinuierlich verschlechtert hat.² Zuvor erhielten weibliche Asylsuchende aus Afghanistan in der Regel einen negativen Asylentscheid verbunden mit einer vorläufigen Aufnahme, weil der Wegweisungsvollzug unzumutbar ist. Mit der neuen Praxis haben weibliche Asylsuchende aus Afghanistan nach einer Einzelfallprüfung ihres Gesuchs grundsätzlich Anspruch auf Asyl.³ Wird das Mehrfachgesuch gutgeheissen und Asyl erteilt, so beginnt die subventionsrechtliche Abgeltungsdauer der Globalpauschale des Bundes an die Kantone neu zu laufen. So ist nach geltendem Recht eine kumulierte Abgeltungsdauer von bis zu zwölf Jahren möglich (längstens sieben Jahre mit vorläufiger Aufnahme plus längstens fünf Jahre mit Asylgewährung). Während ein Statuswechsel von vorläufiger Aufnahme zu Asylgewährung aufgrund eines Mehrfachgesuchs bislang relativ selten war, hat die Praxisänderung zu einer deutlichen Zunahme dieser Konstellation geführt.

Der Bund möchte mit der vorliegenden Verordnungsanpassung sicherstellen, dass vorbestehende Aufenthalte bei Mehrfachgesuchen an die maximale Abgeltungsdauer der Globalpauschalen angerechnet werden.⁴ Somit sollen die Sozialhilfekosten für Flüchtlinge mit Asyl insgesamt während längstens fünf Jahren und für vorläufig aufgenommene Personen während längstens sieben Jahren durch den Bund übernommen werden, unabhängig des vorherigen Aufenthaltsstatus. Von der Anpassung sind nicht nur der Statuswechsel von vorläufiger Aufnahme zu Asylgewährung betroffen, sondern auch die unterschiedlichen Konstellationen im Zusammenhang mit Staatenlosigkeit und Asylgewährung oder vorläufiger Aufnahme sowie mit Schutzstatus S und nachfolgender Asylgewährung, vorläufiger Aufnahme oder Anerkennung der Staatenlosigkeit (Art. 20 Abs. 2 VE-AsylV2 sowie Art. 24 Abs. 4-6 VE-AsylV2).

Die der Praxisänderung nachgelagerte Gesetzesanpassung führt zu einer leichten Kostenverschiebung vom Bund zu den Kantonen. Haben vorläufig Aufgenommene bei nachträglicher Asylgewährung noch nicht die maximale Abgeltungsdauer von sieben Jahren erreicht, verkürzt sich die Abgeltungsdauer des Bundes an die Kantone. Ein gewisser Ausgleich erfolgt dadurch, dass der Bund im Rahmen der Praxisänderung verschiedentlich Globalpauschalen für Personen ausgerichtet hat, für welche zuvor bereits bis zu sieben Jahren Globalpauschalen aufgrund einer vorläufigen Aufnahme vergütet worden waren.

Dass die Dauer der Abgeltung einheitlich geregelt und vorbestehende Aufenthalte mit vorläufiger Aufnahme oder Schutzstatus S an die Subventionsdauer angerechnet werden sollen, ist für die SFH nachvollziehbar. Auch die leichte Kostenverschiebung zu Lasten der

² Vgl. SEM, 26.9.2023, aktualisiert 20.6.2024: [Faktenblatt «Praxisänderung weibliche afghanische Asylsuchende»](#).

³ Vgl. auch Medienmitteilungen der SFH vom [18.12.2023](#) und vom [27.5.2024](#) zu den Auswirkungen und der politischen Diskussion rund um die Praxisänderung.

⁴ Analog der aktuellen Regelung bei der Gewährung von Asyl im Rahmen eines Wiedererwägungsverfahrens, wenn zuvor eine vorläufige Aufnahme bestand. Auch in diesem Fall beginnt die Frist für die Abgeltung nicht neu zu laufen und endet spätestens fünf Jahre nach Einreichung des ursprünglichen Asylgesuches.

Kantone scheint vor dem Hintergrund der bisher teilweise insgesamt länger als sieben Jahre erfolgten Abgeltung durch den Bund als gerechtfertigt.⁵

3.2 Kontinuität im Integrationsprozess sicherstellen

Obwohl eine einheitliche Regelung der Subventionsdauer bei den Globalpauschalen grundsätzlich zu befürworten ist, gilt es bei der Umsetzung dennoch einige Besonderheiten zu berücksichtigen.

Die Ausgestaltung der Sozialhilfe sowie die Unterbringung und Betreuung der Geflüchteten liegen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Die Umsetzung ist äusserst heterogen: In einigen Kantonen übernimmt der Kanton sämtliche Aufgaben, in anderen werden die Kompetenzen an die Gemeinden delegiert. In vielen Kantonen werden zudem Dritte bzw. Leistungserbringer mit der operativen Umsetzung beauftragt. Generell ist die Dauer der Kostenerstattung durch den Bund in den Kantonen ein Faktor, welcher einen behördlichen Zuständigkeitswechsel auslösen kann.⁶ So wechselt beispielsweise im Kanton Bern die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Sozialhilfe und damit einhergehend für die Integrationsförderung von anerkannten Flüchtlingen mit Asyl nach fünf Jahren von den regionalen Partnern zu den Gemeindesozialdiensten. Dasselbe ist bei vorläufig aufgenommenen Personen nach sieben Jahren der Fall.⁷ Erhält nun eine vorläufig aufgenommene Person, deren bisheriger Aufenthalt mehr als fünf Jahre und weniger als sieben Jahre beträgt, neu einen Asylstatus, so erfolgt mit dem Wegfall der Bundessubventionen auch ein Zuständigkeitswechsel an die Gemeinde und die Dossierübergabe wird eingeleitet.⁸ Das kann für die Betroffenen weitreichende Folgen haben: Denn während die Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen bei den regionalen Partnern über die Integrationspauschalen gemäss Integrationsagenda Schweiz (IAS) finanziert wird, ist dies bei den Gemeindesozialdiensten im Kanton Bern nicht mehr der Fall. Zugleich sind die Gemeindesozialdienste nicht per se auf die Bedürfnisse der spezifischen Integrationsförderung von Geflüchteten spezialisiert. Obwohl der Besuch von Integrationsmassnahmen in vielen Fällen weiterhin möglich ist, können sich daher als Folge des Zuständigkeitswechsels im Einzelfall Unterbrüche oder Finanzierungslücken im Integrationsprozess ergeben. Bei einem Zuständigkeitswechsel aufgrund der Beendigung der Abgeltung durch den Bund sollte deshalb aus Sicht der SFH im Sinne der durchgehenden Fallführung, wie sie die IAS postuliert, sichergestellt werden, dass bereits begonnene Integrationsmassnahmen durch die Betroffenen weitergeführt werden können. Dies betrifft insbesondere mehrteilige Kurse und Angebote sowie mehrjährige Ausbildungen, deren zukünftige Kosten noch nicht gedeckt sind.

⁵ Gemäss [erläuternden Bericht zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen](#) vom 14.6.2024 übersteigen die Minderausgaben des Bundes wegen der verkürzten Abgeltungsdauer die bisher angelaufenen Mehrausgaben wegen der nachgelagerten Verordnungsanpassung um ca. ein Jahr, wenn alle vorläufig aufgenommenen Frauen und Mädchen aus Afghanistan ein neues Asylgesuch einreichen und diese alle positiv beurteilt würden (S.6).

⁶ Einen Überblick über die verschiedenen Formen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie unterschiedliche Modalitäten der Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Globalpauschalen des Bundes gibt der Schlussbericht zur Anpassung des Finanzierungssystems im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (Ecoplan 2020: [Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems. Schlussbericht zuhanden der Koordinationsgruppe](#). S.145f.).

⁷ Ausnahmen gelten für offensichtlich nicht integrierte Personen, welche festgelegte Integrationsziele nach sieben Jahren noch nicht erreicht haben ([Art. 2 Abs. 1 Bst. c SAFG](#)).

⁸ [Art. 2 Abs. 1 Bst. b SAFG](#).

Der Zugang zu den Geldern der spezifischen Integrationsförderung ist kantonal unterschiedlich geregelt. Die Kontinuität des Integrationsprozesses über einen Zuständigkeitswechsel hinaus muss daher über die kantonalen Strukturen gesichert werden. Die SFH empfiehlt deshalb, bei der Umsetzung der Verordnungsänderung in geeigneter Form auf diese Thematik aufmerksam zu machen (z.B. Rundschreiben SEM an die Kantone).

3.3 Start der Abgeltungsdauer

Schliesslich besteht bezüglich des Starts der Abgeltungsdauer durch den Bund eine Ungeheimtheit. Gemäss Art. 24 Abs. 1 Bst. a AsylV 2 startet die Fünf-Jahres-Frist für anerkannte Flüchtlinge jeweils mit der Einreichung des Asylgesuchs. Bei vorläufig Aufgenommenen hingegen startet die Sieben-Jahres-Frist bereits mit der Einreise (Art. 20 Bst. d AsylV 2). Dies führt bei Asylgewährung nach einem Mehrfachgesuch zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen anerkannten Flüchtlingen, da für sie wie oben erwähnt nicht die Einreise, sondern das Datum des Asylgesuchs relevant ist. Die beiden Daten können im Einzelfall deutlich voneinander abweichen. Mit Verweis auf die oben erwähnten Zuständigkeitswechsel nach Ablauf der Erstattungspflicht des Bundes, kann dies zu einer Schlechterstellung der Betroffenen führen. Im Sinne der Gleichstellung aller anerkannten Flüchtlinge plädiert die SFH deshalb dafür, die Anrechnung an die neue Abgeltungsdauer auf die Zeit ab Asylgesuchseinreichung zu beschränken.

Vorschlag SFH:

Art. 24 Abs. 4 E-AsylV2:

*Wird eine rechtskräftig vorläufig aufgenommene Person zu einem späteren Zeitpunkt als Flüchtling oder Staatenloser anerkannt, so wird die Dauer ihres bisherigen Aufenthaltes ab dem Zeitpunkt ~~derjenigen Einreise in die Schweiz, nach welcher~~ **desjenigen Asylgesuchs, nach welchem** die vorläufige Aufnahme erstmals angeordnet worden ist, vollumfänglich an die nach Absatz 1 Buchstaben a – d bis längstens zu gewährende Abgeltungszeit angerechnet.*

3.4 Evaluation der Mittelverwendung

Wie oben aufgezeigt ist die Ausgestaltung der Sozialhilfe sowie der Unterbringung und Betreuung im Asylbereich kantonal sehr unterschiedlich geregelt. Der Bund finanziert dabei mittels Globalpauschalen einen Grossteil der anfallenden Kosten, lässt aber für deren Verwendung grossen Spielraum offen. Gemäss Schlussbericht zur Anpassung des Finanzierungssystems Asyl im Rahmen der IAS fokussiert der Bund bei der Globalpauschale im heutigen System insbesondere auf «*die Kontrolle der korrekten Verwendung, die vorschriftsgemässe Abrechnung der Bundesbeiträge sowie schwerpunktorientierte Prüfungen ausgewählter Themen. Im Übrigen macht der Bund den Kantonen keine weiteren Vorgaben in Bezug auf die Steuerung.*». Eine umfassende Evaluation der Mittelverwendung in den Kantonen fehlt. Zwar hat sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in zwei Berichten aus den Jahren 2017 und 2022 mit der Berechnung und der Finanzaufsicht des SEM

über die Subventionen beschäftigt.⁹ Diese analysieren aber insbesondere die Aufsichtsmechanismen des SEM, nicht die effektive Mittelverwendung durch die Kantone.¹⁰

Auch der Kostendeckungsgrad der Globalpauschalen wurde in der Vergangenheit nur sporadisch umfassend analysiert. Die letzte umfassende Analyse fand 2010 statt. Erst 2024 führt nun das SEM gemeinsam mit den Kantonen und dem Bundesamt für Statistik erneut eine umfassende Kostendeckungsgradanalyse zu den Globalpauschalen durch, deren Resultate aufgrund der Komplexität erst gegen Ende 2026 erwartet werden.¹¹ Verschiedene Kennzahlen lassen sich zudem mittlerweile durch die Sozialhilfestatistiken für den Flüchtlingsbereich und den Asylbereich des Bundesamtes für Statistik (BFS) abgleichen. Im Bereich der Betreuungskosten ist dies aber weiterhin nicht möglich.¹²

Um die Wirkung der unterschiedlichen kantonalen Ansätze und Modelle besser nachvollziehen und beurteilen zu können, ist aus Sicht der SFH mehr Transparenz erforderlich. Die SFH begrüsst deshalb die aktuell laufende Kostendeckungsgradanalyse, regt aber zugleich an, diese wie auch die Evaluation der Mittelverwendung durch die Kantone künftig regelmässiger durchzuführen und die Ergebnisse zu publizieren.

4 Nothilfepauschalen Im Zusammenhang mit dem Status S

Im vorliegenden Verordnungsentwurf werden die unterschiedlichen Konstellationen zur Ausrichtung von Nothilfepauschalen an die Kantone im Zusammenhang mit dem Status S geregelt. Folgende Konstellationen werden neu auf Verordnungsstufe gesetzlich festgehalten:

- Rechtskräftiger Nichteintretensentscheid auf Gesuch um vorübergehenden Schutz
- Rechtskräftiger Negativentscheid auf Gesuch um vorübergehenden Schutz
- Rechtskräftiger Widerruf des Schutzstatus S

In allen diesen Fällen erhalten die Kantone für die Unterstützung der Betroffenen bis zu deren Ausreise eine einmalige Pauschalabgeltung, sofern durch das SEM eine Ausreisefrist angesetzt ist. Bei einem Nichteintretens- oder einem Negativentscheid fällt die Nothilfepauschale analog zu den entsprechenden Entscheiden in einem beschleunigten Asylverfahren aus (Art. 29 Abs. 2 VE-AsylV2). Bei einem Widerruf des Schutzstatus S erhalten die Kantone eine Nothilfepauschale analog zu derjenigen bei einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme (Art. 29 Abs. 3 VE-AsylV2). Diese Unterscheidung entspricht der bereits heute praktizierten Ausrichtung der Nothilfepauschalen im Zusammenhang mit Gesuchen um vorübergehenden Schutz.

Die SFH begrüsst, dass mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf diese bisherige Praxis normiert wird und eine rechtliche Grundlage erhält. Die Festlegung der Höhe der Nothilfepauschale bei Aufhebung des Schutzstatus S wird Gegenstand einer separaten

⁹ Vgl. EFK 2017: [Prüfung der Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich](#) und EFK 2022: [Audit de la surveillance financière fédérale dans le domaine de l'asile](#).

¹⁰ Ecoplan 2020: Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems. Schlussbericht zuhanden der Koordinationsgruppe. S.24).

¹¹ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 22.5.2024 zum Postulat Pahud ([24.3190](#)): Kosten für die Aufnahme von Personen mit Status S für die Kantone.

¹² Ecoplan 2020, S.26. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Betreuungskosten im Gegensatz zu den Kosten der Sozialhilfe und Unterbringung durch die Globalpauschalen nicht vollumfänglich, sondern nur anteilmässig gedeckt werden sollen.

Vernehmlassungsvorlage sein Die SFH wird bei Vorliegen eines entsprechenden Gesetzesentwurfes ebenfalls separat dazu Stellung nehmen.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.