

Direktion des Innern, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
info-subventionen@sem.admin.ch

T direkt +41 41 728 38 31
michael.striegl@zg.ch
Zug, 29. September 2021 SRMI
DI DIS 55749-06

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse – Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 haben Sie uns die Gelegenheit gegeben, bis zum 14. Oktober 2021 zum obgenannten Geschäft eine Stellungnahme einzureichen. Gerne äussern wir uns zur Sache wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen

Wie bereits in der Stellungnahme vom 19. Januar 2021 zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) im Rahmen der Konsultation zum Schlussbericht TP1 «Anpassung des Finanzierungssystems Asyl» festgehalten, ist das neue Finanzierungssystem Asyl im Grundsatz zu begrüessen. Insbesondere ist der Akzent auf die Berufsbildung – vor allem bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen – zu befürworten. Dadurch werden bestehende Fehlanreize korrigiert und zugleich ein Anreiz für eine rasche und nachhaltige Integration der betroffenen Personen geschaffen.

Auch ist zu begrüessen, dass die Anforderungen an die Sprachnachweise im ausländerrechtlichen und bürgerrechtlichen Verfahren präzisiert und angepasst werden.

Anträge:

1. Der Schwellenwert für 25- bis 60-jährige Erwachsene sei bei Lehrlingslöhnen und Tiefsteinkommen auf 1000 Franken zu erhöhen.
2. Auf eine Senkung der Globalpauschalen 1 und 2 sei zu verzichten.

Begründung

Den vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1990 (Asylverordnung 2, AsylV2; SR 142.312) ist weitestgehend zuzustimmen. Allerdings hat der Kanton Zug bereits in der Stellungnahme vom 19. Januar 2021 an die KdK und die SODK ausgeführt, dass der Schwellenwert von 600 Franken bei Lehrlingslöhnen und Tiefsteinkommen von 25- bis 60- jährigen Erwachsenen zu tief angesetzt ist und mit der Erhöhung dieses Schwellenwerts den Wirkungszielen der Integrationsagenda Schweiz besser Rechnung getragen werden kann. Zudem steht der Kanton Zug einer Senkung der Globalpauschalen ablehnend gegenüber – insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Kantone die vom Bund festgelegten Wirkungsziele im Bereich der frühen Förderung zu finanzieren und trotz der Fehlanreize im bisherigen Finanzierungssystem ihren Integrationsauftrag stets wahrgenommen und dafür namhafte finanzielle Mittel eingesetzt haben. Es wird an dieser Stelle auf die Begründung in der beigelegten Stellungnahme vom 19. Januar 2021 verwiesen.

Es wird begrüsst, dass mit dem geplanten Monitoring zur Überprüfung des festgelegten Schwellenwerts und der vorgeschlagenen Kostendeckungsanalyse in Bezug auf eine allfällige Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen Kontrollinstrumente eingeführt werden. Diese werden zeigen, ob sich die derzeitigen Befürchtungen einiger Kantone – mitunter des Kantons Zug – bewahrheiten. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, müssen alsdann entsprechende Korrekturen vorgenommen werden.

Weitere Bemerkungen

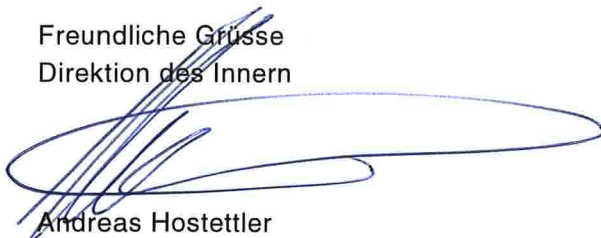
Der Kanton Zug befürwortet, dass sich die Sprachnachweise sowohl im ausländerrechtlichen als auch im bürgerrechtlichen Verfahren künftig verstärkt auf die Handlungskompetenzen und Verhältnisse in der Schweiz fokussieren sollen. Deshalb ist der Anpassung von Artikel 77d Abs. 1 Bst. d und Abs. 1^{bis} der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) und von Artikel 6 Abs. 2 Bst. d Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01) zuzustimmen. Ausserdem stellt der erläuternde Bericht klar, dass die Kantone bei der ordentlichen Einbürgerung auch hinsichtlich der sprachlichen Voraussetzungen weiterhin über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen können.

Von Seiten der Fachpersonen im ausländerrechtlichen und im bürgerrechtlichen Bereich wurde darauf hingewiesen, dass die derzeit anerkannten Sprachtests in klassischer Form absolviert werden – mit Schwerpunkt auf der Schriftlichkeit. Oftmals – gerade auch bei bildungsstarken Personen – spiegeln die (guten) Testergebnisse nicht die mündlichen Sprachfähigkeiten wider, was danach insbesondere im persönlichen Gespräch bemerkbar ist. Insofern stellt sich die Frage, ob auch die Form der Testverfahren anzupassen ist.

Seite 3/3

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse
Direktion des Innern



Andreas Hostettler
Regierungsrat

Beilage:

Stellungnahme des Regierungsrats des Kantons Zugs an die KdK und SODK vom 19. Januar 2021

E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, info-subventionen@sem.admin.ch
- Finanzdirektion, info.fd@zg.ch
- Amt für Migration, info.afm@zg.ch
- Kantonales Sozialamt, sozialamt@zg.ch
- Direktion des Innern, info.dis@zg.ch
- Volkswirtschaftsdirektion, info.vds@zg.ch
- Amt für Wirtschaft und Arbeit, info.awa@zg.ch



VKM | ASM I

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
Association des services cantonaux de migration
Associazione dei servizi cantonali di migrazione

Geschäftsstelle
Amt für Bevölkerungsdienste
Corinne Karli
Ostermundigenstrasse 99B
CH-3006 Bern

Telefon direkt +41 31 633 42 99
Fax +41 31 633 55 86
info@vkm-asm.ch
www.vkm-asm.ch

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden,
Ostermundigenstrasse 99B, CH-3006 Bern

Per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Staatsekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
z.H. Frau Martina Obrist und Herrn Stephan
Gürber

(Per E-Mail an: info-subventionen@sem.admin.ch)

Bern, 14. Oktober 2021

Ihr Zeichen
Ihre Mitteilung vom
Unser Zeichen
Zuständig

23. Juni 2021
MS/sigr
Corinne Karli

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

Sehr geehrte Frau Obrist, liebe Martina
Sehr geehrter Herr Gürber

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) dankt Ihnen für die Möglichkeit sowohl zum neuen Finanzierungssystem Asyl als auch zur Ausrichtung von Sprachnachweisen im ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse Stellung nehmen zu können.

Nach intensiver Prüfung der Vernehmlassungsunterlagen sehen wir uns veranlasst, nachfolgende Bemerkungen und Ausführungen zur Vorlage anzubringen.

1. Neues Finanzierungssystem Asyl

Bund und Kantone haben sich darauf geeinigt, das gesamte Finanzierungssystem für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen zu überprüfen und dabei die Betreuung, die Sozialhilfe und die Integrationsförderung optimal aufeinander abzustimmen und allfällige Fehlanreize im System zu beseitigen. Das nun vorgeschlagene Modell soll die Wirkung der Investitionen in die Integration berücksichtigen, einfach und kohärent sein, zu einer administrativen Entlastung bei Bund und Kantonen und zu Minderausgaben im Bereich der Sozialausgaben sowohl bei den Kantonen wie beim Bund führen. Die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem soll auch eine systematische Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen vermeiden und in diesem Sinn kostenneutral umgesetzt werden.

Das vorliegende Gesamtpaket erfüllt aus Sicht der VKM im Wesentlichen die angestrebten Zielsetzungen. Zwar erhöht die Trennung der bisherigen Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene in je eine separate Pauschale den Grad der Komplexität des Systems; jedoch können damit wesentliche Verbesserungen bezüglich Anreizen bzw. Fehlanreizen erreicht werden.

Zudem zeigt die Aufteilung die unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen besser auf. Die Anpassungen bringen insgesamt wichtige Verbesserungen, stehen in Einklang mit den Zielsetzungen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) und tragen dem Grundsatz "Arbeit durch Bildung" Rechnung. Sie treten anfangs 2023 in Kraft. Den Bemühungen um Berufsbildung, Praktika oder Teilzeiterwerbstätigkeit hat das Finanzierungssystem bisher mit dem Abzug einer Globalpauschale nicht Rechnung getragen. Im Gegenteil, führte das bisherige System dazu, dass die Kantone bei der Vorbereitung auf Praktika oder Aufnahme einer Ausbildung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen finanziell benachteiligt wurden. Dieser Fehlanreiz wird künftig durch zwei wichtige Änderungen im neuen System vermieden:

- Für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge bis zum 25. Altersjahr zahlt der Bund unabhängig von ihrem Erwerbsstatus eine Globalpauschale aus.
- Für erwerbstätige 25- bis 60-jährige Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit einem kleinen Erwerbseinkommen unter CHF 600.- pro Monat wird in der Subventionsberechtigung keine Globalpauschale mehr abgezogen.

Mit diesen Änderungen sind positive Effekte auf die Ausbildungsorientierung dieser Zielgruppen zu erwarten. Auch der neu beschlossene Korrekturfaktor setzt willkommene Anreize für Teilzeittätigkeiten und Ersteinsätze im Arbeitsmarkt. Trotz dieser positiven Änderungen vertritt eine Mehrheit der VKM-Mitglieder die Ansicht, dass der festgelegte Schwellenwert von CHF 600.00 für den Korrekturfaktor zu tief angesetzt ist. Gerade in Ausbildungsverhältnissen liegen Einkommen (abgesehen vom ersten Lehrjahr) häufig über CHF 600.00 und sind dennoch weit davon entfernt, existenzsichernd zu sein. Obschon in diesen Fällen die Sozialhilfe weiterhin die Existenz sichert, wird die Globalpauschale für diese Personen nicht mehr entrichtet. Soll die Absicht, den Anreiz für eine nachhaltige Integration weiter zu verstärken, umgesetzt werden, muss dieser Schwellenwert entsprechend höher angesetzt werden. Hinsichtlich des exakten Wertes divergieren die Meinungen der Mitglieder teilweise. Während ein Mitglied CHF 720.00 in Anlehnung an ein 20%-Pensum im Tieflohnsegment vorschlägt, schlagen mehrere Mitglieder eine Erhöhung auf bis zu CHF 1300.00 (bzw. CHF 1000.00 im Mittelwert) für jene Personen vor, die eine Lehre absolvieren oder sich mit einem Praktikum auf eine Lehre vorbereiten. Ebenfalls solle man den Frauen, die nach oder neben der Kinderbetreuung mit Teilzeitjobs in die Erwerbstätigkeit (wieder-) einsteigen, mehr Rechnung tragen. Andere Mitglieder würden sodann bei beruflichen Integrationsmassnahmen eine uneingeschränkte Ausrichtung der Globalpauschale begrüßen, da dies den erwünschten Integrationsanreiz verstärken und zusätzlich die administrativen Abläufe vereinfachen würde.

Ferner geht die Vorlage von einer kostenneutralen Umsetzung aus. Weder der Bund noch die Kantone sollten finanziell gewinnen respektive verlieren bzw. darf es zu keiner Lastenverschiebung zwischen denselben kommen. Die Kostenneutralität ist jedoch abhängig von verschiedenen nicht exakt prognostizierbaren Parametern. Insbesondere in Bezug auf die Integration wird zurzeit von hohen Erfolgsquoten ausgegangen. Dies ist vor dem Hintergrund der Integrationsagenda Schweiz nachvollziehbar. Entsprechende Wirkungsanalysen liegen jedoch (noch) nicht vor. Je nach Entwicklung dieser Parameter wird das neue Finanzierungssystem unter Umständen nicht mehr kostenneutral sein, da die ursprünglichen Annahmen nicht eingetroffen sind. Aus diesem Grund erachtet die VKM die Absicht der Durchführung einer Kostendeckungsgradanalyse durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) – dies auf Basis einer validen Datengrundlage – als zwingend. Gleiches gilt für das Monitoring zum erzielten Einkommen der vorläufig aufgenommenen Personen.

Nach Ansicht eines Mitgliedes muss ausserdem zwingend am Sockelbeitrag und der Verwaltungskostenpauschale festgehalten werden; andernfalls wäre es kleineren Kantonen unmöglich, ihren Auftrag korrekt zu erfüllen.

Im Zusammenhang mit der Kostenneutralität ist für ein Mitglied sodann die Senkung der Globalpauschalen nicht nachvollziehbar. Die Globalpauschale solle bei kostengünstigen Lösungen die effektiv anfallenden Kosten in der Sozialhilfe decken und einen Beitrag an die Betreuung leisten. Inwiefern dies gegeben sei, bleibe unklar. Entsprechend sei es wünschenswert, diesen Deckungsgrad eingehender zu analysieren. Das Argument der Kostenneutralität sei auf jeden Fall nicht ausreichend, um mit dem Grundsatz zu brechen, dass der Beitrag die effektiven Kosten decken soll.

Hinsichtlich der Globalpauschalen vertritt ein Mitglied die Ansicht, dass dieselben durch ein Splitting transparenter und gerechter gemacht werden könnten. Indem sich die Vorlage nur auf die IAS bzw. deren Zielsetzung fokussiere, anstatt die gegenwärtige Neuausgestaltung des Finanzierungssystems dazu zu nutzen, auch die Globalpauschalen neu zu strukturieren, stelle die vorgeschlagene Anpassung der Asylverordnung 2 gewissermassen eine verpasste Chance dar.

Zwei Mitglieder bedauern schliesslich den Umstand, dass bei den integrationsfördernden Massnahmen abgewiesene Asylsuchende bis 25 Jahre, welche die Schweiz nicht verlassen (können), aber durch eigene Integrationsanstrengungen z.B. eine Lehrstelle antreten konnten, unberücksichtigt bleiben. Die Lösung dieses Problems sei dadurch nach wie vor offen.

2. Präzisierung der Anforderungen an Sprachnachweise

Während ein Teil der Mitglieder die Anpassung der Sprachnachweise an den Schweizer Alltag und die damit verbundene indirekte Förderung der weiteren Integrationskriterien begrüsst, steht eine knappe Mehrheit der VKM-Mitglieder der Änderung kritisch bzw. teils ablehnend gegenüber. Die kritische bzw. teils ablehnende Haltung wird unter anderem wie folgt begründet:

Bei einem Sprachnachweis geht es definitionsgemäss primär darum, Sprachkenntnisse nachzuweisen. Dafür sind neben dem fide-Test auch die im deutschen Sprachraum etablierten und international anerkannten Sprachnachweise vom Goethe Institut und von telc bestens geeignet. In diesem Zusammenhang kann denn auch nicht festgestellt werden, dass Ausländerinnen und Ausländer, die "nur" über einen Sprachnachweis verfügen, welcher allgemein anerkannten Qualitätsanforderungen entspricht, grössere Schwierigkeiten hätten, sich in der Schweiz beruflich und gesellschaftlich zurechtzufinden. Wenn dem so wäre, müsste konsequenterweise das erforderliche Sprachniveau erhöht werden. Der Einbau einer neuen non-linguistischen Hürde innerhalb der Prüfung der sprachlichen Kompetenzen ist folglich aus Sicht genannter VKM-Mitglieder nicht nachvollziehbar; insbes. macht eine inhaltliche Mischung von Sprach- und Landeskennnissen in einem Test keinen Sinn und wird entsprechend abgelehnt. Dies nicht nur im Bereich des Bürgerrechts, sondern auch im Zusammenhang mit anderen Integrationsetappen, die einen Sprachtest vorsehen.

Artikel 1^{bis} der Vorlage besagt sodann, dass ein im Ausland erworbenes Sprachzertifikat auch im ausländerrechtlichen Verfahren anerkannt wird. Konkret wird dadurch ein im Ausland erworbenes telc- oder Goethe-Zertifikat anders beurteilt, als ein im Ausland erworbenes telc- oder Goethe-Zertifikat. Die Prüfungen sind die gleichen, die Anerkennung hingegen nicht. Die Zulässigkeit einer solchen Regelung ist höchst fragwürdig; insb. unter Berücksichtigung des Umstandes, dass es jeder Logik entbehrt, dass die gleichen, jedoch in der Schweiz erlangten Sprachnachweise, nicht genügen sollen. Zwei Mitglieder weisen in diesem Kontext noch darauf hin, dass nicht nachvollziehbar ist, weshalb diese im ausländerrechtlichen Verfahren vorgesehene Ausnahme nicht auch im Einbürgerungsverfahren gilt; zumal dort dieselben Voraussetzungen wie insbes. die Verbundenheit zur Schweiz und die Orientierung am Schweizer Alltag auch nochmals im Rahmen der Integration separat geprüft werden.

Ferner führen die neuen Bestimmungen dazu, dass Ausländerinnen und Ausländer im ausländerrechtlichen Verfahren, die sich bereits in der Schweiz aufhalten, faktisch verpflichtet werden, den fide-Test, der im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) speziell auf den schweizerischen Alltag konzipiert wurde, zu absolvieren. Mit Ausnahme des kantonalen Deutschtests im Einbürgerungsverfahren (KDE), bei welchem das Niveau B1 für Hören und Sprechen sowie das Niveau A2 für Lesen und Schreiben getestet wird, gibt es neben dem fide-Test, der von anderen Staaten bislang nicht anerkannt wurde, derzeit keine Sprachzertifikate, welche die schweizerischen Eigenheiten abdecken. Obschon alle bisher akzeptierten Sprachnachweise während einer Übergangsfrist von rund drei Jahren weiterhin ausreichen werden, ist eine derartige Einschränkung auch deshalb nicht gerechtfertigt, da Ausländerinnen und Ausländer ein legitimes Interesse haben können, in der Schweiz einen anderen, international anerkannten Sprachnachweis zu erwerben (vgl. die Ausführungen im nachfolgenden Absatz). Aus Perspektive genannter Mehrheit der VKM-Mitglieder sollten daher auch weiterhin Sprachnachweise, welche den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entsprechen, als Sprachnachweis genügen. Im Übrigen muss auch bei den bestehenden ausländischen Anbietern, wie bspw. Goethe bezweifelt werden, dass diese auf Schweizer Verhältnisse angepasste Qualitätsanforderungen übernehmen werden; nicht zuletzt, da diese Tests teurer sein werden, als die bisherigen Angebote und die fide-Akkreditierung (wiederholt) kompliziert und kostspielig ist. Im Ergebnis besteht dadurch das Risiko, dass nicht genügend verschiedene Anbieter den Bedarf in der Schweiz abdecken können und "fide" faktisch eine Monopolstellung einnehmen wird. Fernerhin ist zu befürchten, dass das vorhandene fide-Angebot gar nicht ausreichen wird, die hohe Nachfrage in den Bereichen Ausländerrecht und Einbürgerung zu decken.

Als weiteren Nachteil des fide-Zertifikates wird auch dessen fehlende Eignung für Aus- und Weiterbildungen genannt. Meist werden Sprachzertifikate auf Niveau B2/C1 vorausgesetzt. Fide kann Sprachkompetenzen jedoch nur bis zu einem B1-Niveau "zertifizieren". Für Personen, die eine Aus- oder Weiterbildung anstreben, hat dies zur Folge, dass dieselben zwei Sprachprüfungen ablegen müssen. Eine Sprachprüfung mit der sie auch ihr Wissen über die Schweiz nachweisen können sowie ein international anerkanntes Sprachenzertifikat, das Sprachkenntnisse auf einem höheren Niveau prüft. Im Übrigen sind die Kosten in Höhe von CHF 250.00 für einen fide-Nachweis – wie bereits erwähnt – vergleichsweise hoch.

Ein Mitglied weist sodann darauf hin, dass jene Deutschschweizer Kantone, in denen Dialekt gesprochen wird, von dieser Bestimmung stärker betroffen sind als die französisch- und italienischsprachigen Kantone.

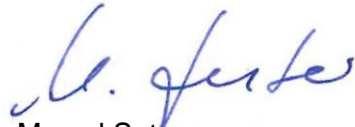
Ein weiteres Mitglied betont die Wichtigkeit der Abstufung der Anforderungen an Sprachnachweise nach dem jeweiligen Aufenthaltsstatus. Insbesondere seien die mündlichen Sprachanforderungen A1 bei Familiennachzug niedriger anzusetzen als bei der Einbürgerung.

Ein Mitglied weist schliesslich noch darauf hin, dass sofern die Anforderungen für die Sprachnachweise zu Mehrkosten für die Kantone führen, diese gestützt auf das fiskalische Äquivalenzprinzip vom Bund entsprechend abzugelten sind.

Angesichts des vorstehend Gesagten besteht aus Sicht einer knappen Mehrheit der VKM grundsätzlich keine Veranlassung, weitere Anforderungen an die Sprachnachweise zu stellen. Insofern kann dem Anliegen lediglich im Sinne einer Erweiterung zugestimmt werden, bei der jene Sprachnachweise, welche die allgemein anerkannten Qualitätsstandards an Sprachnachweise erfüllen, weiterhin als Nachweis genügen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Bemerkungen danken wir Ihnen im Voraus bestens. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Marcel Suter
Präsident

Verteiler

– Vorstandsmitglieder VKM

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Cheffe du Département fédéral
de justice et police DFJP
3003 Berne

Par courrier électronique :
info-subventionen@sem.admin.ch

Paudex, le 14 octobre 2021
PGB

Procédure de consultation : financement de l'asile + compétences linguistiques exigées dans les procédures relevant du droit des étrangers / du droit de la nationalité

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance des modifications d'ordonnances mises en consultation par vos services, dans le domaine du financement de l'asile d'une part, d'autre part dans celui des exigences linguistiques requises en matière de droit des étrangers et de droit de la nationalité. Nous prenons la liberté de vous livrer notre position, comme suit.

1. Financement de l'asile

Le nouveau système de financement de l'asile (versements de la Confédération aux cantons) repose en partie sur des formules mathématiques relativement complexes, de sorte qu'il est difficile à évaluer d'un point de vue technique par un non spécialiste. Nous prenons note que le changement de système sera «sans incidence sur les coûts» tout en profitant financièrement à tous les cantons et en créant des incitations financières positives.

Nous prenons surtout note que cette modification du système de financement constitue un «volet technique» d'une réforme plus large (l'Agenda intégration suisse, AIS) qui doit encourager les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire à mieux s'intégrer dans la société, notamment en suivant une formation professionnelle ou en exerçant une activité lucrative, même modeste. La réforme du système de financement doit ainsi permettre de supprimer les incitations financières négatives à l'égard de ces personnes lorsqu'elles entament une formation, ou lorsqu'elles exercent un emploi en touchant un revenu inférieur ou égal à 600 CHF (premier emploi, emploi à temps partiel).

Nous soutenons pleinement cet objectif. La formation, et en particulier la formation professionnelle, de même que l'exercice d'une activité rémunérée, représentent à la fois un facteur d'intégration et un bagage utile pour les personnes concernées, même si elles quittent ensuite la Suisse.

2. Exigences linguistiques pour l'intégration

Selon le rapport explicatif, les exigences linguistiques requises jusqu'à présent pour juger de l'intégration d'une personne (en matière de droit des étrangers et de droit de la nationalité) reposaient sur des normes reconnues sur le plan international, mais qui n'étaient pas adaptées à la vie sociale et professionnelle en Suisse. De ce fait, certains termes ou

expressions courants, voire utiles, n'étaient soit pas connus des candidats, soit parfois considérés comme fautifs s'ils étaient utilisés dans un examen.

Pour remédier à cette situation absurde et potentiellement pénalisante pour les personnes concernées, il sera désormais précisé dans l'ordonnance que les procédures d'attestations devront «tenir compte des conditions suisses et s'orienter sur le quotidien en Suisse». Le Secrétariat d'Etat aux migrations tiendra une liste des tests linguistiques qui répondent à ces exigences.

Cette modification nous paraît découler du simple bon sens et, dans la mesure où elle n'empêche pas la maîtrise correcte du français, de l'allemand ou de l'italien hors de Suisse, nous la soutenons bien évidemment.

En conclusion, nous acceptons les modifications proposées, dont on peut raisonnablement présumer qu'elles contribueront à atteindre les objectifs visés.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Frau Karin Keller-Sutter
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 28. September 2021

560

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

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Entwürfen für eine Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312), der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) und der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV; SR 141.01) und teilen Ihnen mit, dass wir mit den Vorlagen grundsätzlich einverstanden sind. Wir bitten Sie indessen, für die weiteren Rechtsetzungsarbeiten die nachfolgenden Bemerkungen zu einzelnen Verordnungsbestimmungen zu berücksichtigen.

Art. 23 Abs. 5 AsylV 2

Wir befürworten, dass neu auch für alle Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen von 18 bis 25 Jahren unabhängig von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung eine Globalpauschale ausbezahlt wird. Positiv zu bewerten ist auch, dass für Personen mit einem bescheidenen Einkommen keine Globalpauschale abgezogen werden soll. Allerdings ist der vorgesehene Schwellenwert von Fr. 600 zu tief. Wir beantragen, diesen auf Fr. 1'000 festzulegen, damit Praktikumlöhne ebenfalls erfasst werden.

Art. 24 AsylV 2

Da der Bund den Kantonen für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich aus unserer Sicht nur einen bescheidenen Beitrag entrichtet, sind die Bundesabgeltungen bei der Berücksichtigung der Betreuungskosten bereits heute nicht kostendeckend. Wir

2/2

beantragen daher, dass die durchschnittlichen Betreuungskosten mit den Bundesabgeltungen vollständig gedeckt sein müssen.

Art. 6 Abs. 2 lit. d BÜV

Die Sprache ist zentraler Schlüssel für eine erfolgreiche Integration. Die vorgeschlagene Präzisierung der Anforderungen an die Sprachnachweise durch einen expliziten Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag in der Schweiz zielt auf die Befähigung einer einbürgerungswilligen Person hin, in den hiesigen Verhältnissen zurechtzukommen. Die beabsichtigte Erweiterung der Anforderungen an die Sprachnachweise ist folglich zu begrüßen. Mit der vorgeschlagenen Formulierung „sowie einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und eine Orientierung am Schweizer Alltag aufweist“ ist für uns indessen nicht ohne Weiteres klar, was darunter zu verstehen ist oder was damit gefordert wird. Eine klarere Präzisierung wäre folglich wünschenswert.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Maurin

Der Staatsschreiber

RS



Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 13. Oktober 2021

Reg: 10.21.1

**Vernehmlassung zum neuen Finanzierungssystem Asyl;
Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren
auf die schweizerischen Verhältnisse**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse. Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) nimmt zur Revision wie folgt Stellung:

Anpassung der Asylverordnung 2 zu Finanzierungsfragen

Aus unserer Sicht erfüllt das Gesamtpaket die Zielsetzungen des gemeinsamen Projekts von Bund und Kantonen. Die vorgeschlagenen Anpassungen ermöglichen es, wesentliche Verbesserungen bezüglich Anreize zu erzielen bzw. Fehlanreize wirksamer zu beseitigen. Obwohl die Kantone dem neuen System bereits zugestimmt haben, möchten wir betonen, dass uns folgende Anliegen besonders wichtig sind:

- Kostendeckungsgrad: Da der Bund den Kantonen für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich nur einen (bescheidenen) Beitrag entrichtet, sind die Bundesabgeltungen bei Berücksichtigung der Betreuungskosten bereits heute nicht kostendeckend. Daher ist es wichtig, gerade auch angesichts der Auswirkungen der Pandemie, die längerfristige Entwicklung im Auge zu behalten, um gegebenenfalls korrigierend eingreifen zu können.
- Korrekturfaktor tiefe Erwerbseinkommen: Die Wirkung dieses Faktors soll begleitend analysiert werden. Verschiedene Kantone bezweifeln, dass der festgelegte Betrag von CHF 600 die gewünschte Wirkung entfaltet.

Diese zwei Punkte sind im Vorfeld der Vernehmlassung grundsätzlich beim Bund auf Gehör gestossen. Wir vertrauen deshalb auf die Zusicherung, dass der Bund die Kostenentwicklung und die Erreichung der Ziele der IAS sehr genau beobachten wird. Zwar wird sich der Kostendeckungsgrad im Bereich Unterbringung und Existenzsicherung anhand der Sozialhilfestatistiken des BFS kontrollieren lassen und das SEM wird die Entwicklung des neuen Korrekturfaktors mithilfe einer jährlichen Statistik überwachen. Für uns ist jedoch zentral, dass gerade auch im Bereich der Betreuung kontinuierlich geprüft wird, welchen Anteil die Bundesbeiträge an die effektiven Aufwendungen der Kantone leisten.

Das laufende Vernehmlassungsverfahren des Bundes betrifft jedoch nicht mehr den Grundsatz des neuen Systems, sondern dessen Umsetzung in den Verordnungen des Bundes. Wir können an dieser Stelle festhalten, dass die neuen Parameter des Finanzierungssystems in der AsylV2 korrekt umgesetzt wurden und wir die entsprechenden Verordnungsanpassungen grundsätzlich gutheissen.

Verordnungsanpassungen zur Präzisierung der Sprachnachweise

Bei der Ausrichtung von Sprachnachweisen schlägt der Bundesrat vor, dass sich diese ab 1. Januar 2025 neu auf ein Nachweisverfahren abstützen müssen, welches einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz aufweist und sich am beruflichen und gesellschaftlichen Handeln im Schweizer Alltag orientiert. Für das ausländerrechtliche Verfahren gilt zudem ein im Ausland erworbener Sprachnachweis als gleichwertig, sofern dieser den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht, wie sie bereits heute verlangt werden. Im bürgerrechtlichen Verfahren ist dieses zusätzliche Kriterium jedoch zwingend zu erfüllen (ausser, die Kantone verlangen bei der Einbürgerung ein Sprachniveau, welches über die Mindestanforderungen des Bundes hinausgeht; dann können sie beim Sprachnachweis auf den Bezug zur Schweiz verzichten). Dass diese im ausländerrechtlichen Verfahren sinnvolle Ausnahme im Einbürgerungsverfahren nicht aufgenommen wurde, ist befremdlich, weil sie erstens eine Ungleichbehandlung schafft und weil sie zweitens auch nicht logisch ist, da bei einem zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz der Bezug zu den lokalen Gepflogenheiten in den meisten Fällen vorausgesetzt werden kann – und überdies im Bürgerrechtsverfahren auch anderweitig nochmals abgefragt wird. Aus unserer Sicht können diese Neuerungen mit der vorgeschlagenen Übergangsfrist mit Vorbehalt bezüglich Bürgerrechtsverordnung jedoch insgesamt unterstützt werden.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

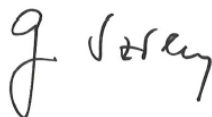
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Die Präsidentin



Nathalie Barthoulot
Regierungspräsidentin

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Staatssekretariat für Migration

Per E-Mail an: info-subventionen@sem.admin.ch

Ihr Zeichen:

22. September 2021

Unser Zeichen: 2021.GSI.1602

RRB Nr.: 1104/2021

Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdi-
rektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Vernehmlassung des Bundes: Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Er begrüsst die Vorlage grundsätzlich, bittet jedoch um Berücksichtigung der nachfolgenden Anliegen und Bemerkungen:

1. Anpassung der Asylverordnung 2 zu Finanzierungsfragen

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

Neu verlieren die Kantone die Globalpauschale des Bundes nicht mehr, wenn Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen von 18 bis 25 Jahren eine Ausbildung aufnehmen. Damit sind positive Effekte auf die Ausbildungsorientierung dieser Zielgruppe zu erwarten. Auch der neu beschlossene Korrekturfaktor setzt willkommene Anreize für Teilzeittätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt.

Um der Kostenneutralität der Anpassungen Rechnung zu tragen, wird mit der Vorlage die Höhe der Globalpauschale angepasst. Diese Anpassung stellt einen vorgängig vereinbarten Kompromiss zwischen dem SEM und den Kantonen dar, weshalb der Regierungsrat dieser Anpassung grundsätzlich zustimmt. Dabei erscheint es wichtig, dass die effektive Kostendeckung der Globalpauschalen in den nächsten

Jahren genauer überprüft und gegebenenfalls entsprechend korrigiert wird. Nachfolgendes Beispiel zeigt diese Notwendigkeit auf: Die gesamten Unterbringungskosten (Miete, Nebenkosten, Einrichtung, Leerstand) für anerkannte Flüchtlinge sind mit einem Basisbetrag von unter 300 Franken je Person und Monat ausgewiesen. Diese Personengruppe geniesst im Zuweisungskanton freie Wohnsitzwahl, so dass anerkannte Flüchtlinge meist in Wohnungen leben. Hier dürfte der genannte Beitrag nur in den wenigsten Fällen (Grossfamilien, sehr periphere Lagen) kostendeckend sein. Hinzu kommt, dass die beschränkte Dauer der Kostenübernahme (5 bzw. 7 Jahre) von der Fiktion ausgeht, dass die Kantone in dieser Zeit alle vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge zur Selbständigkeit führen können. Die Praxis zeigt jedoch in allen Kantonen, dass dies nicht möglich ist, ganz besonders in Zeiten mit einem relativ grossen Anteil an Personen, die über Resettlement-Programme einreisen.

Bei der Kostendeckungsprüfung beabsichtigt das SEM, sich auf die Daten der Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik zu stützen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass diese Statistik in der bisherigen Form nicht das optimale Instrument für diese wichtige Überprüfung darstellt, da die Erhebung der Daten für die Sozialhilfestatistik zu wenig präzise ist. Hier sind vorgängig Optimierungen anzustreben.

2. Verordnungsanpassungen zur Präzisierung der Sprachnachweise

Der Regierungsrat stimmt den Anpassungen grundsätzlich zu.

Er beantragt jedoch, in der Einbürgerungsverordnung (BüV; SR 141.01) eine sinngemässe Ausnahmeregelung wie in Art. 77d Abs. 1^{bis} VZAE zu verankern.

Der Bund geht in seinem erläuternden Bericht davon aus, dass neben einem gewissen Aufwand aufgrund der Umstellung auf die Anforderungen keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten sind. Sollten die neuen Anforderungen für den Sprachnachweis jedoch zu Mehrkosten für die Kantone führen, sind diese gestützt auf das fiskalische Äquivalenzprinzip vom Bund entsprechend abzugelten.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Beatrice Simon
Regierungspräsidentin

Christoph Auer
Staatsschreiber

via Mail zugestellt

info-subventionen@sem.admin.ch

Zürich, 4. Oktober 2021

Vernehmlassungsantwort Zum neuen Finanzierungssystem Asyl und Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse (Vernehmlassung 2021/77)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz, bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Für HEKS sind Vorlagen in den Themenfeldern Asyl, Migration und Integration von grosser Bedeutung. Seit mehreren Jahrzehnten ist HEKS in diesen Bereichen aktiv und setzt sich auch politisch für die Interessen seiner Zielgruppen ein.

Zur geplanten Änderung der AsylV2:

HEKS begrüsst im Grundsatz die Abschaffung der bisherigen Ausnahmebestimmungen mit den damit verbundenen Fehlanreizen. HEKS unterstützt damit die Auszahlung einer Globalpauschale für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Rahmen des Modells «Berufsbildung», die Einführung des Korrekturfaktors für tiefe Erwerbseinkommen sowie die Trennung der Pauschalen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene.

Die Erfahrung aus unserer Projektarbeit zeigt, dass gerade jungen Erwachsenen häufig aus Kostengründen eine Ausbildung verwehrt bleibt, was ihre Perspektiven auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt stark erschwert. Kritisch betrachten wir hingegen die Altersgrenze 25. Sie führt voraussichtlich dazu, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die erst mit 22 bis 30 Jahren ihren Status erhalten, keine Berufsbildung mehr absolvieren können. So werden auch potentiell begabte junge Erwachsene gezwungen, als ungelernete Arbeitskräfte schlecht bezahlte Stellen anzunehmen, obwohl sie noch Jahrzehnte arbeiten werden. Dies stellt nicht nur für sie selbst einen Verlust dar, sondern auch für die Schweizer Gesellschaft und Volkswirtschaft. Es existieren verschiedene Berufsbildungsangebote für Erwachsene bis 35 Jahre, die auch zahlreichen MigrantInnen eine bessere Perspektive bieten. Deren Wichtigkeit sehen wir immer wieder in unserem Projektalltag. HEKS plädiert deshalb für eine **Anhebung der Altersgrenze auf 35 Jahre**.

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1



Auch hinsichtlich des neuen Korrekturfaktors für tiefe Erwerbseinkommen scheint die **Grenze von 600 CHF zu tief angesetzt**. Dies wurde offenbar auch bereits von vielen Kantonen vorgebracht. Die Globalpauschale sollte erst dann entfallen, wenn ein Erwerbseinkommen mindestens $\frac{3}{4}$ des durchschnittlichen Lebensbedarfs deckt. Die Realität des Arbeitsmarkts zeigt, dass Praktikumseinsätze oder kleine Teilzeittätigkeiten häufig einen entscheidenden Einfluss haben auf die weiteren beruflichen Perspektiven. Damit erhalten Geflüchtete erste Referenzen und machen sich mit den Schweizer Gegebenheiten soweit vertraut, dass sie erst reale Chancen auf existenzsichernde Anstellungen haben. Dies belegen auch die Erfolge der Arbeitsintegrationsprogramme der IV und der RAV. Entsprechend sollten die Anreize zugunsten solcher Tätigkeiten verstärkt werden.

Um die administrativen Abläufe zu vereinfachen, schlägt HEKS ausserdem vor, **bei befristeten Arbeits- oder Praktikumseinsätzen von max. 6 Monaten den Anspruch auf die Globalpauschale nicht zu unterbrechen**, unabhängig vom dort erzielten Einkommen.

Die Vorlage sieht vor, dass die Änderungen kostenneutral gestaltet werden sollen, um Lastenverschiebungen zu vermeiden. Dafür sollen die Globalpauschalen für vorläufig Aufgenommene um 9.8% gesenkt werden und diejenige für anerkannte Flüchtlinge um 4.7%. Welche genauen Auswirkungen diese Senkung der Globalpauschalen haben wird, ist unbekannt. Fakt ist aber, dass den Kantonen pro Person deutlich weniger Geld zur Verfügung stehen soll. HEKS befürchtet, dass dies konkrete negative Auswirkungen auf die betroffenen Personen haben wird.

Während anerkannte Flüchtlinge durch Art. 23 der Genfer Flüchtlingskonvention Schweizer Bürgern gleichgestellt sind bezüglich Sozialhilfe und sonstigen Hilfeleistungen, haben die vorläufig Aufgenommenen keinen entsprechenden Schutz. In verschiedenen Kantonen wurden in den letzten Jahren bereits die Sozialhilfeansätze für vorläufig Aufgenommene stark gesenkt. Dies hat zum Beispiel im Kanton Zürich dazu geführt, dass vorläufig Aufgenommene ihre Wohnungen verlassen und in Kollektivunterkünften zurückkehren mussten. Gerade bei den vorläufig Aufgenommenen sieht nun die geplante Revision der AsylV2 vor, dass die Globalpauschale, die für Miet- und Krankenkosten, Sozialhilfe- und Betreuungskosten vorgesehen ist, um knapp 10% gesenkt werden soll. Dies führt voraussichtlich zu einem grossen Druck auf die Kantone, die Sozialhilfeansätze für diese Gruppe noch weiter zu senken und deutlich mehr Personen in Kollektivunterkünften zu platzieren sowie Betreuungsleistungen abzubauen und die Übernahme von Krankheitskosten noch strenger zu handhaben. Diese Tendenzen sind aus Sicht von HEKS alle sehr problematisch und nicht vereinbar mit der Integrationsagenda. Wer nur noch eine stark eingeschränkte Privatsphäre hat, jeden Rappen nicht nur zwei-, sondern dreimal umdrehen muss, sich aus Angst vor Rechnungen nicht ärztlich behandeln lässt und keine adäquate Beratung und Betreuung seitens der Gemeinde bekommt, leidet gesundheitlich und psychisch und ist dadurch auch weniger fähig, sich rasch und selbständig zu integrieren.

HEKS lehnt aus diesen Gründen die Senkungen der Globalpauschalen ab, solange keine Kompensationsmassnahmen vorgesehen werden, die verhindern, dass

- Sozialhilfeansätze gesenkt werden für vorläufig Aufgenommene;
- vorläufig Aufgenommene vermehrt in Kollektivunterkünften untergebracht werden;
- Betreuungs- und Beratungsleistungen abgebaut werden; oder

- Krankheitskosten restriktiver übernommen werden.

Weiter besteht die Gefahr der verstärkten Selektion, wie sich dies zum Beispiel im Kanton Bern abzeichnet seit der Einführung des neuen Anreizsystems bei den Integrationspauschalen Mitte 2020. Ältere Personen, gesundheitlich oder kognitiv Eingeschränkte oder Frauen mit mehreren Kindern werden dabei kaum mehr gefördert, da angenommen wird, dass bei ihnen die Chancen für eine erfolgreiche Integration sowieso schlecht stünden. Die geplante Senkung der Globalpauschale könnte diesen Effekt noch verstärken.

HEKS fordert deshalb, dass

- keine (weitere) Benachteiligung von Personen mit Einschränkungen stattfinden wird.

Zur geplanten Änderung der VZAE und des BüG:

Gemäss Erläuterungen habe sich in der Praxis gezeigt, dass die bisherigen Anforderungen an Sprachtests nicht ausreichen, um das Integrationskriterium der Sprachkompetenzen zu erfüllen, namentlich fehle ein «expliziter Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag in der Schweiz».

Es fällt auf, dass der Bericht in keiner Weise erläutert, wie sich diese angeblichen Mängel in der Praxis manifestiert haben sollen. So wird auch nicht klar, inwiefern die vorgeschlagene Erhöhung der Anforderungen an Sprachnachweise überhaupt notwendig ist. Der Aufwand einer Verordnungs- resp. Gesetzesänderung scheint dafür jedenfalls unverhältnismässig hoch gemessen an der potentiellen Wirkung. **HEKS beurteilt die vorgeschlagenen Änderungen daher als unnötig.**

Soweit der erläuternde Bericht festhält, dass die Verwendung von Dialekt und schweizerischen Ausdrücken nicht als Fehler zu bewerten seien, ist ihm zuzustimmen. Dies ist beim «fide»-Test bereits jetzt der Fall.

Die vorgeschlagene Änderung ist jedoch nicht als Erleichterung formuliert, sondern als Einführung eines zusätzlichen Kriteriums und damit als Erschwerung für Betroffene («sowie»). Von den derzeit anerkannten Sprachnachweisen erfüllt wohl nur der «fide»-Test die geforderten Kriterien. Führt die geplante Änderung dazu, dass künftig keine alternativen Tests mehr anerkannt werden, so wird dies für einen Teil der Migranten und Migrantinnen negative Auswirkungen haben. Erstens ist der «fide»-Test teurer als andere aktuell anerkannte Tests. Zweitens sprechen auch praktische Gründe gegen die geplante Einschränkung: Bereits heute gibt es ein Kapazitätsproblem beim «fide»-Test. Da der Akkreditierungsprozess als «fide»-Prüfungsinstitution aufwändig und teuer ist und das Durchführen der Prüfungen für Anbieter nicht lukrativ ist, gibt es bereits heute zu wenig Anbieter.

Auch in der Arbeitswelt und im nachobligatorischen Bildungsbereich ist der «fide»-Test nicht gleich gern gesehen wie andere Sprachzertifikate.

Die Vorlage sieht eine Übergangsfrist bis Ende 2024 vor. Es ist denkbar, dass die Zertifikatsanbieter aus dem europäischen Raum bis dahin eigene «Schweiz»-Varianten entwickeln und anbieten

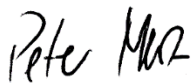
könnten. Ob und wie schnell dies geschieht, ist jedoch spekulativ und es finden sich dazu in den Erläuterungen auch keinerlei Hinweise.

HEKS betont deshalb, dass die Anforderungen an Sprachnachweise bereits jetzt sehr hoch sind und keinesfalls erhöht werden sollen. Im Falle einer Umsetzung der geplanten Änderung ist deshalb vorab sicherzustellen, dass

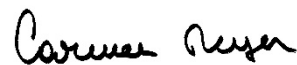
- weiterhin mehrere unterschiedliche Tests zur Auswahl stehen und
- es zu keinen Kapazitätsengpässen bei den «fide»-Tests und damit systembedingten Verzögerungen bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen resp. bei der Einbürgerung kommt

Dafür soll wenn nötig die Übergangsbestimmung verlängert werden.

Freundliche Grüsse



Peter Merz
Direktor



Carmen Meyer
Leitung HEKS Inland

Bern, 13.10.2021



Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

info-subventionen@sem.admin.ch

Vernehmlassung zum neuen Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer-und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wir folgt wahrnehmen:

1 Allgemeine Bemerkungen

Die SP Schweiz unterstützt die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Änderungen der AsylV2 und der VZAE grundsätzlich.¹ Für uns sind die vorgesehenen Anpassungen bei den Integrationspauschalen eine taugliche Lösung zur Förderung der Erwerbstätigkeit von geflüchteten Menschen² einerseits und eine faire Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen³ andererseits.

Die SP Schweiz hat sich bei der Einführung von Integrationskriterien im AIG kritisch gegenüber zu hohen Sprachanforderungen gezeigt⁴ und sich in der Folge anlässlich der letzten entsprechenden Revision der VZAE für eine Absenkung des notwendigen Sprachniveaus für die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ausgesprochen.⁵ Die mit dieser

¹ Siehe auch Änderung der Asylverordnung 2 und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Dezember 2018, S. 1

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 8.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 4.

⁴ Vgl. Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zur Ausländer:innen- und Integrationsgesetz, 23.3.2012, S. 2

⁵ Vgl. Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, 15.3.2018, S. 2.

Revision vorgeschlagenen Präzisierungen für eine verstärkte Orientierung an Alltagssituationen und an die in der Schweiz tatsächlich gebräuchlichen Begriffe⁶ erachten wir vor diesem Hintergrund als sinnvoll, insofern sie zu einer stärkeren Praxisorientierung und zu mehr Chancengleichheit für die entsprechenden Ausländer:innen führen.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Claudio Marti, Politischer Fachsekretär

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 6.

Numero
5101

fr

0

Bellinzona
13 ottobre 2021

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale
di giustizia e polizia
Palazzo federale ovest
3000 Berna

*Invio per posta elettronica:
info-subventionen@sem.admin.ch*

Nuovo sistema di finanziamento Asilo Orientamento al contesto svizzero dei certificati linguistici nell'ambito di una procedura in materia di diritto degli stranieri o di cittadinanza Consultazione dei Governi cantonali

Gentili signore,
egregi signori,

vi ringraziamo per averci coinvolti nella consultazione relativa al nuovo sistema di finanziamento dell'asilo e alla definizione dei nuovi requisiti per i test di lingua nell'ambito del diritto di cittadinanza e dell'integrazione degli stranieri.

Il progetto posto in consultazione prevede l'introduzione di un sistema di finanziamento per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente basato sugli incentivi. L'obiettivo di queste modifiche è quello di ottenere un'integrazione rapida e duratura, riducendo quindi nel contempo anche la dipendenza dall'aiuto sociale.

Nell'ambito dell'attuazione del diritto in materia di cittadinanza e di quello in materia di stranieri e d'integrazione vengono invece precisati i requisiti posti ai test di lingua affinché la verifica delle conoscenze linguistiche sia conforme agli altri criteri d'integrazione.

La revisione di questi due temi comporta l'adeguamento dell'ordinanza 2 sull'asilo (OAsi 2), dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) e dell'ordinanza sulla cittadinanza (OCit).

Il nuovo sistema di finanziamento Asilo

Il nuovo modello proposto si basa su tre principi:

- la separazione dei forfait globali per i richiedenti l'asilo da quelli delle persone ammesse provvisoriamente;
- l'introduzione del modello "formazione professionale", che prevede il versamento del forfait globale per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente di età compresa tra i 18 e i 25 anni, indipendentemente dal fatto che essi esercitino o meno un'attività lucrativa;
- l'introduzione di una nuova soglia minima di CHF 600.00 per la deduzione del forfait globale per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente di età compresa tra i 25 e i 60 anni che percepiscono un reddito, allo scopo di favorire la formazione professionale di base, il lavoro a tempo parziale e i primi impieghi.

Il nuovo sistema di finanziamento prevede la separazione della somma forfettaria globale in due forfait distinti: l'uno destinato ai richiedenti l'asilo, l'altro alle persone ammesse provvisoriamente. Questo allo scopo di tenere meglio conto delle differenti esigenze in materia di politica degli stranieri e d'integrazione. Per i primi verrà mantenuto l'attuale sistema, mentre ai secondi sarà applicato il nuovo sistema. I Cantoni potranno comunque continuare ad autorizzare i richiedenti che si trovano nella procedura ampliata a esercitare un'attività lucrativa.

Il secondo principio permette di eliminare una distorsione esistente, estendendo il periodo per il quale viene versata la somma forfettaria globale fino ai 25 anni, indipendentemente dall'inizio di un'attività lucrativa o di una formazione, e incentivando quindi concretamente anche la formazione.

Il terzo punto introduce un correttivo in caso di redditi bassi, volto a rendere maggiormente interessanti impieghi a tempo parziale, primi impieghi, oppure la concessione di assegni per il periodo d'introduzione e a sgravare i Cantoni sotto il profilo finanziario.

L'introduzione del nuovo sistema di finanziamento comporterà dunque forzatamente un aumento del numero di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente per i quali viene versato il forfait globale. Per tenere conto del principio della neutralità dei costi sarà conseguentemente necessario ridurre l'importo della somma forfettaria globale: nell'ordine del 9,8% per le persone ammesse provvisoriamente e del 4,7% per i rifugiati.

Orientamento al contesto svizzero dei certificati linguistici nell'ambito di una procedura in materia di diritto degli stranieri o di cittadinanza

Per quanto attiene ai certificati linguistici, giudicati non idonei a certificare un criterio d'integrazione, si propone invece di definire dei nuovi requisiti specifici e di creare un elenco dei test che rispettano i nuovi standard qualitativi richiesti (per esempio il test fide).

A titolo generale, lo scrivente Consiglio accoglie favorevolmente gli adeguamenti proposti e condivide l'importanza di introdurre un nuovo sistema di finanziamento che ponga l'accento sulla formazione professionale dei giovani e dei giovani adulti e un nuovo sistema di riferimento per la certificazione linguistica. Con questo sistema sarà infatti possibile raggiungere un'integrazione più rapida e duratura di questa categoria di persone in Svizzera e di conseguenza ridurre la dipendenza dall'aiuto sociale dei medesimi.

RG n. 5101 del 13 ottobre 2021

Si rileva però che, nonostante l'Autorità federale indichi che il passaggio al nuovo sistema di finanziamento intenda anche evitare un trasferimento sistematico degli oneri dalla Confederazione ai Cantoni e quindi non dovrebbe comportare costi aggiuntivi a questi ultimi, una tale eventualità non possa essere esclusa a priori.

Già allo stato attuale si rileva infatti un'insufficiente copertura tramite i forfait globali dei costi effettivi sostenuti dai Cantoni per l'alloggio e l'aiuto sociale, principalmente a causa dei crescenti oneri amministrativi e della percentuale di persone vulnerabili attribuite ai Cantoni, situazione che non potrà che acuirsi nel prossimo futuro.

Per correggere questa disfunzione e garantire che il nuovo sistema di finanziamento dell'asilo non crei un ulteriore aggravio per i Cantoni, si auspica che, come già indicato dai Governi cantonali nell'ambito dell'Assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) dello scorso 26 marzo 2021, la Confederazione proceda a monitorare la copertura dei costi ed eventualmente ad adeguare le somme forfettarie globali versate. Parimenti sarà necessario monitorare l'efficacia della soglia di reddito introdotta, ritenuta da diversi Cantoni troppo bassa, adeguandola in caso di necessità.

La modernizzazione della statistica dell'aiuto sociale, la cui prima pubblicazione è prevista per il 2025 e che permetterà di analizzare compiutamente il grado di copertura dei costi, sarà pertanto un tassello fondamentale per poter eseguire delle valutazioni affidabili.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente


Manuele Bertoli

Il Cancelliere


Arnaldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Sezione del sostegno sociale (dss-sdss@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet

Integration: Neues Finanzierungssystem Asyl / Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse: Änderung der AsyIV 2, VZAE und BüV

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe

Bern, 13. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Das Wichtigste in Kürze | 3 |
| 3 | Neues Finanzierungssystem Asyl | 4 |
| 3.1 | Korrektur von Fehlanreizen | 4 |
| 3.2 | Höhe der Globalpauschale | 4 |
| 3.3 | Höhe des Korrekturfaktors | 5 |
| 3.4 | Förderung der Berufsbildung für Asylsuchende | 5 |
| 4 | Anforderung an Sprachtests | 6 |

1 Einleitung

Die 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 SFH anerkennt die Förderung der Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen gemäss Integrationsagenda als wichtiges sozialpolitisches Ziel. Sie begrüsst daher die Absicht des Bundes, das Finanzierungssystem zu verbessern. Insbesondere begrüsst sie die Absicht, bisherige Fehlanreize für die Kantone bei der Förderung der Arbeitsintegration zu korrigieren und den Kantonen stattdessen im Rahmen des Modells «Berufsbildung» Anreize für Bemühungen im Integrationsbereich zu bieten. Ein an die Kantone gerichtetes Anreizsystem zur Integrationsförderung darf sich jedoch nicht zu Lasten der Sozialhilfebeziehenden auswirken.

2 Das Wichtigste in Kürze

Finanzierungssystem:

- Die SFH begrüsst die Absicht des Bundes, das Finanzierungssystem zu verbessern und Fehlanreize für die Kantone zu korrigieren.
- Auch zu begrüssen ist der Fokus auf die Berufsbildung als wichtige Grundlage für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.
- Vor diesem Hintergrund begrüsst die SFH, dass künftig für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Alter von 18 bis 25 Jahren eine Globalpauschale ausgerichtet wird, unabhängig von ihrer Erwerbssituation.
- Ebenfalls begrüsst wird die Einführung eines Korrekturfaktors, dank welchem auch für 25-60jährige Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit tiefem Einkommen eine Globalpauschale ausgerichtet werden soll.
- Die SFH lehnt jedoch die Senkung der Höhe der Globalpauschale zwecks Kostenneutralität ab: Eine Änderung des Finanzierungssystems darf im Ergebnis nicht dazu führen, dass die Leistungen für die begünstigten Personen in den Kantonen gekürzt werden. Insbesondere für vorläufig Aufgenommene wäre das prekär, da für diese ohnehin bereits tiefere Ansätze in der Sozialhilfe gelten.
- Zudem bedauert die SFH, dass Asylsuchende vom neuen Finanzierungssystem ausgenommen werden sollen. Bei Asylsuchenden im erweiterten Verfahren, die den Kantonen zugeteilt werden, sollte der Zugang zur Berufsbildung ebenfalls gefördert werden mit längerfristigem Blick auf die Integration von Personen mit Bleibeperspektive.

Anforderung an Sprachtests:

Die SFH lehnt die Verschärfung der Anforderungen an Sprachtests ab. Es ist kein Handlungsbedarf ersichtlich, welcher diese Änderung rechtfertigen würde.

3 Neues Finanzierungssystem Asyl

3.1 Korrektur von Fehlanreizen

Die SFH begrüsst ausdrücklich, dass bisherige Fehlanreize in der Integrationsförderung korrigiert werden sollen. Das Modell «Berufsbildung» und damit die Ausrichtung einer Globalpauschale für alle 18- bis 25-jährigen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, unabhängig von ihrer Erwerbssituation, führt zu einer erfreulichen Stärkung des auch in der Integrationsagenda Schweiz verankerten Prinzips «Arbeit dank Bildung». Auch der Korrekturfaktor für 25- bis 60-jährige Personen kann einen Beitrag zu einer verbesserten Erwerbsintegration dieser Personengruppe leisten. Allerdings beinhaltet der aktuelle Vorschlag problematische Aspekte, die im Folgenden erläutert werden.

3.2 Höhe der Globalpauschale

Die SFH nimmt zur Kenntnis, dass die Überlegungen zur Verbesserung des Finanzierungssystems unter der Maxime der Kostenneutralität durchgeführt wurden. Die Senkung der Globalpauschale zwecks Kostenneutralität beurteilt die SFH allerdings kritisch. Zwar geht es bei der Änderung des Finanzierungssystems in erster Linie um eine Umverteilung der Mittel bei den Zahlungen des Bundes an die Kantone. Ob und inwieweit dies dazu führt, dass die Kantone bei den begünstigten Personen Kürzungen vornehmen, ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch unklar. Es besteht das reale Risiko, dass Kantone die Kürzung der Globalpauschale zumindest teilweise auf die Begünstigten abwälzen, um eine entsprechende Erhöhung der eigenen Folgekosten zu vermeiden. Eine Änderung des Finanzierungssystems darf im Ergebnis jedoch keinesfalls dazu führen, dass die Leistungen für die begünstigten Personen in den Kantonen gekürzt werden. Insbesondere für vorläufig Aufgenommene wäre das prekär, da für diese ohnehin bereits tiefere Ansätze in der Sozialhilfe (und damit teilweise auch in der Unterbringung) gelten. In einigen Kantonen sind die Ansätze sogar deutlich tiefer (z.B. Kanton AG). Im erläuternden Bericht wird zwar darauf hingewiesen, dass das SEM die Kostensituation und insbesondere die Kostendeckung laufend beobachtet. Aus Sicht der SFH reicht dies aber nicht aus – es besteht ein Risiko, dass zumindest bis zu einer ersten künftigen Kostendeckungsanalyse und Umsetzung entsprechender Massnahmen Sozialhilfeansätze für die Begünstigten gesenkt werden.

Aufgrund dieses Risikos lehnt die SFH die Senkung der Globalpauschale und damit die kostenneutrale Umsetzung ab, solange keine flankierenden Massnahmen vorgesehen werden, welche verhindern, dass

- die Sozialhilfeansätze für vorläufig Aufgenommene gesenkt werden;
- vorläufig Aufgenommene vermehrt in Kollektivunterkünften untergebracht werden;
- Betreuungs- und Beratungsleistungen abgebaut werden oder
- Krankheitskosten restriktiver übernommen werden.

3.3 Höhe des Korrekturfaktors

Die SFH begrüsst, dass mit der Einführung eines Korrekturfaktors auch der Berufseinstieg und die Berufsbildung von Erwachsenen über 25 Jahren gefördert werden sollen. Viele Asylsuchende reisen im Erwachsenenalter ein. Um eine berufliche Grundbildung absolvieren zu können, sind zudem gewisse Sprachkenntnisse erforderlich. Da die systematische Unterstützung in der Sprachförderung aber oft erst nach einer Entscheidung mit Bleiberecht einsetzt, können viele anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene erst mit mehrjähriger Verzögerung in eine berufliche Grundbildung starten. Gerade deshalb stellt die Förderung der beruflichen Grundbildung sowie die Möglichkeit der Teilzeiterwerbstätigkeit oder von Praktika und Arbeitseinsätzen auch für Erwachsene eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Integration dieser Personengruppe dar.

Allerdings scheint der zusätzliche Korrekturfaktor für Personen mit niedrigem Einkommen mit CHF 600 eher tief angesetzt. So dürfte in den meisten beruflichen Grundbildungen der Lehrlingslohn – spätestens ab dem zweiten Lehrjahr – mehr als CHF 600 Franken betragen. Auch bei regulär entlohnter Teilerwerbstätigkeit (z.B. Alleinerziehende, gesundheitlich beeinträchtigte Personen) kann ein Lohn von CHF 600 bald übertroffen werden. Dies reicht aber längst nicht für eine Ablösung von der Sozialhilfe aus und es wird weiterhin Unterstützung und Betreuung notwendig sein. Der Betreuungs- und Unterstützungsaufwand reduziert sich dabei durch die (Teil-)Erwerbstätigkeit nicht notwendigerweise.

Zusammenfassend begrüsst die SFH die Einführung des Korrekturfaktors. Es ist jedoch zwingend, die Wirkung des Korrekturfaktors begleitend zu analysieren, um zu erkennen, ob der festgelegte Betrag von CHF 600 die beabsichtigte Wirkung entfaltet und ob insbesondere das Ziel der Vermeidung einer Ungleichbehandlung der über 25jährigen Personen in Bezug auf die Berufsbildung effektiv erreicht werden kann. Werden diese Ziele nicht oder nur ungenügend erreicht, ist der Korrekturfaktor entsprechend anzupassen.

3.4 Förderung der Berufsbildung für Asylsuchende

Gemäss dem Vorentwurf soll das neue Finanzierungssystem nur für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge gelten. Für Asylsuchende soll weiterhin das alte System gelten. Dies wird mit «unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen» begründet. Die Kantone sollen weiterhin die Möglichkeit haben, Asylsuchenden im erweiterten Verfahren eine Erwerbstätigkeit zu bewilligen; dafür sollen jedoch weder positive noch negative Anreize gesetzt werden.¹ Dass Asylsuchende aufgrund der noch unklaren Bleibeperspektive grundsätzlich keine Zielgruppe der Integrationsagenda bilden, ist nachvollziehbar. Jedoch besteht zugleich für einen Teil der Asylsuchenden eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten: Die Schutzquote im erweiterten Verfahren betrug

¹ EJPD, Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie der Bürgerrechtsverordnung (BüV), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/77/cons_1/doc_3/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-77-cons_1-doc_3-de-pdf-a.pdf, S. 6.

2020 66.8%.² Die Erfahrung zeigt, dass es den Integrationsverlauf begünstigt, wenn Sprachförderung und Massnahmen zur Vorbereitung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt so früh wie möglich einsetzen. Gleichzeitig können durch eine frühzeitige Integration der Asylsuchenden gesundheitliche Folgekosten vermindert werden, da durch eine sinnstiftende und zielgerichtete Tätigkeit die Selbstwirksamkeit und damit auch die psychische Gesundheit gestärkt werden.

Während die Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren nach kurzer Zeit einen Entscheid erhalten und während ihres Aufenthalts im Bundesasylzentrum keiner Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen, befinden sich Asylsuchende im erweiterten Verfahren gemäss Zielvorgabe der Neustrukturierung bis zu einem Jahr im Verfahren und der Kanton kann eine Erwerbstätigkeit bewilligen. In dieser Konstellation würde es im Sinne einer nachhaltigen Integrationsförderung mit längerfristiger Perspektive auch Sinn machen, die Berufsbildung sowie den Eintritt in den Arbeitsmarkt für Asylsuchende im erweiterten Verfahren gezielt zu fördern und allfällige Negativanreize – wie bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – zu beseitigen.

Die SFH beurteilt daher kritisch, dass Asylsuchende vom neuen System ausgenommen werden sollen. Sofern am neuen Finanzierungssystem festgehalten wird, sollten Asylsuchende im erweiterten Verfahren ebenfalls davon erfasst werden.

4 Anforderung an Sprachtests

Bereits heute sind die Anforderungen an Sprachkompetenzen als Integrationskriterium hoch. Dass die Sprachnachweise neu zusätzlich einen expliziten Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Schweizer Alltag aufweisen müssen, ist aus Sicht der SFH jedoch eine zu hohe Anforderung. Diese Bedingung als Voraussetzung auf Verordnungsstufe zu verankern, ist unnötig.

Auffallend ist, dass im erläuternden Bericht in keiner Weise dargelegt wird, wie sich die angeblichen Mängel der bisherigen Anforderungen an die Sprachtests in der Praxis manifestiert haben sollen. So wird auch nicht klar, inwiefern die vorgeschlagene Erhöhung der Anforderungen an Sprachkenntnisse überhaupt notwendig ist. Es ist somit kein hinreichend begründeter Handlungsbedarf ersichtlich.

Die SFH begrüsst selbstverständlich die Durchführung von Sprachkursen und Sprachtests mit Bezug zum Schweizer Alltag, wie es insbesondere der Sprachnachweis nach «fide» vorsieht. Sollte die Änderung allerdings dazu führen, dass künftig keine alternativen Sprachnachweise mehr akzeptiert werden, so kann dies für einen Teil der Migrantinnen und Migranten negative Auswirkungen haben. Einerseits sind die «fide»-Tests meist teurer als andere aktuell anerkannte Tests. Andererseits könnten sich Engpässe bei der Durchführung der «fide»-Tests ergeben, da längst noch nicht alle Schweizer Sprachkursanbieter als «fide»-Prüfungsinstitution akkreditiert sind.

² Statistik SEM, Asyl- und Schutzquoten 2015 – 2020, in: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Evaluation PERU, Rechtsschutz und Entscheidqualität, Schlussbericht, https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/2021/210816_Evaluation_PERU_TP2_Bericht_DE_FR.pdf, S. 14.

Ein Bezug zum Schweizer Alltag wird zudem auch in anderen Sprachkursen hergestellt, welche in der Schweiz angeboten werden. In den meisten Kursen werden konkrete Alltagssituationen behandelt sowie Kenntnisse über das Leben in der Schweiz vermittelt. Hingegen kann es sein, dass die international durchgeführten Sprachtests zum Nachweis des Sprachniveaus nach gemeinsamem europäischem Referenzrahmen (GER) nicht explizit auf die Schweizer Verhältnisse ausgerichtet sind. Dies ist jedoch für die Sprachkompetenz der Betroffenen und insbesondere für die Verständigung im Alltag und im Umgang mit Arbeitgebern oder Behörden kaum relevant. Natürlich hilft es bei der Integration, wenn länderspezifische Ausdrücke bekannt sind. Aber angesichts der kulturellen Verwandtheit der benachbarten Länder mit gleicher Sprache scheint dies nicht zwingend notwendig und auch die spezifisch in den Nachbarländern angewendeten Begrifflichkeiten werden in der Schweiz mühelos verstanden. Die Kommunikationskompetenz der Betroffenen ist somit nicht beeinträchtigt.

Der Aufwand, sämtliche Sprachtests explizit an diese neue Anforderung ausrichten zu müssen, ist angesichts des nicht ersichtlichen Handlungsbedarfs nicht verhältnismässig und daher nicht gerechtfertigt. Die SFH lehnt daher die zusätzliche Anforderung an Sprachtests ab.

Zudem weist die SFH auf einen Widerspruch in der Regelung zwischen dem ausländer- und dem einbürgerungsrechtlichen Verfahren hin: Gemäss Vorentwurf soll im ausländerrechtlichen Verfahren (nArt. 77d Abs. 1^{bis} VZAE) der Sprachnachweis als erbracht gelten, wenn die Person im Ausland einen Sprachnachweis erworben hat, welcher den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht. Hingegen wird im Einbürgerungsverfahren beim Sprachnachweis explizit ein Bezug zu den Schweizer Verhältnissen und Orientierung am Schweizer Alltag verlangt (nArt. 6 Abs. 2 Bst. d BüV). Gerade bei Personen im Einbürgerungsverfahren kann aber davon ausgegangen werden, dass sie durch die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen (insbesondere in Bezug auf Aufenthaltsdauer in der Schweiz) den Bezug zu den Schweizer Verhältnissen ohnehin schon nachweisen können. Diese Konstellation zeigt besonders deutlich auf, wie unnötig diese Anpassung der Anforderungen an Sprachtests ist.



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per Mail an:

info-subventionen@sem.admin.ch

Bern, 14.10.2021

08.03 sro

Neues Finanzierungssystem Asyl

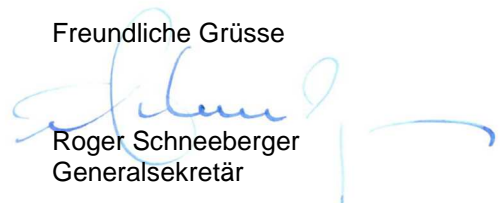
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür bestens.

Der Vorstand KKJPD hat in seiner Sitzung vom 24. September 2021 beschlossen, auf eine Stellungnahme im Namen der KKJPD zu verzichten und es den einzelnen Kantonen zu überlassen, sich zur Vorlage zu äussern.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse



Roger Schneeberger
Generalsekretär

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest

Par courrier électronique :
info-subventionen@sem.admin.ch

Berne, le 25 octobre 2021

Nouveau système de financement de l'asile ; attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC appréhende avec suspicion les projets qui s'attaquent des conséquences sans se soucier des causes dont elles découlent. Pavé de bonnes intentions, le nouveau système entérine le principe selon lequel les personnes admises à titre provisoire ne quitteront vraisemblablement pas le pays ainsi que l'absence de motivation intrinsèque à l'intégration de la part des immigrants.

L'intégration est une notion essentielle en matière de politique démographique. Elle doit toutefois être avant tout l'affaire de l'arrivant. Si l'augmentation du forfait payé par la Confédération apportera plus de clarté quant aux coûts réels de l'immigration et de l'intégration, il ne règle cependant pas la source du problème. Plutôt que de combattre les causes, le Conseil fédéral en atténue les effets.

Les modifications proposées ressemblent à s'y méprendre à un aveu d'impuissance : reconnaître la nécessité d'intégrer les personnes admises à titre provisoire démontre l'inadéquation du système actuel et de la terminologie afférente avec la réalité des faits.

Par ailleurs, l'UDC doute de la capacité de cette réforme à assurer un équilibre financier. L'augmentation des besoins des personnes concernées dans les domaines médicaux et sociaux et des autres aides et charges indirectes incombant aux cantons rend peu crédible la réussite des objectifs poursuivis.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti



Marco Chiesa
Conseiller aux Etats

Le secrétaire général



Peter Keller
Conseiller national



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Per E-Mail an: info-subventionen@sem.admin.ch

14. Oktober 2021

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Co-Generalsekretär, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zum neuen Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlagen und den erläuternden Bericht zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung der Vorlagen

Die Grünliberalen begrüßen die Integrationsagenda Schweiz (IAS) von Bund und Kantonen, die ein anreizorientiertes Finanzierungssystem für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen vorsieht. Der Fokus auf die Berufsbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen und der damit einhergehenden raschen Integration in der Schweiz ist zu begrüßen und entspricht der heutigen Realität hinsichtlich der Aufenthaltsdauer. Zudem entspricht es dem Grundsatz der Chancengerechtigkeit und bietet den betroffenen Personen Gelegenheit Eigenverantwortung zu übernehmen – beides wichtige Prinzipien für die Grünliberalen.

Der Bund subventioniert im Asyl- und Flüchtlingsbereich für eine befristete Zeit die bei den Kantonen anfallenden Sozialhilfekosten mittels Globalpauschalen. Diese Abgeltung stellt ein einfaches und bewährtes Finanzierungssystem dar, das grundsätzlich beizubehalten, zur Vermeidung von Fehlanreizen jedoch weiter zu optimieren ist. Eine Anpassung der Asylverordnung ist deshalb angezeigt.

Auch die Anpassung der Sprachnachweise ist begrüssenswert, da sie die Anforderungen an die Sprachkompetenzen stärker an die Verhältnisse in der Schweiz ausrichtet.

Die Grünliberalen begrüßen daher insgesamt die Stossrichtung der Revision der Asylverordnung 2.

Stellungnahme zu einzelnen Elementen der Vorlagen

Neues Finanzierungssystem Asyl

- Modell Berufsbildung:

Bislang wurde für alle Erwerbstätigen über 18 Jahren die Globalpauschalen gekürzt, wodurch bei tiefen Einkommen, insbesondere Teilzeit-, Berufseinstiegs- und Ausbildungsgehältern, ein Fehlanreiz gesetzt und eine

rasche sowie nachhaltige Arbeitsmarktintegration im Sinn von "Arbeit durch Bildung" verhindert wurde. Das vorgeschlagene Modell Berufsbildung ist daher sehr begrüssenswert.

Die Abstufung nach Altersgruppen trägt dem unterschiedlichen Aus- bzw. Berufsbildungsbedarf der verschiedenen Alterskategorien Rechnung und verhindert zugleich einen scharfen Schnitt beim Übergang zu den über 25-Jährigen.

Zudem weisen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene auch im Alter von mehr als 25 Jahren regelmässig einen relativ hohen Integrationsförderbedarf und eine überdurchschnittliche Sozialhilfeabhängigkeit auf, wobei ihre langfristige berufliche Integration massgeblich von ihrem Ausbildungsstand abhängt.

Bei über 60-Jährigen ist die Integration auf dem Arbeitsmarkt leider häufig wenig wahrscheinlich, weshalb eine Globalpauschale – wie bisher – ebenfalls unabhängig vom Erwerbsstatus ausbezahlt werden soll.

- Einführung neuer Korrekturfaktor «tiefes Erwerbseinkommen»:

Neu soll in der Gruppe der 25- bis 60-jährigen Flüchtlingen sowie bei vorläufig Aufgenommenen ein Korrekturfaktor für "tiefes Erwerbseinkommen" eingeführt werden. Ziel dieses zusätzlichen Instruments ist es, dass auch bei den über 25-Jährigen die Berufsbildung gefördert und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

Bisher wurden bei den Erwerbstätigen in dieser Altersgruppe eine Globalpauschale abgezogen. Dies führte dazu, dass aus Sicht der Kantone insbesondere Teilzeiterwerbstätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt finanziell wenig interessant waren. Die Einführung ist deshalb zu begrüssen, da der Korrekturfaktor den Eintritt in die Erwerbstätigkeit über eine Teilzeitstelle oder Lehrstelle erleichtert und Fehlanreize behebt.

Die Grünliberalen fordern nach Einführung des Korrekturfaktors eine Überprüfung, ob der Einkommensschwellenwert von CHF 600.- richtig angelegt ist. Sollte der Korrekturfaktor nicht die gewünschten Wirkungen zeigen, wäre er anzupassen.

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

Die bisherigen Sprachnachweise beschränken sich auf international anerkannte Qualitätsstandards, welche für den Nachweis von Sprachkompetenzen in den Nachbarländern der Schweiz konzipiert worden sind. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 77d Abs. 1 lit. d VZAE präzisiert die Anforderungen, indem die Sprachnachweise neu einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und eine Orientierung am Schweizer Alltag aufweisen sollen.

Mit dieser Anpassung wird der Realität entsprochen, dass die Schweizerischen Landessprachen sogenannte Helvetismen enthalten und auch durch die verschiedenen Dialekte Unterschiede zur den international anerkannten Sprachkompetenzen aufzeigen.

Sonderabgabe auf Vermögenswerte (Art. 10 Abs. 1 lit. d Asylverordnung 2):

Die vorgeschlagene Präzisierung bezüglich der Rechtskraft ist begrüssenswert und gibt die geltende Praxis wieder. Art. 10 Abs. 1 lit. d Asylverordnung 2 steht allerdings auch in der heute geltenden Fassung in teilweisem Widerspruch zu Art. 10 Abs. 1 lit. a Asylverordnung 2, wonach Asylsuchende bereits ab Einreichung ihres Asylgesuchs der Sonderabgabe auf Vermögenswerten unterstellt werden. Litera a sollte entsprechend gestrichen werden. Letzteres wäre auch im Rahmen einer völkerrechtskonformen Auslegung der Gesetzesgrundlage in Art. 86 AsylG begrüssenswert, da eine Sonderabgabe zumindest bei Personen, welche die materielle Flüchtlingseigenschaft erfüllen, im Lichte von Art. 29 der Flüchtlingskonvention problematisch erscheint.

Wir danken ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrätin Tiana Moser und Nationalrätin Corina Gredig, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Co-Generalsekretär

EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Elektronischer Versand an:
Info-subventionen@sem.admin.ch

Bern, 13. Oktober 2021

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse: Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Gewerkschaftsbund SGB

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, uns am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren beteiligen zu können. Die Vorlage bezweckt einerseits eine Verschärfung der Sprachvoraussetzungen für ausländer- und bürgerrechtliche Verfahren (VZAE und BüV). Andererseits soll durch eine Umverteilung der Gelder, die der Bund an die Kantone für Sozialhilfe beziehende geflüchtete und vorläufig aufgenommene Personen ausrichtet, die Berufsbildung und Integration dieser Personengruppen gestärkt werden (AsylV2).

Zu den Sprachnachweisen: Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB lehnt die Änderungen in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie in der Bürgerrechtsverordnung (BüV) ab. Zwar ist es begrüssenswert, wenn Menschen ohne Schweizer Pass sich im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag der Schweiz auskennen. Diese Kenntnisse sollten jedoch nicht mit dem Nachweis von Sprachkenntnissen vermischt werden, da dies die Hürden zur Erlangung eines Sprachnachweises noch erhöhen kann. Und bei Einbürgerungsverfahren sind Landeskenntnisse sowieso ein Kriterium, so dass diese mit einer Anpassung des Sprachnachweises doppelt geprüft würden. Der SGB beantragt deshalb, von der Änderung der VZAE und der BüV abzusehen.

Sollte an den Änderungen festgehalten werden, gilt es zumindest, auch bei Einbürgerungsverfahren im Ausland erworbene Sprachnachweise anzuerkennen. Dafür müsste die Formulierung des neuen Art. 77d Absatz 1bis VZAE auch als Art. 6 Absatz 2bis in die BüV aufgenommen werden.

Zum neuen Finanzierungssystem Asyl: Die Änderung der Asylverordnung 2 (AsylV2) begrüsst der SGB im Grundsatz. Der Fokus auf die Berufsbildung und berufliche Integration auch in tiefen Pensen ist ein Schritt in die richtige Richtung. Damit können Anreize geschaffen werden, damit möglichst viele Menschen aus dem Asylbereich Zugang zu Berufsbildung und Erwerbsarbeit erhalten. Die Auszahlung einer Globalpauschale für geflüchtete Menschen und vorläufig aufgenommene Personen im Alter von 18 bis 25 Jahre sowie der Korrekturfaktor, wonach bei Erwerbstätigen mit tiefem Einkommen zukünftig die Globalpauschale nicht mehr abgezogen wird, sind in diesem

Zusammenhang sinnvoll. Wir sind jedoch einverstanden mit den Kantonen, die den Einkommenschwellenwert von 600 Franken für die Korrektur des Globalabzugs als zu tief erachten, und beantragen mindestens eine Verdoppelung desselben. Ebenfalls beantragen wir, die Anreize auch für Asylsuchende im erweiterten Verfahren zu setzen und diese ins neue Finanzierungssystem einzu beziehen. Asylsuchende sollen nicht mehr auf den Goodwill der Kantone für die Bewilligung einer Erwerbstätigkeit angewiesen sein, sondern ein Anrecht auf berufliche Integration und wirtschaftliche Selbständigkeit haben.

Nicht akzeptieren kann der SGB die Reduktion der Globalpauschale für geflüchtete Menschen, vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige sowie Staatenlose. Schon jetzt unterschreiten zu viele Kantone die SKOS-Richtlinien, gerade wenn es um Sozialhilfe für Menschen im Asylbereich geht. Der SGB beantragt, dass der Bund dieses Wettrennen nach unten nicht fördert, sondern im Gegenteil Anreize setzt, damit alle Menschen in der Schweiz mit der Sozialhilfe ihr Existenzminimum decken können. Dies bedingt keine Reduktion, sondern eine Aufstockung der entsprechenden Auszahlungen durch Bund und Kantone. Ausserdem muss die Methode zur Berechnung der Globalpauschalen die tatsächlichen Arbeitsmarktintegrationsquoten der Kantone - insbesondere seit Inkrafttreten der Integrationsagenda Schweiz - berücksichtigen, um die diesbezüglichen kantonalen Bemühungen abzubilden und anzuerkennen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und sind bei Fragen gern für Sie da.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Regula Bühlmann
Zentralsekretärin

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
3003 Bern

Bern, 08. Oktober 2021

Finanzierungssystem Asyl / DD

Elektronischer Versand:
info-subventionen@sem.admin.ch

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

Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen unterstützt sowohl die Einführung des vorgeschlagenen neuen Finanzierungssystems im Asylbereich als auch die Anpassung der Anforderungen an den Sprachnachweis in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren und der jeweils zugrunde liegenden Verordnungsänderungen.

Die FDP verfolgt eine harte, aber faire Migrationspolitik. Erfüllen ausländische Personen die Anforderungen an den Aufenthalt in der Schweiz, so hat ihre schnellstmögliche Integration Priorität. Vorrangige Bedeutung kommt dabei der Integration in den Arbeitsmarkt zu. Diese fördert einerseits die gesellschaftliche Integration und entlastet andererseits den Schweizer Staat finanziell.

Die Aufnahme einer Berufsausbildung stellt für Jugendliche die beste Voraussetzung für eine rasche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt dar. Aktuell setzt das Finanzierungssystem im Asylbereich gewisse Fehlanreize, welche Kantone daran hindern, die Berufsbildung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu fördern. Mit dem neuen Finanzierungssystem werden diese Fehlanreize beseitigt. Das neue System wird die Integration der Betroffenen in der Schweiz erleichtern und die Sozialhilfeabhängigkeit von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen reduzieren. Die Umstellung auf das neue System erfolgt kostenneutral. Mit dessen Einführung ist daher keine Erhöhung von Staatsleistungen verbunden; vielmehr werden diese effektiver alloziert. Denn auch von einer Verlagerung der Kosten zu Ungunsten der Kantone ist nicht auszugehen. Von den Kantonen berechnete und auf die Zukunft ausgerichtete Modellannahmen lassen sogar den Schluss zu, dass weitgehend alle Kantone in finanzieller Hinsicht profitieren können, sofern sie die Ziele der Integrationsagenda verfolgen und so und ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen erzielt werden kann. Die FDP setzt sich stets für den effektiven Einsatz von Staatsmitteln ein, weshalb sie dieses Vorgehen entsprechend absolut begrüsst.

Als zweiter Punkt sollen die Anforderungen an die Sprachnachweise in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren erweitert werden. Es hat sich gezeigt, dass die Sprachnachweisverfahren aktuell nicht optimal ausgestaltet sind, um die Sprachkompetenz ausgerichtet auf deren Integrationsfunktion zu überprüfen. Bei der Anpassung geht es daher vor allem darum, dass ein expliziter Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag in der Schweiz hergestellt werden soll. Die Tests sollen sich besser am Schweizer

Alltag orientieren und damit der Integration in die Schweizer Gesellschaft besser dienen. Die FDP unterstützt auch diese Anpassung, da sie die effektive Integration fördern wird.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Der Präsident

Die Generalsekretärin

Handwritten signature of Thierry Burkart, consisting of several fluid, connected strokes.Handwritten signature of Fanny Noghero, featuring a large, stylized 'f' followed by a few loops.

Thierry Burkart
Ständerat

Fanny Noghero



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
3003 Bern

info-subventionen@sem.admin.ch

Bern, 5. Oktober 2021 sgv-KI/ds

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben per E-Mail vom 23. Juni 2021 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ein, sich zum neuen Finanzierungssystem Asyl und zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Vorlage beinhaltet die Einführung eines anreizorientierten Finanzierungssystems für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, welches den Fokus auf die Berufsbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen richtet und sich dabei nach den Wirkungszielen der Integrationsagenda Schweiz ausrichtet. Damit soll eine rasche und nachhaltige Integration der Betroffenen in der Schweiz erreicht und die Sozialhilfeabhängigkeit von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen reduziert werden. Überdies werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse präzisiert. Im Zuge der Umsetzung des Bürger-, Ausländer- und Integrationsrechts hat sich gezeigt, dass die Anforderungen an Sprachtests nicht ausreichen, um das Integrationskriterium der Sprachkompetenzen zu erfüllen. Insbesondere fehlt in den Sprachnachweisen ein expliziter Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag in der Schweiz.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die Vorlage.

Die Änderungen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie der Bürgerrechtsverordnung (BüV) setzen stärkere Anreize für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, sich in die Berufswelt zu integrieren, was der sgv unterstützt. Der sgv hat vor ein paar Jahren bereits die Verordnungsanpassungen in Bezug auf die Integrationspauschalen an die Kantone unterstützt.

Auch die bessere Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse wird unterstützt. Bei den bisherigen Sprachnachweisen beschränken

sich die Anforderungen auf international anerkannte Qualitätsstandards, welche für den Nachweis von Sprachkompetenzen in den Nachbarländern der Schweiz konzipiert worden sind. Was fehlt, ist die Orientierung am Schweizer Alltag. Für den sgV stehen fundierte sprachliche Kenntnisse insbesondere über die Gepflogenheiten in der hiesigen Arbeitswelt zu Beginn einer erfolgreichen Integration in Beruf und Gesellschaft im Fokus. Die Verschärfung der Anforderungen an die Sprachkenntnisse hilft den betroffenen Personen, sich besser integrieren zu können.*

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Dieter Kläy
Ressortleiter

* Gerne verweisen wir in diesem Zusammenhang auf die vom sgV und den Berufsverbänden entwickelten Anforderungsprofile (www.anforderungsprofile.ch), welche die schulischen Anforderungen insbesondere auch in den Sprachkenntnissen sämtlicher beruflicher Grundbildungen auflisten.



Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
CH-3003 Berne



13 OCT. 2021

Date

Consultation des gouvernements cantonaux sur le nouveau système de financement de l'asile ; attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté dans le cadre de l'objet mentionné sous rubrique et vous fait part ci-dessous de ses considérations :

1. Approbation sur le principe du nouveau système de financement de l'asile

Les cantons ont déjà eu l'occasion de s'exprimer sur le principe et les éléments du nouveau système de financement au cours d'une procédure de consultation ad hoc dirigée par la CDAS et la CdC entre octobre 2020 et janvier 2021.

Sur le principe, le Conseil d'Etat approuve le nouveau système de financement de l'asile proposé. Il estime essentiel de renforcer, au niveau national, l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, dans le but d'apporter au plus grand nombre possible, l'autonomie financière et diminuer ainsi les coûts d'assistance des personnes relevant du domaine de l'asile.

Les modifications apportées par le nouveau système de financement de l'asile mettent l'accent sur la formation professionnelle et permettent de corriger légèrement les effets pervers des bas revenus.

Toutefois, si les modifications prévues dans l'adaptation du système de financement sont un moyen pour encourager les jeunes ainsi que les personnes de 25 ans et plus à se former, le Gouvernement valaisan estime que :

- la limite inférieure du revenu mensuel devrait être plus élevée (cf. chiffre 2 ci-dessous) ;
- il ne devrait pas y avoir de différence entre le forfait global des requérants d'asile et celui des personnes admises à titre provisoire (cf. chiffre 2 ci-dessous) ;
- certaines réflexions doivent être menées (cf. chiffre 5 ci-dessous).

2. Modification de l'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2)

Article 22, alinéas 1 et 5 et article 23, alinéas 1 et 2 OA2 – Séparation du forfait global pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire en deux forfaits distincts

Si le Conseil d'Etat valaisan comprend le fait qu'un forfait global différencié permet d'accroître

la transparence, il émet cependant des réserves liées notamment à la restructuration de l'asile et à la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la restructuration de l'asile, les personnes qui déposent une demande d'asile séjournent plus longtemps dans les Centres fédéraux. La plupart des cantons reçoivent des requérants qui sont en procédure d'asile étendue et qui, dans la majorité des cas, obtiennent soit une admission provisoire, soit une décision d'asile positive. De plus, l'Agenda Intégration Suisse stipule que l'intégration doit débiter au plus tôt et donc déjà lors de la procédure d'asile.

Pour ces raisons, le Gouvernement cantonal est d'avis que les requérants d'asile devraient également être soumis au nouveau modèle de financement comme proposé pour les personnes admises à titre provisoire.

Article 23 alinéa 5 et article 27 alinéa 5 OA2

Accent sur la formation professionnelle des adolescents et jeunes adultes :

Le Conseil d'Etat salue le fait que les cantons recevront un forfait global mensuel pour tous les réfugiés et toutes les personnes admises à titre provisoire jusqu'à l'âge de 25 ans, indépendamment de leur situation professionnelle.

Facteur de correction supplémentaire pour les adultes :

Le Conseil d'Etat prend note que le forfait global est versé aux cantons si le revenu mensuel des réfugiés et personnes admises à titre provisoire âgés de 25 à 60 ans est inférieur ou égal à Fr. 600.- brut.

Toutefois, il estime que la limite inférieure du revenu mensuel devrait correspondre au forfait global mensuel diminué des frais d'encadrement et du supplément pour les mineurs non accompagnés (MNA); ce qui équivaut à un montant mensuel d'environ Fr. 1'000.- et non pas Fr. 600.-. A cet effet, il rappelle que les forfaits globaux versés par la Confédération ne couvrent pas les dépenses cantonales dans le domaine de l'asile.

Neutralité des coûts

Le Gouvernement valaisan estime que la Confédération devra démontrer le respect de la neutralité des coûts lors de la mise en application du nouveau système de financement.

3. Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Le Conseil d'Etat approuve les modifications concernant les exigences relatives aux procédures d'attestation requises pour confirmer les connaissances linguistiques.

4. Modification de l'ordonnance sur la nationalité (OLN)

Le Conseil d'Etat salue le fait que dès 2025 les attestations de compétences linguistiques tiennent compte des conditions suisses et s'orientent vers la vie professionnelle et sociale quotidienne en Suisse. Cette flexibilité dans le système Fide est bénéfique et permet aux cantons de tenir compte de ses spécificités.

5. Remarques et réflexions

Le Conseil d'Etat souhaite apporter quelques réflexions complémentaires concernant le financement du domaine de l'asile, respectivement le calcul du forfait global mensuel.

Part destinée aux frais de loyer

La part du forfait global destinée aux frais de loyer varie selon les cantons et se fonde sur un relevé des loyers publié par l'Office fédéral de la statistique. Cette statistique se base notamment sur la valeur locative. Le Valais comptant un grand nombre de propriétaires, il se

retrouve pénalisé pour la part du forfait du logement car le calcul utilisé ne reflète pas la réalité du marché immobilier de la location. Le Gouvernement est d'avis que cette méthode de calcul doit être revue.

Personnes qui "sortent" du système de l'asile

Les personnes qui exercent une activité lucrative de manière durable et qui ont une situation professionnelle stable obtiennent généralement, après quelques années, un permis B humanitaire. Ces personnes "sortent" ainsi du système de l'asile et par conséquent ne sont plus comptées dans le taux d'activité cantonal. Par conséquent, plus un canton obtient du succès avec ses mesures d'intégration, plus il délivre des autorisations de séjour et moins ses efforts sont récompensés financièrement.

Le Conseil d'Etat propose que le SEM, la CdC, la CDAS et les cantons réfléchissent sur cette problématique et proposent une solution qui mette fin à cette incitation négative.

Personnes qui ne pourront jamais être intégrées durablement

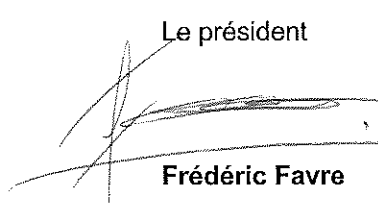
Ces dernières années, de plus en plus de personnes vulnérables souffrant de déficits physiques ou psychiques sont arrivées en Suisse ou ont été admises dans le cadre de programmes de réinstallation. La gestion de ces personnes par les cantons s'accompagne d'une hausse des dépenses notamment dans les domaines de l'encadrement, de la santé et de la mise sur pied de mesures d'intégration sociales adaptées. Leurs besoins spécifiques ne sont souvent pas couverts par les structures ordinaires et l'accès aux prestations et mesures AI leur est souvent refusé car leur handicap est survenu avant l'arrivée en Suisse. Ces personnes ne pourront jamais atteindre l'indépendance financière et les subventions de la Confédération cesse après 5 ans pour les réfugiés et après 7 ans pour les personnes admises à titre provisoire.

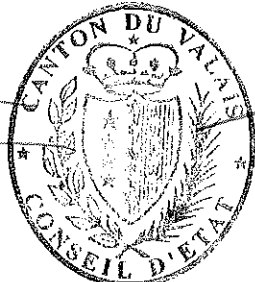
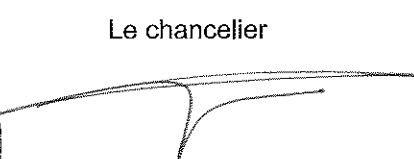
De plus, le rapport du 1^{er} mars 2018 du groupe de coordination Agenda Intégration Suisse composé de la Confédération et des cantons a estimé que 30% des réfugiés et personnes admises à titre provisoire ne possèderait pas le potentiel requis pour s'insérer durablement sur le marché du travail.

Le canton du Valais a mis sur pied des mesures d'intégration sociales adaptées à cette catégorie de personnes. Cependant ces mesures ne permettront pas à cette population d'atteindre l'indépendance financière. Dès lors, le Gouvernement valaisan est d'avis qu'une réflexion au niveau national doit être menée sur ce thème en incluant s le domaine de l'Assurance-Invalidité.

Le Conseil d'Etat vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Mme la Conseillère fédérale, à l'expression de sa parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Frédéric Favre


Le chancelier

Philipp Spörri

Copie à info-subventionen@sem.admin.ch



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössischen Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Per Email: info-subventionen@sem.admin.ch

Bern, 13. Oktober 2021

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse. Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 haben Sie den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) eingeladen, zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit uns aus Sicht der rund 1600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Mit der Integrationsagenda Schweiz (IAS) haben sich Bund und Kantone auf konkrete Wirkungsziele und Prozesse geeinigt, um Flüchtlinge (FL) und vorläufig aufgenommene Personen (VA) rascher in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zu integrieren. Die erhöhten Integrationspauschalen von 18'000 Franken für FL und VA sind seit Mai 2019 in Kraft. In einem Folgemandat zur IAS wurde das vorliegende neue Finanzierungsmodell entwickelt, um eine rasche und nachhaltige Integration der betroffenen Personen zu erreichen und deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe weiter zu reduzieren.

Für die Gemeinden ist eine wirkungsvolle Integration der FL und VA, die längerfristig in der Schweiz verbleiben, von grosser Bedeutung, da sie die finanziellen und gesellschaftlichen Folgen einer mangelnden Integration tragen müssen. Die Gemeinden, die mit rund 60% den grössten Anteil der Sozialhilfekosten finanzieren, sind heute bereits stark gefordert. Die Corona-Krise wird diese Situation weiter verschärfen. Es ist daher im Interesse der Gemeinden, dass für FL und VA der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert sowie deren Integration und finanzielle Selbständigkeit weiter gefördert wird.

Neues Finanzierungssystem Asyl; Änderung der Asylverordnung 2

Aus Sicht des SGV ist die vorgesehene Erweiterung auf die Berufsbildung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen klar zu begrüssen, weil damit dem Grundsatz «Arbeit dank Bildung» Rechnung getragen wird. Mit dem Modell «Berufsbildung» wird neu auch für alle FL und VA bis zum Alter von 25 Jahren unabhängig von ihrem Erwerbstatus eine Globalpauschale ausbezahlt. Zudem wird mit der Einführung eines Korrekturfaktors «tiefes Erwerbseinkommen» sichergestellt, dass für 25- bis 60-jährige künftig keine Globalpauschale mehr abgezogen wird, wenn deren Einkommen weniger als CHF 600 pro Monat beträgt.

Der SGV unterstützt im Grundsatz beide Anpassungsvorschläge, da sie eine Weiterentwicklung (Verbesserung) des Finanzierungssystems Asyl darstellen, was positiv zu werten ist. Er äussert sich jedoch kritisch gegenüber der angestrebten kostenneutralen Umsetzung und insbesondere gegen eine Senkung der Globalpauschalen. Mit den vorgesehenen Anpassungen erhalten die Kantone zwar für mehr Personen finanzielle Beiträge, insgesamt werden die Globalpauschalen pro Kopf für FL und VA aber gesenkt, womit faktisch die Kantone und Gemeinden alleine für die nun vorgenommene Korrektur der Fehlanreize aufkommen müssen. Zudem ist zu bezweifeln, dass der in Zusammenhang

mit dem Korrekturfaktor festgelegte Betrag von CHF 600 die gewünschte Wirkung erzielt. Der Korrekturfaktor ist mit CHF 600 zu tief angesetzt, was zur Folge hat, dass die Betroffenen weiterhin ergänzend auf die Sozialhilfe angewiesen sind. Dies widerspricht der eigentlichen Ausrichtung der Vorlage, die auf die Förderung der Ausbildung und Erwerbstätigkeit und damit finanzielle Selbständigkeit abzielt. Schliesslich ist aus Sicht des SGV nicht nachvollziehbar, warum für Asylsuchende weiterhin das bisherige Finanzierungssystem gelten soll. Diese unterschiedliche Behandlung von Asylsuchenden und VA ist nicht zielführend.

Der SGV erwartet, dass der Schwellenwert von CHF 600 überprüft bzw. erhöht wird. Auf eine Senkung der Globalpauschalen ist zu verzichten, um unerwünschte Kostenverlagerungen auf die Kantone und die Gemeinden zu vermeiden.

Präzisierung der Anforderungen an Sprachnachweise in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren; Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und der Bürgerrechtsverordnung (BüV)

Die Vorlage präzisiert zudem die Anforderungen an Sprachnachweise in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren. Laut der Vorlage sind sie aktuell nicht ausreichend, um das Integrationskriterium der Sprachkompetenzen zu erfüllen. Zu diesem Zweck fehlt insbesondere ein expliziter und konkreter Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag in der Schweiz. Die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV) sollen daher angepasst werden.

Die Sprachkompetenz – und insbesondere Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprache – ist unbestritten ein Schlüsselkriterium einer erfolgreichen Integration. Mit der letzten Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), des Bürgerrechtsgesetzes (BüG) sowie der Integrationsagenda wurden die Integrationskriterien klar festgelegt. Zudem wird das Integrationskriterium «Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen» bereits im Rahmen der bürgerrechtlichen Verfahren geprüft (Art. 2 BüV). Es besteht daher keine Notwendigkeit, diese Integrationsanforderung nochmals im Rahmen eines Sprachtests zu prüfen.

Die heutigen Anforderungen an die Sprachnachweise für die verschiedenen Sprachniveaus für die ausländerrechtlichen wie die bürgerrechtlichen Verfahren basieren auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER). Dies ermöglicht unter anderem, die verschiedenen europäischen Sprachzertifikate zu vergleichen. Zusätzliche für die Schweiz spezifische Anforderungen würden die Verfahren verkomplizieren und die internationale Vergleichbarkeit der Sprachzertifikate in Frage stellen.

Aus diesen Gründen lehnt der SGV die vorgeschlagenen Änderungen der VZAE und der BüV in Bezug auf die Sprachnachweise ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie: Schweizerischer Städteverband

Volkswirtschaftsdepartement

Departementsvorsteher

Bahnhofstrasse 15
Postfach 1180
6431 Schwyz
Telefon 041 819 16 52
Telefax 041 819 16 19
www.schwyz.ch

kantonschwyz 

6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement

elektronisch an info-subventionen@sem.admin.ch

Ihr Zeichen

Direktwahl

E-Mail

Datum

041 819 18 00

andreas.barraud@sz.ch

27. September 2021

Neues Finanzierungssystem Asyl – Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse

Stellungnahme des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Kantonsregierungen die Unterlagen zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen, der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit sowie der Bürgerrechtsverordnung zur Stellungnahme bis 14. Oktober 2021 unterbreitet.

Das Modell «Berufsbildung», wonach Personen bis 25 Jahre unabhängig von einer Erwerbstätigkeit die Globalpauschale erhalten, deckt sich mit den Zielsetzungen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) und ist daher zu begrüssen.

Die Einführung des Korrekturfaktors «tiefes Erwerbseinkommen» stimmt mit den Vorgaben der IAS ebenfalls überein, da sie den ersten Einstieg insbesondere auch von Frauen mit Kindern in den Arbeitsmarkt fördert. Allerdings erachten wir nach wie vor die Fr. 600.-- als zu tief angesetzt. Wir sehen diesen bei Fr. 720.--, was einem durchschnittlichen Arbeitspensum von 20 % im Tieflohnsegment entspricht.

Ebenfalls erachten wir die Trennung der Globalpauschale 1 (GP 1) in Unterkategorien Asylsuchende und vorläufige Aufgenommene als angemessene Anpassung an die IAS.

So korrekt das Ziel der IAS verfolgt wird, so sehr stellt die Anpassung der Asylverordnung 2 eine verpasste Chance dar, die Globalpauschalen durch ein Splitting transparenter und gerechter zu machen. In gewissem Sinne kann von einem Tunnelblick gesprochen werden, indem sich die Vorlage

nur auf die IAS fokussiert, anstatt die gegenwärtige Neuausgestaltung des Finanzierungssystems dazu zu nutzen, auch die Globalpauschalen neu zu strukturieren.

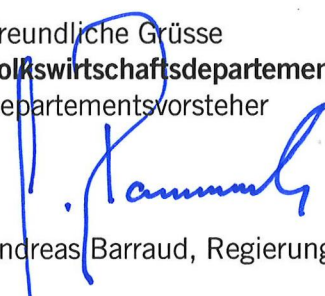
Die verschiedenen Zuschüsse, wie jene für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA), werden nach wie vor unübersichtlich über die Globalpauschalen gelegt. Das bedeutet weiterhin eine Umverteilung der Gelder nach dem Zuweisungsschlüssel der SKOS, welcher der effektiven Belastung infolge des durch die Neustrukturierung im Asylwesen eingeführte Kompensationsmodell nicht mehr entspricht.

Die Senkung der Globalpauschalen bei Personen mit Integrationsauftrag um eine Kostenneutralität zu erreichen, ist nachvollziehbar. Weniger nachvollziehbar ist die Grundlage zur Berechnung: als Berechnungsgrundlage wurden Zeiträume von vor der Neustrukturierung im Asylwesen herangezogen und in Relation zu den Wirkungszielen der IAS gesetzt. Ob diese Wirkungsziele der IAS überhaupt erreichbar sind, konnte noch nicht überprüft werden. Damit steht die errechnete Kostenneutralität auf ungesicherter Grundlage.

Den Verordnungsanpassungen stimmen wir damit nur mit dem Vorbehalt zu, dass ein enges Monitoring die Implementierung begleitet und umgehende Korrekturen möglich sind.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse
Volkswirtschaftsdepartement
Departementsvorsteher



Andreas Barraud, Regierungsrat



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Staatssekretariat für Migration

per E-Mail an:
info-subventionen@sem.admin.ch

Basel, 19. Oktober 2021

**Regierungsratsbeschluss vom 19. Oktober 2021
Vernehmlassung zur Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen und zur Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht.**

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen, zur Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht zukommen lassen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen

Die vorgeschlagene Revision hat in erster Linie zum Ziel, für die Kantone Anreize zu schaffen, die Integrationsagenda Schweiz (IAS) von Mai 2019 umzusetzen. Dazu soll bei Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen bis zum 25. Altersjahr unabhängig einer Erwerbstätigkeit und bei 25-60jährigen bis zu einem Erwerbseinkommen von 600 Franken vom Bund weiterhin eine Globalpauschale bezahlt werden. Zur kostenneutralen Realisierung werden die einzelnen Globalpauschalen gesenkt.

Der Kanton Basel-Stadt stimmt der Umsetzung des neuen Finanzierungssystem Asyl in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) des Bundes zu, macht im Folgenden aber auf einzelne kritische Punkte aufmerksam:

a) Kostendeckungsgrad der Globalpauschalen

Der Bund entrichtet den Kantonen nur einen bescheidenen Beitrag für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich, der bei weitem nicht kostendeckend ist. Es ist wichtig, angesichts der steigenden Anzahl Geflüchteter mit hohem Betreuungsbedarf und den Auswirkungen der Pandemie auf diese Zielgruppe die Entwicklung im Auge zu behalten und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen.

b) Korrekturfaktor tiefe Erwerbseinkommen

Die Wirkung dieses Faktors soll bei der Umsetzung begleitend analysiert werden. Der Kanton Basel-Stadt erwartet, dass der festgelegte Betrag von CHF 600.-- nach oben korrigiert wird, wenn er die gewünschte Wirkung nicht entfaltet.

2. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht

Die vorgeschlagene Revision hat in erster Linie zum Ziel, die Anforderungen an die Sprachnachweise dadurch zu präzisieren, dass die Sprachnachweisverfahren neu Bezug auf die Verhältnisse in der Schweiz nehmen und eine Orientierung am Schweizer Alltag aufweisen sollen, damit sie sich für das Kriterium der Integration eignen.

Der Kanton Basel-Stadt steht der Ergänzung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht kritisch gegenüber:

a) Ausreichende bestehende rechtliche Grundlagen

Die aktuellen rechtlichen Grundlagen erscheinen ausreichend, um die Sprachkompetenz für den Erwerb des Bürgerrechts objektiv beurteilen zu können, zumal die Bürgerrechtsbewerbenden im Einbürgerungsverfahren geprüft werden, ob sie über die nötigen geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Grundkenntnisse verfügen (Art. 1 Abs. 1, lit. a BÜV).

Zudem gibt es bereits heute internationale Sprachnachweise (wie telc), die auf die schweizerischen Verhältnisse zugeschnittene Sets anbieten und z.B. Helvetismen als korrekt bewerten. Auch werden die schweizerischen Alltagsthemen derzeit mit der aktuellen rechtlichen Grundlage in den Sprachnachweiskursen thematisiert. Durch die Zurverfügungstellung einzig des fide-Tests durch den Bund besteht die Gefahr, dass dieser Test eine Monopolstellung erhält, obwohl er nicht für jede Person der passende Test ist.

Insofern erachtet der Kanton Basel-Stadt die aktuellen rechtlichen Grundlagen als ausreichend.

b) Anerkennung von Sprachdiplomen im Ausland

Legt ein Sprachnachweis seinen Schwerpunkt auf die Verhältnisse in der Schweiz und nimmt Orientierung am Schweizer Alltag, so besteht die Gefahr, dass dieser einerseits schwieriger messbar und vergleichbar ist und andererseits seine Anerkennung ausserhalb der Schweiz verliert.

Dies ist nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt zu vermeiden.

c) Ungleichbehandlung von Personen, die Sprachnachweise im Ausland und Personen, die Sprachnachweise in der Schweiz machen

Bei Personen, die den Sprachnachweis vor ihrer Einreise im Ausland machen, muss der Sprachnachweis im Bereich VZAE keinen schweizerischen Bezug haben, um ausreichend zu sein. Diese rechtsungleiche Behandlung mit Personen, die den Sprachnachweis in der Schweiz machen, wird vom Kantons Basel-Stadt abgelehnt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique (Word et PDF)

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral
3003 Berne

info-subventionen@sem.admin.ch

Nouveau système de financement de l'asile, attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Nous saluons le principe du nouveau système de financement de l'asile visant à soutenir l'intégration rapide et durable des personnes du domaine de l'asile ayant besoin de protection (personnes admises à titre provisoire ou réfugiées) dans le but de réduire leur dépendance à l'aide sociale.

Nous regrettons toutefois que les personnes requérantes d'asile restent soumises au système de financement de l'asile en vigueur actuellement.

Nous sommes favorables aux modifications envisagées pour les attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité. La législation cantonale en matière de naturalisation est alignée aux dispositions minimales fédérales dans le domaine des compétences linguistiques. Depuis sa mise en place, nous adhérons au système du passeport fide qui prend en compte les spécificités de la Suisse.

Nous vous faisons part de nos remarques concernant les modifications de l' Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2).

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 27 septembre 2021

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND



Annexe : observations relatives à l'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (Ordonnance sur l'asile 2 ; OA2)

Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (Ordonnance sur l'asile 2 ; OA2)

Nous sommes d'avis qu'un monitoring doit être mis en place pour vérifier que les nouvelles dispositions répondent à l'affirmation contenue dans le rapport et selon laquelle qu'il n'y aura pas de transfert de charges aux cantons.

Nous estimons que les forfaits versés ne couvrent pas les dépenses des cantons, notamment en ce qui concerne l'encadrement. Un monitoring construit en collaboration avec tous les cantons pourrait permettre au Secrétariat d'État aux migrations d'adapter les montants des forfaits prévus à l'art. 22, al. 5 OA2 et garantir ainsi une couverture des dépenses plus exhaustive.

Ad art. 23, al. 2 OA 2

Les nouvelles dispositions permettent de verser un forfait pour les personnes admises provisoire et réfugiées âgées de 18 à 25 ans.

Nous saluons cette nouvelle mesure, mais nous regrettons que ce système ne s'applique pas aux personnes requérantes d'asile. L'Agenda Intégration Suisse exige que l'intégration démarre dès l'arrivée en Suisse. La plupart des jeunes personnes requérantes d'asile entreprennent des apprentissages avec de petits revenus ce qui empêche le canton de toucher le forfait global, malgré le fait que ces jeunes restent bénéficiaires de l'aide sociale.

Ad art. 23, al. 5 et art. 27, al. 2 OA2

Pour encourager la formation professionnelle auprès des adultes (plus de 25 ans) et faciliter l'accès aux emplois à temps partiel et aux premières prises d'emploi sur le marché du travail primaire, l'activité lucrative de personnes âgées entre 25 et 60 ans (AP/R) entraîne uniquement une déduction du forfait global si le revenu est d'au moins 600 francs par mois.

Nous regrettons la fixation du montant du revenu à au moins 600 francs. Ce montant est manifestement trop bas et n'est pas compensé par ailleurs.

Le montant fixé devrait être égal au forfait moins une part moyenne estimée de revenu. Cela revient à dire que le montant pourrait être fixé aux alentours de 1'000 francs.

Ad art. 20, lettre d et 24, al. 1, lettre a et b OA2

La loi doit prévoir une indemnisation prolongée pour les personnes vulnérables et celles provenant du programme de réinstallation. Malgré les efforts des cantons pour intégrer ces personnes, il est indéniable et reconnu qu'elles n'ont pas vocation à atteindre une autonomie financière.

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
E-Mail an: : info-subventionen@sem.admin.ch

Liestal, 28. September 2021
fd

VERNEHMLASSUNG / Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 23. Juni 2021 zum oben erwähnten Geschäft und nehmen im Rahmen der Vernehmlassung zu den folgenden Punkten Stellung.

Anpassung der Asylverordnung 2 zu Finanzierungsfragen

Das vorgeschlagene neue Finanzierungssystem legt einen zusätzlichen Schwerpunkt auf die Berufsbildung. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft begrüsst die Stossrichtung grundsätzlich. Die Absicht, Fehlanreize bei der Berufsbildung zu vermeiden, ist positiv zu werten. Die rasche und nachhaltige Integration von vorläufig Aufgenommen (VA) / Flüchtlingen (FL) soll besser gefördert werden. Ebenfalls begrüsst der Regierungsrat die Herangehensweise bei der Anpassung der Verordnungen im Rahmen der breit abgestützten Projektgruppe.

Im Zusammenhang mit dem Finanzierungssystem möchten wir drei Punkte kritisch hervorheben:

1. **Kostendeckungsgrad:** Die vom Bund den Kantonen ausgerichteten Abgeltungen für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich sind bereits heute nicht kostendeckend. Die aktuelle Vorlage ändert nichts an diesen Verhältnissen. Vielmehr ist unklar, inwiefern sich die vorgeschlagenen Änderungen auf den Kostendeckungsgrad auswirken. Wir fordern den Bund auf, die Auswirkungen auf die Kostendeckung wie angekündigt zu überwachen und gegebenenfalls einzugreifen.
2. **Differenzierung AS und VA:** Artikel 22 E-AsylV2 führt eine neue Differenzierung zwischen der Höhe der GP 1 für Asylsuchende (AS) und jener für vorläufig Aufgenommene (VA) ein. Die sachliche Grundlage für diese Unterscheidung erschliesst sich uns nicht. Es ist unverständlich, aus welchen Gründen bei einer resp. einem VA um mehr als 10 Prozent tiefere Miet-, Betreuungs- und übrige Sozialhilfekosten anfallen sollen als bei einer Asylsuchenden resp. einem Asylsuchenden. Die in den Erläuterungen erwähnten «unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen» sind nicht ersichtlich; insbesondere, da die IAS in vielen Punkten eine Gleichsetzung von VA und FL vornimmt und somit die

«integrationspolitischen Voraussetzungen» der ersteren sich jenen der zweitgenannten angleichen. Ebenfalls sei bei der neu eingeführten Differenzierung die kritische Frage erlaubt, ob es zielführend ist, das bereits reichlich komplexe Finanzierungssystem durch eine weitere Differenzierung zu verkomplizieren.

3. **Abgeltung UMA:** Die Abgeltung sieht weiterhin einen generellen Zuschlag für erhöhte Kosten von UMA innerhalb der Globalpauschale vor. Eine spezifische, erhöhte Abgeltung für UMA ist nicht eingeplant. Da bei einer fachgerechten Betreuung und Unterbringung deutlich höhere Kosten entstehen, wäre eine besondere Abgeltung zur besseren Sicherung der Kinderrechte zwingend angezeigt.

Verordnungsanpassung zur Präzisierung der Sprachnachweise

Die Verordnungsanpassung zur Präzisierung der Sprachnachweise ist aus unserer Sicht mit diversen Schwierigkeiten verbunden, die uns am Sinn und an der Zweckmässigkeit dieses Vorhabens zweifeln lassen.

Die Umsetzung der Verordnungsänderung dürfte in der Praxis problematisch sein. Nach dem Revisionsentwurf (Artikel 77d Absatz 1 Buchstabe d) gilt der Nachweis für Sprachkompetenzen in einer Landessprache nicht mehr als erbracht, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nur über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen in der entsprechenden Landessprache bescheinigt und der sich auf ein Sprachnachweisverfahren abstützt, das den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht. Vielmehr muss der Sprachnachweis zusätzlich auch einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und eine Orientierung am Schweizer Alltag aufweisen. Mit dieser Regelung werden Sprachnachweise aus dem Ausland nahezu ausgeschlossen und das Verfahren zielt auf einen Sprachnachweis nach fide ab. Andere Sprachnachweise – insbesondere solche aus dem Ausland, wie etwa ein Goethe-Zertifikat – würden mangels Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz kaum mehr akzeptiert werden. Als offizielle Sprachnachweise sollten die international verankerten Diplome von Goethe, telc und ÖSD weiterhin ihre Gültigkeit bewahren. Eine Monopolstellung des fide-Tests auf dem Schweizer Weiterbildungsmarkt kann nicht das Ziel sein. Eine Ausrichtung auf schweizerische Eigenheiten könnte auf den Verlust der internationalen Vergleichbarkeit der Zertifikate hinauslaufen.

Es sei ebenfalls darauf verwiesen, dass durch den neuen Zusatz von Art. 77d ^{1bis} eine Ungleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern, die innerhalb der Deutschschweiz einen Sprachnachweis absolviert haben und denjenigen, die ein Deutschdiplom im Ausland erworben haben, geschaffen wird.

Weiter wird aus den Erläuterungen nicht ersichtlich, was die Erweiterung der herkömmlichen Sprachnachweise um einen «expliziten Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Alltag der Schweiz» konkret beinhalten soll. Die heute geltenden Bestimmungen sind ausreichend, um die Sprachkompetenz für eine Aufenthaltsverlängerung oder für den Erwerb des Bürgerrechts beurteilen zu können.

In diesem Zusammenhang geben wir auch zu bedenken, dass im Rahmen des Familiennachzugs die Erreichung des Referenzniveaus A1 des Referenzrahmens verlangt wird (Artikel 73a VZAE). Mit diesem Referenzniveau kann eine Person vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen, verstehen und verwenden. Sie kann sich beispielsweise anderen Leuten vorstellen und ihnen Fragen zu deren Person stellen – etwa, wo sie wohnen, welche Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben (Definition gemäss dem

gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen; <https://www.europaeischer-referenzrahmen.de/>). Aus unserer Sicht ist fraglich, wie sinnvoll es ist, auf diesem Sprachniveau einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und eine Orientierung am Schweizer Alltag auszuweisen.

Unseres Erachtens sollte sich die Spezifizierung der Sprachkompetenzen, die einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und eine Orientierung am Schweizer Alltag verlangen, allenfalls auf Sprachnachweise ab Referenzniveau A2 gemäss dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen beziehen, falls auf die Änderung nicht gänzlich verzichtet wird.

Hinzu kommt, dass unserer Ansicht nach Migrantinnen und Migranten sich nicht gezwungen sehen sollen, als Folge der geplanten Präzisierung zusätzlich für erweiterte Testsettings, für verpflichtende Vorbereitungskurse oder für Zusatzprüfungen bezahlen zu müssen. Dies hätte mit Blick auf die Integration einen kontraproduktiven Effekt. Für den Asyl- und Flüchtlingsbereich müssten diese zusätzlichen Kosten mehrheitlich durch die öffentliche Hand getragen werden. Ein solcher Mehraufwand für Migrantinnen und Migranten und die öffentliche Hand ist nicht gerechtfertigt, insbesondere da der Nutzen für die sprachliche Integration nicht erkennbar ist.

Im Sinne dieser Ausführungen kann der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die vorgeschlagenen Änderungen nur teilweise gutheissen. Bei der Anpassung der Asylverordnung 2 zu Finanzfragen sehen wir den Bund in der Pflicht, den Kostendeckungsgrad mindestens zu gewährleisten. Wir erwarten, dass der Bund die Auswirkungen überwacht und eingreift, wenn der aktuelle Deckungsgrad unterschritten wird. Ebenfalls bitten wir Sie, die weiteren erwähnten Punkte zur Differenzierung von AS und VA in Artikel 22 E-AsylV2 und zur Abgeltung der Kosten von UMA zu berücksichtigen.

Die Verordnungsanpassung zur Präzisierung des Sprachnachweises lehnen wir aus den ausgeführten Gründen ab und legen dem Bundesrat nahe, von dieser Erweiterung der Anforderungen an die Sprachnachweise für bürgerrechtliche und ausländerrechtliche Zwecke abzusehen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren.

Hochachtungsvoll



Thomas Weber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police
Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Courriel : info-subventionen@sem.admin.ch

Fribourg, le 28 septembre 2021

Nouveau système de financement de l'asile ; attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité

Madame, Monsieur,

Dans l'affaire susmentionnée, nous nous référons à votre courrier de mise en consultation du 23 juin 2021. Le Conseil d'Etat remercie le SEM pour l'élaboration du dossier et l'invitation à prendre position concernant l'objet susmentionné.

Cette consultation porte sur deux objets distincts : d'une part, l'introduction d'un nouveau système de financement de l'asile lié à la modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) et, d'autre part, l'introduction de précisions relatives aux exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques, telles que prévues dans la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et de l'ordonnance sur la nationalité (OLN).

1. Nouveau système de financement de l'asile (modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2))

« Le projet prévoit l'introduction d'un système de financement à caractère incitatif pour les réfugié-e-s et les personnes admises à titre provisoire. Ce système met l'accent sur la formation professionnelle des adolescent-e-s et des jeunes adultes et s'articule autour des objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration Suisse AIS. Il doit permettre d'intégrer rapidement et durablement les intéressés en Suisse et de réduire la dépendance à l'aide sociale des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. ».

Concernant le nouveau système de financement, nous saluons l'orientation générale des ajustements proposés. Ceux-ci tiennent compte des écueils du système actuel et tendent à établir une formule de calcul au plus près des situations réelles des personnes du domaine de l'asile et des réfugiés dépendantes de l'aide sociale.

Le système soumis en consultation tient notamment compte des efforts des cantons pour former professionnellement lesdites personnes. Le canton de Fribourg s'y emploie activement depuis 2008 et il est réjouissant de constater que cette stratégie est désormais encouragée jusque dans le système de financement.

Toutefois, le système soumis en consultation n'est pas exempt d'imperfections, notamment sur les deux points suivants :

Bas revenus

Comme indiqué dans le rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, de nombreux cantons, tout comme la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS, considèrent que le seuil de revenu fixé à 600 francs est trop bas.

Il est donc nécessaire d'ajuster le seuil du « *Facteur de correction « revenu bas* » ». A notre sens ledit seuil devrait se situer autour de 1 300 francs. Par conséquent, le texte final de l'OA 2 révisée devrait retenir un seuil d'au moins 1 000 francs, afin de réduire l'ampleur de la correction future et lancer la mise en œuvre des nouvelles dispositions sur une base plus réaliste et en phase avec les attentes des cantons.

Mécanisme incitatif des forfaits globaux basé sur le taux moyen d'exercice d'une activité professionnelle en Suisse

Dans le cadre des travaux préparatoires à la présente consultation, les cantons ont émis de sérieuses réserves sur le mécanisme incitatif des forfaits globaux basé sur le taux moyen d'exercice d'une activité professionnelle. Ce mécanisme classe les cantons en fonction dudit taux moyen. Les cantons se positionnant en-dessus de la moyenne recevant plus de subventions que ceux qui se situent en dessous. Il est ainsi possible, en théorie, de tenir compte de l'effort des cantons pour l'intégration professionnelle des personnes admises provisoirement et réfugiées. De facto, il a pour effet de mettre les cantons dans une concurrence où il y a nécessairement des gagnants et des perdants, quels que soient les efforts déployés.

Ce principe existe depuis la mise en œuvre des forfaits globaux en 2008. Il ne repose sur aucune base scientifique et aucune étude n'a démontré sa pertinence. Depuis son introduction, les constats suivants ont toutefois pu être établis :

- > Les cantons n'ont aucun intérêt à freiner l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés car la durée d'indemnisation de la Confédération est courte comparé à la durée potentielle de dépendance à l'aide sociale. Cet argument est d'autant plus important depuis la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse.
- > Aucun rapport de corrélation directe n'a pu être établi entre les investissements, notamment financiers, d'un canton et ses performances sur le plan de l'intégration car celle-ci dépend d'un nombre considérable de facteurs sur lesquels les dispositifs d'intégration mis en œuvre par les cantons ont peu, voire pas, d'influence (taux de chômage cantonal des personnes étrangères, conjoncture économique, tissu économique, etc.).
- > Depuis 2008, ce sont systématiquement les cantons latins qui sont en dessous du taux moyen de référence. Malgré les importants efforts déployés par ces cantons, il n'a pas été possible de modifier la hiérarchie depuis la mise en œuvre du système de financement des forfaits globaux, notamment en raison de l'argument précédent.
- > Les dispositifs concernés sont pourtant jugés positivement. A titre illustratif, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit complet du dispositif d'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés attribuées au canton de Fribourg en 2018 et l'a jugé efficient.
- > Une étude scientifique relativement récente (Eugster, *et alii* : 2017) constate que les mêmes différences régionales sont mesurées avec le taux de chômage. En effet, celui-ci est plus bas dans la partie alémanique de la Suisse et plus élevé dans la partie latine. Après un examen minutieux de tous les potentiels facteurs explicatifs (organisationnels, institutionnels et économiques), les chercheurs se sont rabattus sur des raisons explicatives a priori culturelles car aucun autre facteur n'était probant.

- > Ces différences régionales qui s'observent dans les indicateurs du chômage utilisés afin de mesurer les performances des Offices régionaux de placement ORP n'entraînent toutefois pas de pénalités financières pour les cantons.
- > Une étude mandatée par le SEM et publiée en 2014 dresse le constat que résider dans la partie francophone de la Suisse constitue un facteur de risque en matière d'insertion professionnelle, sans pour autant en trouver les raisons.
- > La variable prise en compte dans le calcul du forfait global tend à favoriser l'insertion rapide plutôt que durable. A ce propos, on constate que les cantons ayant un taux d'activité élevé n'ont pas forcément des taux d'aide sociale bas, selon les données d'eAsyl ou Flüststat.

Par ailleurs, nous constatons que la simulation présentée en page 95 du Rapport final sur le projet partiel 1 « *Adaptation du système de financement de l'asile* » est réalisée aux dépens des cantons romands. A l'exception du canton de Neuchâtel (+0.1 %), tous les autres cantons romands enregistrent une diminution du forfait global de -1.9 % à -0.7 %. Pour le canton de Fribourg, en regard des subventions reçues en 2020, il s'agit d'une diminution des subventions de l'ordre de 250 000 francs. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les cantons latins avaient déjà dû supporter les incidences financières les plus graves lors la révision du système de financement datant de 2013. En regard du fédéralisme, il n'est pas acceptable que les variables retenues défavorisent systématiquement les minorités romande et latine.

Dès lors, compte tenu du fait que le taux d'activité ne saurait être influencé par le seul effort d'un canton, que dans d'autres domaines analogues les différences régionales ne pénalisent pas les cantons concernés, que l'incitation recherchée n'atteint pas le but voulu et que les cantons romands sont les perdants, encore une fois, de ce nouveau système, nous sommes d'avis que le taux moyen d'exercice d'une activité professionnelle devrait être supprimé du calcul du forfait global.

Une éventuelle suppression de cette variable n'a pas d'effet sur la neutralité des coûts mais sur répartition des indemnités fédérales entre les cantons. Cette modification aurait pour bénéfice de rétablir une forme d'égalité entre les cantons.

Par conséquent, nous proposons les formulations suivantes pour les deux articles concernés.

Ad Art. 23, al. 5

(...)

Le nombre consolidé est obtenu par la formule suivante :

$$BET_{VA} = EA_{VA} \times EQ_{KT} \times (1 - NLQ_{KT})$$

étant établi que :

EA_{VA} = nombre de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger sans autorisation de séjour en âge d'exercer une activité lucrative le premier jour du mois (âgées de 25 à 60 ans) ;

EQ_{KT} = taux d'activité cantonal des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger (âgées de 25 à 60 ans) sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative le premier jour du mois ;

NLQ_{KT} = taux cantonal de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative à bas salaire (salaire mensuel brut \leq 1 000 francs) au cours de l'avant-dernière année, selon les données communiquées par la Centrale de compensation en vertu de l'art. 93bis de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) qui ont été évaluées par le SEM.

Ad Art. 27, al. 5

(...)

Le nombre consolidé est obtenu par la formule suivante :

$$BET_F = EA_F \times EQ_{KT} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT} \times (1 - NLQ_{KT})$$

étant établi que :

- EA_F = nombre de réfugiés, d'apatrides et de personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour en âge d'exercer une activité lucrative le premier jour du mois (âgés de 25 à 60 ans) ;
- EQ_{KT} = taux d'activité cantonal de réfugiés, d'apatrides et de personnes à protéger (âgés de 25 à 60 ans) titulaires d'une autorisation de séjour exerçant une activité lucrative le premier jour du mois ;
- NLQ_{KT} = taux cantonal de réfugiés, d'apatrides et de personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour exerçant une activité lucrative à bas salaire (salaire mensuel brut \leq 1 000 francs) au cours de l'avant-dernière année, selon les données communiquées par la Centrale de compensation en vertu de l'art. 93bis LAVS qui ont été évaluées par le SEM.

2. Précisions relatives aux exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques (modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et de l'ordonnance sur la nationalité (OLN))

« Selon les projets mis en consultation, la mise en œuvre du droit de la nationalité, du droit des étrangers et du droit de l'intégration a montré que les exigences en matière de tests linguistiques ne suffisaient pas pour satisfaire le critère d'intégration des compétences linguistiques. Les attestations des compétences linguistiques omettraient notamment de se référer explicitement à la vie professionnelle et sociale quotidienne en Suisse. Afin que l'évaluation des compétences linguistiques puisse être coordonnée avec les autres critères d'intégration, il conviendrait de préciser les exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques. À cet effet, il est jugé nécessaire de modifier l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et l'ordonnance sur la nationalité (OLN). »

Sous l'angle des naturalisations, nous constatons d'abord, comme le font d'ailleurs les auteurs du rapport explicatif, qu'aucune intégration professionnelle et sociale n'est possible sans connaissances suffisantes d'une langue nationale. En droit de la nationalité, ce sont les cantons qui fixent les exigences en la matière ; en l'état, le canton de Fribourg se calque sur les exigences, minimales, posées par le droit fédéral sur la nationalité. Cela étant dit, il ressort de notre pratique que, souvent, malgré l'obtention des attestations prévues, des candidats à la naturalisation s'avèrent quasiment incapables de s'exprimer au sujet des affaires pourtant courantes de la vie quotidienne. C'est un problème qui se ressent ensuite en leur défaveur sous toutes les autres facettes de l'intégration que le Service concerné est amené à examiner.

Nous constatons que le projet propose en substance de mettre l'accent sur la formation des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire dans le respect des projets PIC et de ne pas déduire l'aide financière lorsque le requérant en formation trouve un emploi de manière à ne pas prêter la formation ; cela fait sens selon nous.

En revanche, le Conseil d'Etat, se prononce contre ces deux projets de changements législatifs pour plusieurs raisons :

- > L'introduction de tests de langues spécifiques à la Suisse, hors des standards reconnus à l'échelle européenne, isolerait la Suisse du contexte international.
- > Selon l'OLN, les certificats de langue internationalement reconnus ne seraient plus acceptés dans le cadre de la procédure de naturalisation. Les candidat-e-s à la naturalisation qui sont au bénéfice d'un test de langue internationalement reconnu devraient alors passer un nouveau test. Une telle démarche impliquerait des ressources supplémentaires (financières et temporelles), n'apporterait pas une réelle plus-value et ne constituerait pas un signal positif pour la Suisse en tant que place économique et pays formateur. De plus, les candidat-e-s à la naturalisation doivent déjà démontrer au cours de la procédure, hors tests de langues, une excellente connaissance de leur pays d'accueil. Le fait qu'ils/elles doivent en plus démontrer leur connaissance du pays d'accueil dans le cadre d'un test de langue provoquerait un doublon inutile.
- > Selon l'OASA, une base légale serait en revanche créée pour que les personnes qui ont déjà acquis avant leur entrée en Suisse un certificat de langue confirmant les connaissances linguistiques requises puissent être dispensées de présenter un certificat ayant un rapport avec la Suisse. Cette distinction entre OLN et OASA risquerait de créer une grande confusion qui ne serait profitable à personne.
- > Les exigences supplémentaires proposées pour les certificats de langue limiteraient considérablement le choix des tests de langue et risqueraient d'appauvrir fortement l'offre disponible.
- > Pour les attestations de compétences linguistiques, le Conseil fédéral propose qu'à partir du 1^{er} janvier 2025, celles-ci se basent désormais sur une procédure de reconnaissance ayant un lien avec les conditions en Suisse et s'orientant à la vie professionnelle et sociale quotidienne en Suisse. Si cela ressort d'une bonne intention, un examen plus détaillé fait ressortir qu'il introduit un mélange de tests de compétences linguistiques avec d'autres critères d'intégration, ce qui n'est ni souhaitable, ni pertinent. Un test de langue doit refléter les compétences linguistiques, mais ne doit pas servir de jauge pour les critères d'intégration. Il est essentiel de ne pas mélanger les rôles des différents outils d'intégration. Même si le test « fide » est basé sur l'apprentissage de la langue selon les réalités de la vie quotidienne en Suisse, il ne permet pas à priori de mieux juger des critères d'intégration que les autres tests de langue.
- > Pour une grande partie des travailleur-e-s et des scientifiques étranger-ère-s vivant en Suisse, le certificat « fide » n'est pas l'unique ou la meilleure alternative. En effet, le test de langue « fide » tient également compte des personnes ayant moins l'habitude d'apprendre. De plus, en l'état, le test ne couvre que les niveaux A1-B1.
- > Dans le contexte spécifique de cette consultation, il convient de séparer clairement « Apprentissage d'une langue » et « Attestation des compétences langagières ». S'il faut relever que le test « fide » a un rôle important dans le contexte national, il n'est reconnu qu'en Suisse. Certaines personnes préfèrent privilégier des tests internationalement reconnus qui leur offrent une plus grande valeur ajoutée et une plus grande mobilité. En revanche, il est à noter que concernant l'apprentissage des langues locales suisses, la méthode « fide » a largement fait ses preuves et doit être poursuivie, tant elle apporte d'excellents résultats.
- > Avec la dernière révision de la loi sur les étrangers et l'intégration LEI, les exigences en termes d'intégration ont été clairement définies. Ajouter une nouvelle exigence d'intégration dans le cadre des certificats de langue ne ferait que compliquer le nouveau modèle qui doit encore trouver ses marques.
- > Concernant les listes des diplômes de langues reconnus par la confédération et à l'instar de « fide », une liste exhaustive serait la bienvenue même si la situation est claire. Toutefois, le contrôle de l'intégration en soi, devra demeurer essentiellement du ressort des cantons et des communes.

Pour toutes ces raisons évoquées ci-dessus, les modifications de l'OASA et de l'OLN concernant une spécification des exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques sont clairement à rejeter.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail an: info-subventionen@sem.admin.ch

Bern, 9. September 2021

Kontaktpersonen: Kurt Zubler, Co-Präsident KID
Telefon: 052 624 88 65 / Mail: kurt.zubler@ktsh.ch

Regina Bühlmann, Geschäftsführung KID
Telefon: 031 320 30 07 / Mail: r.buehlmann@kdk.ch

**Neues Finanzierungssystem Asyl / Ausrichtung von Sprachnachweisen
in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen
Verhältnisse: Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu den beiden Vernehmlassungsvorlagen des EJPD Stellung nehmen zu können, und geben Ihnen gerne folgende Rückmeldungen.

1. Neues Finanzierungssystem Asyl (AsyIV 2)

1.1 Behebung von Fehlanreizen

Aus integrationspolitischer Sicht begrüßen wir, dass mit dem Neuen Finanzierungssystem Asyl der bisherige Abzug bei der Globalpauschale des Bundes für Personen bis zum 25. Altersjahr vollständig wegfallen soll. Damit wird die Ausbildungsorientierung für diese Zielgruppe und das zentrale Prinzip «Arbeit dank Bildung» deutlich verankert.

Ebenfalls begrüßen wir die Einführung eines Korrekturfaktors bei über 25-Jährigen; allerdings bezweifeln wir die Wirkung desselben bei der vorgeschlagenen Einkommensgrenze von jährlich maximal CHF 600.–. Sollte sich die vorgeschlagene Einkommensgrenze als zu tief herausstellen, ist dieser

nach oben zu korrigieren, denn es macht aus fachlicher Sicht keinen Sinn, den Grundsatz «Arbeit dank Bildung» bei über Fünfundzwanzigjährigen grundsätzlich nicht mehr anzuwenden.

1.2 Sockelbeitrag

Die Beibehaltung der jährlichen Pauschale an die Kantone (Sockelbeitrag) ist richtig und für kleine Kantone unbedingt notwendig. Mit der Neustrukturierung des Asylverfahrens und den insgesamt tiefen Asylgesuchszahlen hat sich die Situation für kleine Kantone ohne Bundesasylzentren diesbezüglich verschärft. Eine Abschaffung des Sockelbeitrags würde es ihnen verunmöglichen, ihren Auftrag korrekt zu erfüllen.

1.3 Kostenneutrale Umsetzung für den Bund

Die Vorgabe des Bundes, die im Rahmen des Neuen Finanzierungssystems Asyl geplanten Anpassungen kostenneutral umzusetzen, mag aus seiner Sicht verständlich sein. Für die Kantone und die Gemeinden ist dies jedoch höchst problematisch. In den letzten Jahren sind die Lebenshaltungskosten und nicht zuletzt auch die Gesundheitskosten spürbar gestiegen. Die SKOS empfiehlt deshalb seit längerem und aus Sicht der KID zu Recht eine Erhöhung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL). Dieser wurde dann auch in den meisten Kantonen per 1. Januar 2020 erhöht. Der Bund passte jedoch trotz dieser nachweislich gestiegenen Kosten die Globalpauschalen nicht im gleichen Umfang an.

Im Rahmen der Vorberatungen zum neuen Finanzierungssystem Asyl wurde dieser Punkt mit Verweis auf die fehlende beziehungsweise unsichere Datenbasis ausgeklammert und auf später verschoben. Es ist jedoch bereits heute so, dass die Pauschalen insbesondere in der Asylfürsorge bei Weitem nicht ausreichen, um den effektiven Bedarf von VA/FL und Asylsuchenden zu decken und ihnen damit ein menschenwürdiges Leben und den Zugang zu integrationsfördernden Massnahmen zu ermöglichen.

1.4 Ausbau von Massnahmen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS)

Insbesondere die Einführung der durchgehenden Fallführung führt bei den Kantonen und Gemeinden zu erheblichen Mehrkosten, die sich nicht auf die Integrationspauschale abwälzen lassen, weil sonst die notwendigen Massnahmen nicht bedarfsgerecht angeboten und durchgeführt werden können.

Aus Sicht der KID ist eine qualitativ gute Umsetzung der durchgehenden Fallführung jedoch entscheidend für den Erfolg der IAS. Auch wenn der Bund sich darauf beruft, dass er sich nur mit einem Beitrag an den Betreuungskosten der Kantone und Gemeinden beteiligt, verlangt die erhebliche Intensivierung der Betreuung und Beratung im Rahmen der durchführenden Fallführung gemäss IAS nach einer höheren Beteiligung des Bundes.

Die KID weist zudem darauf hin, dass die Kantone bei der Umsetzung der IAS angehalten sind, ihre Massnahmen zum Beispiel im Bereich der frühen Kindheit auszubauen, und mit einem entsprechenden Wirkungsziel auch in die Pflicht genommen werden. Korrekterweise dürfen die Kantone den erheblichen finanziellen Aufwand jedoch nicht über die Integrationspauschale abrechnen, einerseits aus systematischen Gründen, andererseits auch, weil die Kantone sonst Gefahr liefen, die Integrationspauschale quasi für einen Förderbereich aufzubrechen. Ein Grossteil der Investitionen in Massnahmen der frühen Kindheit ist deshalb über die Globalpauschalen, über zusätzliche kantonale Beiträge oder über Dritte zu finanzieren. Letzteres kann in Einzelfällen überbrückend wirken, stellt aber keine nachhaltige Lösung dar. Weitere inhaltlich richtige, aber allesamt ebenfalls kostenverursachende Empfehlungen finden sich im Schlussbericht «Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems» vom 17. Juni 2020.

1.5 Asylsuchende

Aus integrationspolitischer Sicht ist es bedauerlich, dass die Asylsuchenden von den Änderungen des Neuen Finanzierungssystems Asyl ausgenommen werden und weiterhin dem bisherigen System unterworfen bleiben. Die Situation der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren bleibt unbefriedigend.

Zusammen mit der Kann-Formulierung in der IAS und dem umfassenden kantonalen Ermessen bezüglich der Erteilung von Arbeitsbewilligungen wird die Kantonslotterie beim Zugang zu Bildung und Arbeit für Asylsuchende so weiter gefestigt. Im Hinblick auf eine sinnvolle und nachhaltige Integrationsförderung und vor dem Hintergrund der angestrebten Ziele der IAS sollten diese Rahmenbedingungen unbedingt überdacht werden.

In den kommenden Jahren kommen auf die Kantone und Gemeinden aufgrund des Wechsels der Zuständigkeiten für VA/FL bekanntlich massive Mehrkosten im Bereich der Sozialhilfe zu. Es wäre fatal, diese Kostenentwicklung einseitig zu Lasten der Kantone und Gemeinden erfolgen zu lassen.

1.6 AsylV 2: Fazit KID

- Die KID befürwortet die vom Bund in Aussicht gestellte Kostendeckungsanalyse im Sinne einer verbindlichen und umfassenden periodischen Analyse. Um Verwerfungen zu vermeiden, muss dies zeitnah eingeleitet werden. Wichtig ist, dass insbesondere die Kostenentwicklung bei der durchgehenden Fallführung und die Abgrenzung zwischen Kostenübernahmen im Rahmen der Globalpauschale und der Integrationspauschale im Auge behalten werden.
- Aus Sicht der KID sollte sich die Abgeltung des Bundes im Rahmen der Globalpauschalen jedoch nicht einzig auf eine Kostendeckungsanalyse beschränken. Aus integrationspolitischer Sicht wichtig ist, dass die Asylsozialhilfe sich an den realen Bedürfnissen von VA/FL und Asylsuchenden orientiert und diesen auch den Zugang zu Integrationsmassnahmen ermöglicht.
- Die KID befürwortet das vom Bund in Aussicht gestellte jährliche Monitoring zum Schwellenwert beim Korrekturfaktor für tiefe Erwerbseinkommen von über 25-jährigen VA/FL. Sollte sich die vorgeschlagene Einkommensgrenze als zu tief und deshalb als nicht wirksam herausstellen, ist es aus integrationspolitischer Sicht zwingend, diese nachträglich rasch nach oben zu korrigieren.
- Der KID ist es zudem wichtig, dass die Problematik der Integrationshindernisse bei Asylsuchenden in einem erweiterten Verfahren weiterverfolgt wird.

2. Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse (VZAE und BüV)

2.1 Anerkannte Sprachtests versus «fide only»

Die heute durch das SEM anerkannten Sprachtests für die ausländerrechtlichen und die bürgerrechtlichen Verfahren sind – abgesehen von den nur in der Schweiz anerkannten fide-Tests, welche ausschliesslich Niveau A1 bis B1 umfassen – international anerkannte Sprachtests, welche den hohen Qualitätsstandards von ALTE (Association of Language Testers in Europe) entsprechen. Von ALTE anerkannte Sprachtests basieren auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER), der die verschiedenen europäischen Sprachzertifikate untereinander vergleichbar macht. ALTE-Tests basieren auf High-Stake-Prüfungen und sind für den Nachweis der gesetzlichen Anforderungen bezüglich Sprachkompetenzen für ausländerrechtliche und bürgerrechtliche Verfahren in der Schweiz absolut ausreichend. Zudem garantieren sie für die drei Sprachräume der Schweiz die europäische Anschlussfähigkeit.

Die vorgeschlagenen Änderungen in der VZAE und in der BüV würden Anbieter von international anerkannten Tests (z. B. Goethe-Institut oder Telc bzw. die italienischen und französischen Äquivalente) tendenziell ausschliessen, weil der Schweizer Markt für sie zu wenig interessant ist, um ihre Prüfungsformate zusätzlich zur ALTE-Akkreditierung auf die Verhältnisse in der Schweiz auszurichten und am Schweizer Alltag zu orientieren. Damit führen die vorgeschlagenen zusätzlichen Anforderungen an die Sprachtests in ausländerrechtlichen und bürgerrechtlichen Verfahren schliesslich zu einer starken Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer. Die Ausnahmebestimmungen in der VZAE (Im Ausland erworbenen ALTE-akkreditierten Sprachtests sind ebenfalls gültig.) und im BüV (Kantone, welche für die Einbürgerung Sprachnachweise über B1 vorsehen, können auch nicht fide-Tests anerkennen.) reichen nicht aus.

2.2 Klare Abgrenzung bei der Überprüfung der Integrationskriterien

Eine Vermischung der Überprüfung von Sprachkompetenzen und den anderen Integrationskriterien ist aus Sicht der KID nicht zielführend. Ein Sprachtest kann und soll nicht weiterführende Integrationskriterien überprüfen: Mit der letzten Revision des AIG und des BÜG wurde das Stufenmodell Integration eingeführt, welches die Integrationsanforderungen klar definiert. Dabei wurde beispielsweise das Kriterium «Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen» in Artikel 2 BÜV verankert und dieses wird anhand von verschiedenen Kriterien auch geprüft; es braucht dazu keine doppelte Prüfung im Rahmen des Sprachtests. Auch wenn der fide-Test auf die sprachliche Alltagsrealität in der Schweiz ausgerichtet ist, kann er die weiteren Integrationskriterien nicht besser überprüfen als andere Sprachtests.

Es ist aus Sicht der KID zwar begrüssenswert, dass mit fide alltagsorientierte Kursangebote und Tests zur Verfügung stehen, die sich insbesondere an eher bildungsferne Zielgruppen richten. Aber ein fide-Zertifikat belegt keine «bessere» Integration.

2.3 VZAE/BÜV: Fazit KID

Mit fide entwickelte der Bund ein wertvolles Programm zur Förderung der sprachlichen Integration von fremdsprachigen Migrantinnen und Migranten. Der handlungsorientierte Ansatz der fide-Kurse ebenso wie das fide-Qualifizierungssystem und die Möglichkeit, mit fide-Tests den Sprachstand auf den GER-Niveaus von A1 bis B1 differenziert nach den unterschiedlichen Kompetenzen überprüfen zu lassen, gehören zu den zentralen Innovationen der Integrationsförderung in der Schweiz. Mit seiner ausgeprägten Zielgruppenorientierung bildet das fide-System eine äusserst wichtige Ergänzung zum bestehenden Angebot an Sprachkursen und ALTE-anerkannten Sprachtests.

Aus Sicht der KID gehen die vorgeschlagenen Anpassungen in VZAE und BÜV jedoch zu weit und werden deshalb dezidiert abgelehnt:

- Personen, die einen höheren Sprachstand als B1 haben, können diesen mit dem fide-Zertifikat nicht nachweisen. Zudem ist das fide-Zertifikat nur in der Schweiz anerkannt. Für Migrantinnen und Migranten, die für Ausbildung oder Beruf einen höheren Sprachstand nachweisen müssen oder die grenzüberschreitend leben und arbeiten, macht es wenig Sinn, wenn sie zusätzlich zu einem dort anerkannten Test zusätzlich den relativ teuren fide-Test ablegen müssen, weil die Sprachtests der anderen aktuell vom SEM anerkannten Prüfungsanbieter, welche die hohen Qualitätskriterien von ALTE garantieren, aufgrund der Neuerungen nicht mehr anerkannt wären.
- Es ist störend, dass es eine Vermischung zwischen Sprachanforderungen und weiteren Integrationskriterien gibt. Es besteht keine Notwendigkeit, weitere Integrationsanforderungen quasi doppelt auch noch im Rahmen eines Sprachtests zu prüfen.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Integrationsdelegierten (KID)



Kurt Zubler
Co-Präsident



Attilio Cometta
Co-Präsident

Document PDF et Word par courriel à:
info-subventionen@sem.admin.ch

V/Réf. : 21_COU_7452

Lausanne, le 6 octobre 2021

Consultation fédérale – Nouveau système de financement de l’asile ; attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité.

Modification de l’OA2, de l’OASA et de l’OLN.

Madame, Monsieur,

Le Conseil d’Etat vous remercie tout d’abord de l’avoir invité à se prononcer sur le projet d’adaptation du système de financement de l’asile élaboré dans le cadre de la phase II de l’Agenda Intégration Suisse ainsi que sur les mesures relatives aux exigences en matière linguistique qui relèvent de la mise en œuvre du droit de la nationalité.

Faisant référence aux dispositions proposées dans l’ordonnance 2 relative au financement (ci-après OA2) ainsi qu’aux commentaires y relatifs, le Gouvernement vaudois approuve les finalités poursuivies par le nouveau système de financement de l’asile, notamment l’élimination de certaines incitations négatives qui biaisent le système actuel. Il estime toutefois que le nouveau système conserve des éléments fortement critiquables qu’il serait aisé de réformer.

Aussi, le Conseil d’Etat n’adhère pas à la mise en œuvre intégrale des paramètres arrêtés dans le cadre du projet et souhaite que des modifications soient apportées, afin de parvenir à une allocation des subventions plus proche de la réalité des dépenses et plus équilibrée en termes de répartition régionale.

À cet effet, en ce qui concerne le projet de révision de l’OA2, le Gouvernement vaudois saisit l’opportunité offerte dans le cadre de cette consultation pour réitérer la position déjà communiquée à la CdC et vous adresser des demandes spécifiques visant à :

- calibrer le mécanisme de bonus-malus (art. 23, al. 5 et art. 27, al. 2 pOA2) en prenant en compte la croissance du taux d’emploi cantonal en sus de l’atteinte de la moyenne suisse, pour éviter de créer des situations durables de handicap ainsi que tout clivage régional ;
- renoncer à différencier le financement pour les permis N et le F (art. 23 al. 2 versus al. 5 pOA2).

Vous trouverez en annexe à la présente, les considérations à l'appui de ces demandes.

En ce qui concerne le nouveau facteur de correction relatif aux personnes actives à bas revenu (art. 23, al. 5 et art. 27 al. 2 pOA2), le Conseil d'Etat rejoint l'avis des nombreux autres cantons qui considèrent que le seuil de salaire mensuel brut fixé à CHF 600 est trop bas.

Dans la mesure où cette opinion est largement partagée on peut s'attendre à ce qu'au terme de cette consultation ledit seuil soit opportunément relevé. L'alternative consistant à reporter à une date future un éventuel ajustement à la hausse irait à l'encontre de ce large éventail de cantons qui est d'ores et déjà d'avis que le seuil est sous-estimé. A notre sens ledit seuil devrait se situer autour de CHF 1'300.-, aussi, le texte final de l'OA2 révisée devrait pour le moins retenir un niveau médian autour de CHF 1'000, afin de réduire l'ampleur de la correction future et lancer la mise en œuvre des nouvelles dispositions sur une base plus réaliste et en phase avec les attentes des cantons, quitte à parfaire l'ajustement dans un second temps.

Par ailleurs, le Gouvernement vaudois souhaite attirer votre attention sur la nécessité d'ouvrir la discussion au sujet de la « juste » durée d'indemnisation des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés qui en raison d'un faible potentiel d'intégration risquent de rester durablement dépendants de l'assistance. On pense, en particulier, aux bénéficiaires du programme de réinstallation ainsi qu'aux bénéficiaires des mesures d'insertion sociale qui, dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse, n'ont pas vocation à atteindre une autonomie financière et pour lesquels il serait judicieux de prévoir un financement fédéral prolongé au-delà des délais fixés aux articles 20, lett. d et 24, al. 1, lett. a et b pOA2, en lien avec l'art. 88 al. 3 LAsi et l'art.87 al. 3 et 4 LEI.

Le Conseil d'Etat accorde une importance particulière à cet objet et souhaite, donc, que le volet relatif à la « juste » durée d'indemnisation soit dûment intégré dans l'analyse de la couverture des coûts qui est annoncée. A cet endroit, il convient de préciser que le périmètre de ladite analyse devra viser un relevé, aussi exhaustif que possible, des dépenses engagées au niveau cantonal. Devront notamment y figurer, les coûts de l'encadrement et de l'interprétariat (médical et social), ainsi que ceux de l'accueil extra-familial, comme aussi ceux relatifs au groupe précité des personnes qui, en raison d'un faible potentiel d'intégration, ne pourront objectivement pas s'insérer sur le marché du travail primaire.

S'agissant de la modification de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et de l'Ordonnance sur la nationalité (OLN), le gouvernement vaudois salue l'importance accordée à la volonté de mieux intégrer les étrangers. L'apprentissage des connaissances linguistiques du lieu où l'on réside vise à atteindre cet objectif. La modification propose d'orienter l'acquisition de ces connaissances en tenant compte des conditions suisses et s'orientant sur le quotidien suisse.

En premier lieu, le Gouvernement vaudois est d'avis que les cantons suisses alémaniques, où l'on pratique le dialecte, sont plus concernés par cette nouvelle disposition.

Toutefois, le Conseil d'Etat estime que la mise en œuvre de cette nouvelle exigence doit être faite avec pragmatisme et souplesse. Il serait regrettable que le test FIDE devienne la norme et occupe un quasi-monopole au détriment d'autres tests de tout aussi bonne qualité (DELF, DALF, etc.) qui sont aux services des administrés. De plus, on peut craindre que l'offre FIDE soit insuffisante pour répondre à l'importante demande dans les domaines de la législation pour les étrangers et la naturalisation. A relever que la formation professionnelle tend à réaliser les nouveaux objectifs.

Le Gouvernement vaudois salue le fait que les connaissances linguistiques acquises à l'étranger, avant l'entrée en Suisse, ne soient pas soumises aux conditions suisses et orientées sur le quotidien en Suisse. Enfin, la disposition transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2025 permettra aux autorités fédérales de préciser et expliciter ce qui est attendu par la prise en compte de ces deux nouvelles notions.

En vous remerciant de l'attention portée à ses déterminations, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LA CHANCELIERE a.i.



Nuria Gorrite



Sandra Nicollier

Annexes mentionnées

Copies

- OAE
- Service de la population



CONSEIL D'ETAT

Consultation fédérale – Nouveau système de financement de l'asile ; attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité.

Modification de l'OA2, de l'OASA et de l'OLN.

Annexe à la lettre de réponse de la part du Conseil d'Etat vaudois :

Demandes spécifiques par rapport aux paramètres du nouveau système de financement de l'asile

Le nouveau système de financement de l'asile, tel qu'envisagé dans le cadre du projet de révision de l'OA2, comporte au moins deux éléments fortement contestables touchant, en particulier, les dispositions de l'article 23 :

- a) *Maintien d'une incitation négative à l'emploi des permis N (art. 23, al. 3 pOA2)*
- b) *Maintien des effets pervers liés au paramètre du taux d'emploi suisse des admis provisoires et des réfugiés (art. 23, al. 5 et art. 27, al. 2 pOA2)*

Re a) Le maintien du système actuellement en vigueur pour les requérants d'asile en attente d'une décision exécutoire a pour conséquence de pénaliser les cantons qui autorisent l'activité lucrative des permis N. Cette pénalisation ne répond ni à une logique de subventionnement (à couts de prise en charge équivalents, indemnisation équivalente), ni à une logique d'intégration (le principe de la précocité de la démarche intégrative prime sur celui de la discrimination, puisque renoncer au travail d'intégration jusqu'à la décision de première instance comporte un risque de préteriter la personne en cas de décision favorable). Aussi, nous ne pouvons que contester le maintien d'un système de subventionnement des cantons moins favorable pour les N que pour les F.

Il est par conséquent demandé de renoncer à cette discrimination et d'appliquer la même méthode de calcul prévue pour les F également aux N. A cet effet, il y aurait lieu de renoncer à l'alinéa 2 de l'art. 23 pOA2 et d'intégrer les requérants d'asile dans le décompte du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale selon les nouvelles dispositions de l'alinéa 5.

Les arguments en faveur de cette modification sont les suivants :

- A. Si on regarde aux motifs qui conduisent à proposer d'inclure dans l'effectif des personnes donnant droit à un forfait la classe des 19-25 ans, ainsi que celle des personnes disposant d'un revenu inférieur à un seuil donné (CHF 600 ou plutôt CHF 1'300), on constate que le raisonnement suivi ne fait que prendre acte du fait que les cantons ont des dépenses pour cette typologie de personnes qui restent sans contrepartie fédérale. L'équilibre recherché est celui fixé par la loi à l'égard des indemnités fédérales dont le but est de « atténuer ou compenser » les charges financières découlant du fédéralisme d'exécution (art. 3 al. 2 LSu). Lorsqu'on se place sous l'angle des dépenses qu'il convient d'atténuer ou compenser, la situation du permis N en emploi ne se différencie pas de son homologue permis F, les deux posent le même problème de subventionnement et dans les mêmes conditions. On voit bien qu'il n'y a pas de raison de différencier l'indemnisation, du moment que le besoin de financement est identique.
- B. Ainsi que le rappelle le Conseil fédéral dans son Message sur la nouvelle constitution par rapport au principe d'égalité (art 7 Cst féd.) : « L'autorité qui édicte des règles de droit doit traiter semblablement les situations semblables et différemment les situations différentes » (FF 1997 I page 144). Aussi, le principe d'égalité impose que l'on renonce à différencier les modèles de financement en l'absence d'un critère de discrimination prépondérant. Le principe d'égalité impose donc le choix d'un système de financement équivalent. Cette solution uniforme tient également compte du fait qu'il est judicieux de promouvoir l'exercice de l'activité lucrative chez les requérants d'asile puisqu'il s'agit de personnes, pour la plupart, en procédure étendue, dont la demande d'asile n'est pas manifestement infondée et peut aboutir à l'octroi d'un statut favorable.
- C. Un système de financement différent pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire conduit à pénaliser les cantons qui autorisent les personnes en procédure à exercer une activité lucrative. Cette sanction financière ne correspond pas à une volonté clairement exprimée de la part du législateur. S'il s'agissait d'exclure du marché du travail les requérants d'asile en procédure pourquoi le législateur n'aurait-il pas plutôt étendu l'interdiction de travailler jusqu'à droit connu sur la demande d'asile déposée ? De fait, le législateur, lors de la dernière révision de la loi sur l'asile, a préféré lever tout court l'interdiction de travailler pour les permis N, il y a donc un certain contresens à vouloir pénaliser les cantons qui suivent la *ratio legis*.

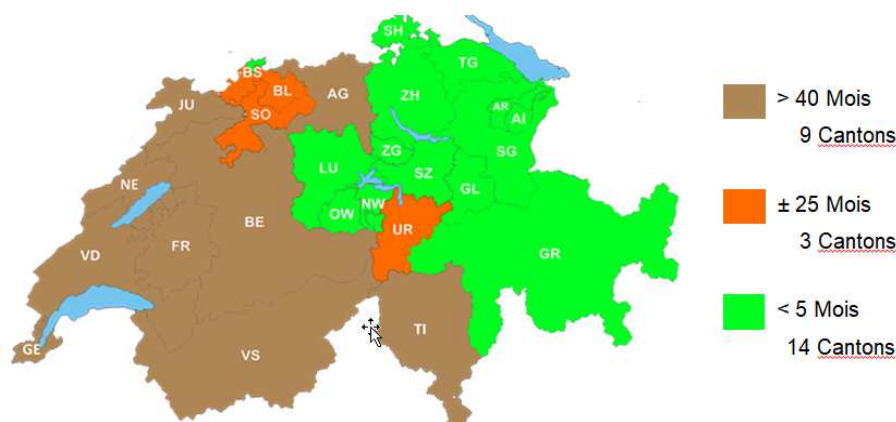
Re b) Le taux d'activité moyen suisse (EQ_{CH}) sert de jauge dans le calcul des indemnités que la Confédération verse aux cantons. Dès lors que le taux d'activité cantonal se situe au-dessus de la moyenne suisse le canton en question bénéficie d'un bonus, c'est-à-dire d'un supplément de financement qu'il perd bien entendu si le taux d'activité cantonal passe en dessous du taux suisse. De manière assez surprenante les fluctuations autour de la moyenne suisse sont plutôt rares sur une année de telle manière qu'aujourd'hui ce paramètre rend compte d'un clivage

régional plutôt que des performances des cantons en termes de croissance du nombre des personnes en activité.

Si un tel paramètre avait un effet incitatif nous devrions assister à une intense mobilité autour de la moyenne ou pour le moins voire quelques cantons « retardataires » atteindre la moyenne. Or, ce n'est pas vraiment le cas; la situation reste figée, car l'écart à combler est trop important et également parce que paradoxalement les grands cantons retardataires placés en queue de peloton s'ils fournissent des efforts en augmentant significativement leur propre taux d'emploi, font parallèlement augmenter la moyenne nationale et se trouvent piégés dans une sorte d'impossible course-poursuite, dans laquelle la ligne d'arrivée s'éloigne au fur et à mesure qu'ils se rapprochent d'elle. L'impact négatif de ces effets pervers est accru par le constat que les cantons les plus pénalisés par le système se trouvent concentrés dans la région latine comme l'illustre la figure jointe.

Calcul du taux d'occupation

Nombre de mois avec un taux d'occupation inférieur à la moyenne (2014 – 2018 : 60 mois)

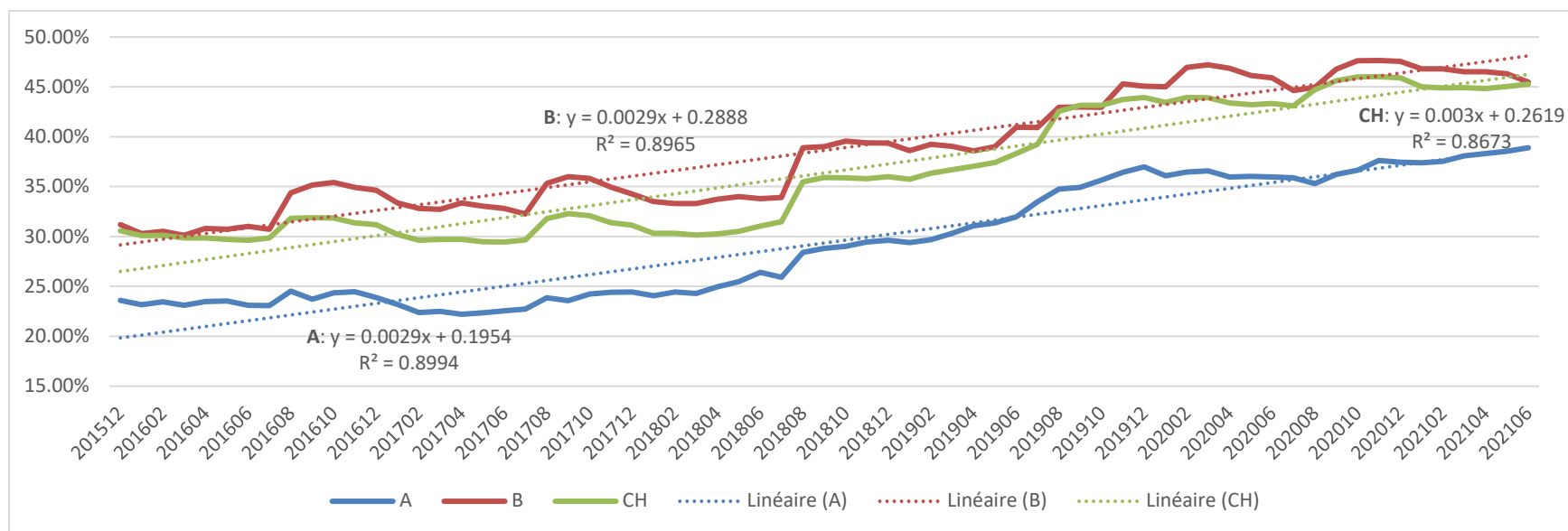


Berichtsentwurf IAS-Finanzierungssystem, Seite 54, Abbildung 4

Il est par conséquent demandé de substituer le paramètre du taux d'activité moyen suisse (EQ_{CH}) par celui cantonal (EQ_{KT}) afin de primer chaque canton en fonction de la croissance du nombre des personnes en emploi.

A cet effet, le paramètre actuel devrait être abandonné au profit d'une variante qui vise à primer l'effort des cantons qui progressent continuellement dans le taux d'activité cantonal (EQ_{KT}).

Pour illustrer l'effet pervers de l'actuel mode de calcul fondé sur le taux suisse (EQ_{CH}) nous pouvons examiner l'évolution du nombre des admis provisoires en activité par canton.



| canton | taux d'activité | delta 2015.12-2021 | delta 2018-21 | delta 2019-21 |
|--------|-----------------|--------------------|---------------|---------------|
| A | 29.36% | 15.33% | 14.88% | 9.53% |
| B | 38.65% | 14.29% | 11.99% | 6.87% |
| CH | 36.37% | 14.71% | 14.96% | 9.53% |

Les données se réfèrent au nombre des admis provisoires sans qualité de réfugié enregistrés comme actifs dans la banque de données de la Confédération sur l'ensemble de la période allant du mois de décembre 2015 au mois de juin 2021. Le financement fédéral repose sur la série des AP ayant moins de sept de séjour mais pour illustrer le fonctionnement du modèle on peut tout aussi bien considérer l'effectif total des AP. Le tableau met en exergue le fait qu'avec un taux d'activité suisse moyen de 36,37%, le système actuel récompense, par exemple, le canton B mais pénalise le canton A. Toutefois si on change de paramètre et on regarde la croissance dudit taux entre décembre 2015 et la fin du premier semestre 2021 on constate que le canton pénalisé avec $\Delta EQ_{KT=A} = 15.33\%$ fait mieux que le canton primé par le système qui affiche une croissance de $\Delta EQ_{KT=B} = 14.29\%$. De son côté, l'équation de la droite de tendance affichée sur le graphique permet de constater qu'avec un rythme de croissance quasiment identique (pour les deux cantons le coefficient angulaire est de 0.0029) les deux droites de régression se différencient uniquement par le niveau de l'ordonnée à l'origine.

Ce paramètre indique que le système actuel accorde une importance démesurée au niveau d'activité hérité du passé ainsi qu'aux conditions structurelles propres à chaque contexte cantonal et réduit le poids accordé à la performance en termes de croissance du nombre des actifs qui est pourtant l'objectif à atteindre. Ainsi, à parité de croissance, le canton qui est actuellement récompensé (B) est celui-là même qui dès le départ bénéficiait d'un avantage eu égard à un taux d'activité supérieure à la moyenne suisse, alors que le canton pénalisé (A) malgré une excellente performance, est celui qui dès le départ bénéficiait d'un handicap en raison d'un taux d'activité inférieur à la moyenne suisse.

Puisque le *bonus-malus* dépend davantage des conditions initiales que de la performance, force est de constater que le système actuel est loin d'être incitatif et, par voie de conséquence, mériterait d'être abandonné.

D'ailleurs l'analyse montre que le système actuel peut être amené à récompenser même les cantons qui ont des taux de croissance négatifs ou largement inférieurs à la moyenne suisse, ce qui est franchement discutable, puisque le système semble ainsi renforcer des positions de rente sans aucune considération pour la croissance effective du nombre des actifs.

L'annexe 2 expose une possible approche visant à mettre en place une variante basée sur le taux de croissance des actifs, sans modification fondamentale de la formule de calcul.

Il est ainsi renoncé à d'autres alternatives plus élaborées visant à établir un lien direct entre le forfait global d'aide sociale (FG1-2) et les objectifs de l'AIS et à pondérer le financement alloué via le FG1-2 en conséquence.

Variante pour les cantons se situant en dessous de la moyenne nationale en ce qui concerne le taux d'activité des AP-7

Conformément à l'art. 23, al. 4 pOA2 le forfait global d'aide sociale est calculé selon la formule suivante :

$$B_{VA} = \text{nombre de bénéficiaires de l'aide sociale le 1er jour du mois (SP}_{VA}) \\ \times \text{forfait global adapté au canton}$$

Le problème de la formule actuelle tient à la manière avec laquelle on tente de mesurer le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale le premier jour du mois, c'est-à-dire le paramètre SP_{VA} qui se trouve être déterminé par la formule suivante : $SP_{VA} = P_{VA} - BET_{VA}$ avec :

| | |
|------------|--|
| P_{VA} | Nombre de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger sans autorisation de séjour indiqués comme présents le premier jour du mois |
| BET_{VA} | Nombre consolidé de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger (âgées de 25 à 60 ans) sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative |

Le calcul du paramètre BET_{VA} , procède de la formule suivante :

$$BET_{VA} = EA_{VA} \times (EQ_{CH}) + ALQ_{CH} - ALQ_{KT} \times (1 - NLQ_{KT})$$

avec :

| | |
|------------|---|
| EA_{VA} | Nombre de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger sans autorisation de séjour en âge d'exercer une activité lucrative le premier jour du mois (âgées de 25 à 60 ans) |
| EQ_{CH} | Taux d'activité moyen suisse des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger (âgées de 18 resp. 25 à 60 ans) sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative le premier jour du mois |
| ALQ_{CH} | Taux de chômage enregistré le mois précédent pour la population étrangère établie en Suisse selon les données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) |
| ALQ_{KT} | Taux de chômage cantonal enregistré le mois précédent pour la population étrangère établie dans le canton selon les données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) |
| NLQ_{KT} | Taux cantonal des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger exerçant une activité lucrative à bas salaire (salaire mensuel brut \leq CHF 600) au cours de l'avant-dernière année, selon les données communiquées par la Centrale de compensation en vertu de l'art. 93 ^{bis} LAVS qui sont évaluées par le SEM |

Ce qui ne change pas c'est le renvoi à la moyenne nationale des actifs, à savoir le paramètre EQ_{CH} . Or, ce paramètre introduit un biais extrêmement pénalisant pour les cantons qui se situent en dessous de la moyenne nationale.

VARIANTE: le mécanisme incitatif fondé sur la moyenne nationale des personnes en emploi produit deux effets pervers. Les cantons se situant en dessous de la moyenne qui ont un écart relativement important se trouvent dans une position de handicap parfois insurmontable. Pour eux le mécanisme incitatif est totalement inopérant. Il est même décourageant, puisque malgré la progression de leur taux d'emploi, tant que celui-ci reste en-dessous de la moyenne, le canton reste pénalisé et ne reçoit aucune récompense malgré l'effort produit, si ce n'est que ses pertes s'amenuisent au fur et à mesure qu'il se rapproche de la moyenne. A l'inverse, les cantons qui se situent au-dessus de la moyenne se trouvent en position de rente, même si leur taux d'emploi ne progresse pas ou recule. Ils continuent de percevoir le *bonus*. L'impact négatif de ces effets pervers est accru par le constat que les cantons les plus pénalisés par le système se trouvent concentrés dans la région latine. Ainsi, à l'inefficacité de l'incitation s'ajoute un clivage régional passablement délétère en termes de fédéralisme.

Pour éliminer ce biais, on peut imaginer une variante qui vise à primer l'effort des cantons qui se situent en dessous de la moyenne nationale et qui progressent continuellement dans le taux d'emploi (EQ_{KT}) des AP-7 qui entrent sur le marché du travail.

À cet effet, il s'agirait de différencier le mode de calcul selon le sens de la comparaison $EQ_{CH} \lesseqgtr EQ_{KT}$. Dans un premier cas de figure, avec $EQ_{KT} \geq EQ_{CH}$, on appliquerait telle quelle la formule proposée. Dans un deuxième cas de figure, avec $EQ_{KT} < EQ_{CH}$, on prendrait en considération le *taux de progression cantonal I* (SR_{KT}) et *II* (SR_{KT}^+). Les deux seraient calculés sur base trimestrielle (T) pour atténuer les fluctuations mensuelles et la particularité du deuxième taux, SR_{KT}^+ , consiste à prendre en compte aussi les personnes avec autonomie financière qui sortent du domaine de l'asile par effet d'une régularisation fondée sur les articles 84 al. 5 LEI et 31 OASA. A noter que si un canton se trouvant au-dessous de la moyenne nationale n'affiche par un taux de progression positif alors il n'y a pas de prime à envisager et on applique encore une fois la formule proposée dans le texte de l'art. 23 al. 4 pOA2.

La variante ne s'applique qu'au canton qui progresse tout en se situant au-dessous de la moyenne nationale, dans tous les autres cas on applique telle quelle la formule du pOA2. Pour mémoire, cette variante reprend *mutatis mutandis* le mode de calcul en vigueur jusqu'en 2013 pour l'attribution de la part variable du forfait d'intégration. L'idée est simple, on calcule un taux de progression cantonal sur base trimestrielle et lorsque ce dernier est croissant on substitue au taux d'activité national un taux d'activité cantonal ajusté avec une prime de récompense.

La prime pour le canton qui progresse consiste dans le différentiel en valeur absolue entre $ET_{VA}(T)$ et $ET_{VA}(T - 1)$.

Formalisation de la Variante

| | |
|---|---|
| Formule | Si $(EQ_{KT} \geq EQ_{CH})$, alors : |
| Si le canton se trouve <u>au dessus</u> de la moyenne | $BET_{VA} = EA_{VA} \times (EQ_{CH}) + ALQ_{CH} - ALQ_{KT} \times (1 - NLQ_{KT})$ |

| | |
|--|---|
| Formule | Si $(EQ_{KT} < EQ_{CH})$, alors : |
| Si le canton se trouve <u>au-dessous</u> de la moyenne | <p>Si $(SR_{KT} \vee SR_{KT}^+) > 1$, alors:</p> $EQ_{KT}^* = \frac{\min[ET_{VA}(T); ET_{VA}(T - 1)]}{EA_{KT}} \quad \text{et}$ $BET_{VA} = EA_{VA} \times EQ_{KT}^* \times (1 - NLQ_{KT})$ |
| | <p>Si $(SR_{KT} \wedge SR_{KT}^+) \leq 1$, alors:</p> $BET_{VA} = EA_{VA} \times (EQ_{CH}) + ALQ_{CH} - ALQ_{KT} \times (1 - NLQ_{KT})$ |

Exemple fictif de calcul du Taux de progression cantonal I et II

| | exemple 1 | | | | | exemple 2 | | | | | exemple 3 | | | | |
|---------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| Calcul du SR_{KT} | T-1 | M1 | M2 | M3 | T | T-1 | M1 | M2 | M3 | T | T-1 | M1 | M2 | M3 | T |
| ET_{VA} | 93.0 | 86.0 | 100.0 | 99.0 | 95.0 | 93.0 | 86.0 | 100.0 | 90.0 | 92.0 | 93.0 | 86.0 | 100.0 | 99.0 | 95.0 |
| SR_{KT} | | | | | 1.02 | | | | | 0.99 | | | | | 1.02 |
| Rég. 84 al. 5 LEI | 11.0 | 26.0 | 16.0 | 8.0 | 16.7 | 11.0 | 26.0 | 16.0 | 15.0 | 19.0 | 11.0 | 26.0 | 10.0 | 8.0 | 14.7 |
| ET_{VA}^+ | 104.0 | 112.0 | 116.0 | 107.0 | 111.7 | 104.0 | 112.0 | 116.0 | 105.0 | 111.0 | 104.0 | 112.0 | 110.0 | 107.0 | 109.7 |
| SR_{KT}^+ | | | | | 1.07 | | | | | 1.07 | | | | | 1.05 |

Prime selon :

- exemple 1 : $|EA_{VA}(T) - EA_{VA}(T - 1)| = |95 - 93| = 2$;
- exemple 2 : $|EA_{VA}(T) - EA_{VA}(T - 1)| = |92 - 93| = 1$;
- exemple 3 : $|EA_{VA}(T) - EA_{VA}(T - 1)| = |95 - 92| = 3$.

Légende des nouveaux paramètres requis par la variante (en rouge) :

| | |
|-------------|---|
| ET_{VA} | <p>Nombre de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger (âgées de 25 à 60 ans) sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative le premier jour du mois.</p> <p>NOTA BENE : $ET_{VA}(T)$ indique la valeur du trimestre en cours d'analyse ; $ET_{VA}(T - 1)$ la valeur du trimestre précédent.</p> |
| ET_{VA}^+ | <p>ET_{VA} complété (+) par le nombre des personnes appartenant aux mêmes classes d'âges qui au cours de la même période font l'objet d'une régularisation au titre des articles 84 al. 5 LEI et 31 OASA.</p> <p>NOTA BENE : $ET_{VA}^+(T)$ indique la valeur du trimestre en cours d'analyse alors que $ET_{VA}^+(T - 1)$ la valeur du trimestre précédent.</p> |
| SR_{KT} | <p>Taux de progression (<i>Steigerungsrate I</i>) du paramètre ET_{VA} calculé sur base trimestrielle.</p> $SR_{KT} = \frac{ET_{VA}(T)}{ET_{VA}(T - 1)}$ |
| SR_{KT}^+ | <p>Taux de progression (<i>Steigerungsrate II</i>) du paramètre ET_{VA}^+ calculé sur base trimestrielle.</p> $SR_{KT}^+ = \frac{ET_{VA}^+(T)}{ET_{VA}^+(T - 1)}$ |
| EQ_{KT} | <p>Taux d'activité moyen cantonal (EQ_{KT}) des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger (âgées de 18 resp. à 60 ans) sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative le premier jour du mois.</p> |
| EQ_{KT}^* | |

Synopsis

| | Valeur de référence pour la répartition du risque entre la Confédération et les cantons | Effectif pris en compte pour la répartition du risque | Périodicité | Facteur correctif pour la prise en compte de la capacité d'absorption cantonale |
|------------|---|--|---|--|
| Projet OA2 | Nombre de personnes AP/REF (âgées de 25 à 60 ans) sans autorisation de séjour n'exerçant pas une activité lucrative | Taux d'activité moyen suisse des AP/REF OU taux d'activité cantonal ajusté | Mensuelle, mais trimestrielle pour le taux de progression | Taux de chômage cantonal pour la population étrangère OU taux de progression cantonal du nombre de AP/REF (âgées de 25 à 60 ans) exerçant une activité lucrative |
| Variante | | | | |



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
info-subventionen@sem.admin.ch

Appenzell, 30. September 2021

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum neuen Finanzierungssystem Asyl zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der Einführung eines anreizorientierten Finanzierungssystems für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen einverstanden.

Sie ist grundsätzlich auch mit der der Präzisierung der Anforderungen an die Sprachnachweise einverstanden, beantragt allerdings folgende

Anpassung:

Ergänzung von Art. 6 Abs. 2 BÜV mit einer lit. e

e. über einen im Ausland erworbenen Sprachtest verfügt, welcher den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtest entspricht.

Begründung:

Es ist nicht ersichtlich, warum im ordentlichen Einbürgerungsverfahren nach der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BÜV) nicht die gleiche Regelung bezüglich Sprachnachweis gelten soll wie im ausländerrechtlichen Verfahren gemäss der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Deshalb soll Art. 77d Abs. 1^{bis} nVZAE sinngemäss übernommen werden. Dies ist praktischer, kostengünstiger und entspricht dem Gleichbehandlungsgebot.

Wir weisen ferner daraufhin, dass die bereits heute herrschende Anerkennungspraxis des SEM von Sprachabschlüssen und deren Trägerschaften zur Erlangung des Sprachzertifikats unseres Erachtens zu stark einschränkt. Bereits heute muss der Kanton Appenzell I.Rh. betroffene Personen nach St.Gallen schicken, weil die «kritische Grösse» für ein eigenes, zerti-

fizierbares Angebot nicht erreicht wird. Dort gibt es lediglich einen Anbieter. Es ist daher darauf zu achten, dass - aufgrund der hier diskutierten Konkretisierung der Sprachnachweise - die Liste der anerkannten Trägerschaften und Abschlüsse nicht noch kleiner wird.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 28. September 2021

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 unterbreiteten Sie uns den Entwurf zum neuen "Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse" mit der Bitte, bis zum 14. Oktober 2021 eine Stellungnahme abzugeben

Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und vernehmen uns wie folgt:

1 Anpassung Asylverordnung 2 zu Finanzierungsfragen

An einer Konsultation, welche die SODK und die KdK von Oktober 2020 bis Januar 2021 durchführten, hatten die Kantone bereits Gelegenheit, sich zum Grundsatz und zu den Elementen des neuen Finanzierungssystems zu äussern. Nach dieser kantonalen Konsultation haben die Kantonsregierungen am 26. März 2021 an der Plenarversammlung der KdK dem neuen Finanzierungssystem Asyl zugestimmt. Aus Sicht der Kantone erfüllt das Gesamtpaket die Zielsetzungen des gemeinsamen Projekts von Bund und Kantonen. Die vorgeschlagenen Anpassungen ermöglichen es, wesentliche Verbesserungen bezüglich Anreize zu erzielen bzw. Fehlanreize wirksamer zu beseitigen.

Obwohl die Kantone dem neuen System zugestimmt haben, sollen folgende Anliegen besonders berücksichtigt werden:

- Kostendeckungsgrad: Da der Bund den Kantonen für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich nur einen bescheidenen Beitrag entrichtet, sind die Bundesabgeltungen bei Berücksichtigung der Betreuungskosten bereits heute nicht kostendeckend. Daher ist es wichtig, gerade auch angesichts der Auswirkungen der Pandemie, die längerfristige Entwicklung im Auge zu behalten, um gegebenenfalls korrigierend eingreifen zu können.
- Korrekturfaktor tiefe Erwerbseinkommen: Die Wirkung dieses Faktors soll begleitend analysiert werden. Verschiedene Kantone bezweifeln, dass der festgelegte Betrag von CHF 600 die gewünschte Wirkung entfaltet.

Diese zwei Punkte sind nicht direkt in die Vernehmlassungsvorlage eingeflossen, fanden beim Bund aber dennoch Gehör. In einem Schreiben im Nachgang zur ersten Konsultation der Kantone versicherte Bundesrätin K. Keller-Sutter, dass der Bund die Kostenentwicklung und die Erreichung der Ziele der IAS sowie deren Auswirkungen auf das Finanzierungssystem sehr genau beobachten werde. Der Kostendeckungsgrad im Bereich Unterbringung und Existenzsicherung wird sich anhand der Sozialhilfestatistiken des BFS kontrollieren lassen. Die Entwicklung des neuen Korrekturfaktors wird das SEM mithilfe einer jährlichen Statistik überwachen. Gemäss den Kantonen soll jedoch insbesondere im Bereich der Betreuung geprüft werden, welchen Anteil die Bundesbeiträge an die effektiven Aufwendungen der Kantone leisten.

Das laufende Vernehmlassungsverfahren des Bundes betrifft nicht mehr den Grundsatz des neuen Systems, sondern dessen Umsetzung in den Verordnungen des Bundes. Diese erfolgt in der AsylV2.

Folgenden Artikeln soll besondere Beachtung geschenkt werden:

- **Artikel 22 E-AsylV2** führt eine neue Differenzierung zwischen der Höhe der GP 1 für Asylsuchende (AS) und jener für vorläufig Aufgenommene (VA) ein.

Der Betrag für VA wird fortan tiefer sein, weil für eine grössere Anzahl Personen eine Pauschale ausgerichtet wird. Aufgrund der vereinbarten Kostenneutralität bringt dies eine Senkung der GP 1 für VA (und der GP 2 für Flüchtlinge, vgl. Art. 26 E-AsylV2) mit sich. Die Einzelheiten dieser Senkung sind im erläuternden Bericht ausgeführt.

- **Artikel 23 E-AsylV2** definiert die neue Formel zur Berechnung des Gesamtbetrags für die GP 1, der den Kantonen vergütet wird. Auch hier wird zwischen AS (Abs. 1 und 2) und VA (Abs. 4 und 5) unterschieden.

Die neuen Parameter des Finanzierungssystems wirken sich auf die Berechnungsformel in den Absätzen 4 und 5 aus. Zum einen ändert die Alterskategorie (25- bis 60-Jährige statt 18-bis 60-Jährige). Zum anderen wird ein neuer Korrekturfaktor integriert, der Personen mit einem tiefen Erwerbseinkommen berücksichtigt.

- **Artikel 26 E-AsylV2** betrifft die Höhe der GP 2 für Flüchtlinge. Wie bereits erwähnt, ist der vorgesehene Betrag tiefer als der aktuelle.
- **Artikel 27 E-AsylV2** legt die Berechnungsformel für die GP 2 fest. Es handelt sich um dieselbe Formel wie in **Artikel 23 E-AsylV2**, mit dem Unterschied, dass der Bestand an Flüchtlingen anstelle des Bestands an VA berücksichtigt wird.

2 Verordnungsanpassungen zur Präzisierung der Sprachnachweise

Bei der Ausrichtung von Sprachnachweisen schlägt der Bundesrat vor, dass sich diese ab 1. Januar 2025 neu auf ein Nachweisverfahren abstützen müssen, welches einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz aufweist und sich am beruflichen und gesellschaftlichen Handeln im Schweizer Alltag orientiert. Für das ausländerrechtliche Verfahren gilt zudem ein im Ausland erworbener Sprachnachweis als gleichwertig, sofern dieser den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht, wie sie bereits heute verlangt werden. Im bürgerrechtlichen Verfahren ist dieses zusätzliche Kriterium jedoch zwingend zu erfüllen (ausser die Kantone verlangen bei der Einbürgerung ein Sprachniveau, welches über die Mindestanforderungen des Bundes hinausgeht; dann können sie beim Sprachnachweis auf den Bezug zur Schweiz verzichten). Dass diese im ausländerrechtlichen Verfahren sinnvolle Ausnahme im Einbürgerungsverfahren nicht aufgenommen wurde, ist äusserst störend, weil sie erstens eine Ungleichbehandlung schafft und zweitens auch nicht logisch ist, da bei einem zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz der Bezug zu den lokalen Gepflogenheiten in den aller meisten Fällen vorausgesetzt werden kann – und überdies im Bürgerrechtsverfahren auch anderweitig nochmals abgefragt wird.

Hohe Standards der Sprachtests – Internationale Anschlussfähigkeit

Die Festlegung der geforderten Sprachkompetenzen für die verschiedenen Sprachniveaus für die ausländerrechtlichen wie die bürgerrechtlichen Verfahren basiert auf GER (Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen). Dieser ermöglicht unter anderem, die verschiedenen europäischen Sprachzertifikate untereinander vergleichbar zu machen und europaweit gültige Abschlüsse in Form von Sprachzertifikaten zu bieten sowie die Mobilität der Lernenden zu fördern.

Die Liste der vom SEM anerkannten Sprachzertifikate beinhaltet unter anderem international anerkannte Sprachtests wie die Goethe-Prüfung, telc (The European Language Certificates), aber auch DELF (diplôme d'études en langue française) und DALF (diplôme approfondi de langue française) für die französischsprachige und das CELI-Zertifikat (Certificato di conoscenza della lingua italiana) für die italienischsprachige Schweiz. Diese Nachweise entsprechen dem heutigen Mobilitätsanspruch auf dem Arbeitsmarkt und in den Wissenschaften und sorgen für eine europaweite beziehungsweise internationale Anschlussfähigkeit.

Durch die vorgeschlagenen zusätzlichen Anforderungen an die Sprachnachweise würde die Auswahlmöglichkeit bei den Sprachtests stark eingeschränkt. Während die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vorsieht, dass der Nachweis der Sprachkompetenzen auch dann erbracht ist, wenn Ausländerinnen und Ausländer einen Sprachnachweis aus dem Ausland vorweisen können, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht (vgl. Vernehmlassungsvorlage VZAE Art. 77d Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 1 bis), ist diese Ausnahmeregelung für eine ordentliche Einbürgerung nicht vorgesehen. Zusätzlich sollen die Anforderungen an die Sprachtests im BÜV zwingend einen «Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und eine Orientierung am Schweizer Alltag» aufweisen (vgl. Vernehmlassungsvorlage zur Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BÜV) Art. 6 Absatz 2 Buchstabe d).

Gemäss BÜV würden in Zukunft international anerkannte Sprachnachweise wie telc Goethe-Zertifikat oder das Österreichische Sprachdiplom Deutsch (ÖSD) bei einem ordentlichen Einbürgerungsverfahren nicht mehr akzeptiert. Ausländerinnen und Ausländer, die bereits über einen international anerkannten Sprachtest mit den für den Kanton Nidwalden geforderten Niveaus (B1 schriftlich und B2 mündlich) verfügen, müssten nochmals einen Test absolvieren. Dies ist zeit- und kostenaufwändig und würde kein positives Signal für den Wirtschafts- und Bildungsstandort Schweiz aussenden. Zudem bietet der fide-Sprachnachweis aktuell nur Sprachtests bis B1 an.

Für einen grossen Teil der in der Schweiz lebenden Arbeitsmigrantinnen und -migranten sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist das vom Bund zur Verfügung gestellte fide-Zertifikat keine valable Alternative. Der fide-Sprachtest ist ursprünglich für lernungsgewohnte Personen entwickelt worden und deckt momentan die Niveaustufen A1–B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) ab (für den mündlichen Prüfungsteil kommt neu B2 hinzu). Der fide-Test hat einen wichtigen Stellenwert im Schweizer Kontext, ist aber nur in der Schweiz anerkannt.

Sprachkurse berücksichtigen die schweizerischen Lebensverhältnisse

Die Personen, die nicht über einen im Ausland erworbenen international anerkannten Sprachnachweis verfügen, besuchen im Regelfall einen Sprachkurs in der Schweiz, in welchem der Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und eine Orientierung am Schweizer Alltag vermittelt werden.

Keine Vermischung der Sprachanforderungen mit anderen Integrationskriterien

Mit der letzten Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes sowie des Bürgerrechts wurden das Stufenmodell Integration verankert und damit die Integrationsanforderungen klar definiert.

Im Einbürgerungsverfahren werden entsprechend mehr Integrationskriterien geprüft als in ausländerrechtlichen Verfahren für die Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Das Integrationskriterium «Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen» ist nur im BÜG (Art. 2 BÜV) verlangt. In bürgerrechtlichen Verfahren wird dies anhand verschiedener Kriterien geprüft. Es beinhaltet unter anderem einen Grundkenntnis-Test der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse der Schweiz, des Kantons und der Gemeinde sowie die Voraussetzung, mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde vertraut zu sein. Es besteht deshalb keine Notwendigkeit, diese Integrationsanforderungen nochmals im Rahmen eines Sprachtests zu prüfen.

FAZIT: Die Änderungsvorschläge zur Präzisierung der Anforderung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse sind abzulehnen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



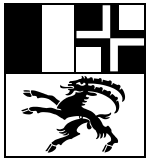
Karin Kayser-Frutschi
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- info-subventionen@sem.admin.ch



Sitzung vom

12. Oktober 2021

Mitgeteilt den

14. Oktober 2021

Protokoll Nr.

896/2021

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail (PDF und Word-Version): info-subventionen@sem.admin.ch

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung lehnt die Anpassungen in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2; BR 142.312), in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; BR 142.201), sowie in der Bürgerrechtsverordnung (BüV; BR 141.01) ab. Die entsprechenden aktuell bestehenden Regeln bewähren sich in der Praxis, weshalb kein Anpassungsbedarf besteht. Das nun vorgeschlagene Instrument erachten wir zur Überprüfung des "Integrationsgrads" als ungeeignet. Eine inhaltliche Mischung von Sprach- und Landeskennnissen in einem Test in Bezug auf sämtliche Integrationsstufen ist nicht sinnvoll. Zudem befürchten wir, dass die Diversität an Anbietern anerkannter Zertifizierungen abnehmen wird und somit die Möglichkeiten für Ausländerinnen und Ausländer einen entsprechenden Nachweis zu erbringen, eingeschränkt wird.

Im Folgenden werden die wichtigsten Kritikpunkte dargelegt, weshalb wir die Vorlage insgesamt ablehnen:

1. Anforderung an einen Sprachtest

Unserer Auffassung nach geht es bei einem Sprachnachweis definitionsgemäss hauptsächlich darum, Sprachkenntnisse nachzuweisen und nicht inwiefern die Person mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist und sich im Schweizer Alltag orientieren kann. Dafür sind neben dem fide-Test auch die im deutschen Sprachraum etablierten und international anerkannten Sprachnachweise vom Goethe Institut und von telc sehr gut geeignet. Die seit langem bewährten Sprachtests (Goethe und telc) haben noch kein Testverfahren, welches explizit die Schweizer Verhältnisse und die Orientierung im Schweizer Alltag berücksichtigt. Dem entspricht nach unseren Kenntnissen nur der fide-Test. Hierzu stellt sich auch die Frage, was im Kontext eines Sprachnachweises mit "Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und Orientierung im Schweizer Alltag" überhaupt konkret gemeint ist. In den Lehrmitteln bedeutet dies primär, dass man Ortsnamen anpasst, typisch deutsche Wörter durch Helvetismen ersetzt, einzelne Lesetexte anpasst und Hörbeispiele durch Schweizerinnen und Schweizer sprechen lässt. Auch im fide-Test geht der Schweizer Bezug nicht darüber hinaus. Um den "Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und die Orientierung im Schweizer Alltag" effektiv zu testen, müsste wahrscheinlich ein neuer Test entwickelt werden.

2. Zusammenwirken der Integrationsstufen in Bezug auf den Test

Es erschliesst sich uns nicht, weshalb nun innerhalb der Prüfung der sprachlichen Kompetenzen eine (neue) non-linguistische Hürde eingebaut werden soll. Gerade im Bürgerrecht müssen Einbürgerungswillige über eine Niederlassungsbewilligung verfügen und einen mindestens zehn Jahre dauernden Aufenthalt mit B- oder C-Bewilligung nachweisen. Sodann haben sie sich am hiesigen Wirtschaftsleben zu beteiligen sowie einen sozialen Austausch mit Schweizerinnen und Schweizern zu pflegen. Beim "Einbürgerungstest" werden zudem Fragen zur hiesigen Geschichte, Geographie und Staatskunde gestellt. Die Kenntnisse über die Verhältnisse in der Schweiz werden somit bereits anderweitig ausreichend geprüft.

3. Hohe Hürden für Testanbieter

Die fide-Akkreditierung bzw. Anerkennung einer Sprachschule als Prüfungszentrum (wiederkehrend) erscheint uns kompliziert und kostspielig. Erfahrungsgemäss haben daher Sprachschulen selbst mit Zusicherung finanzieller Unterstützung kein Interesse, fide-Tests anzubieten. Da fide-Tests sehr zeit- und personalintensiv sind, müsste zudem eine grosse Zahl an Experten neu aus- und regelmässige weitergebildet werden. Aktuell können im Kanton Graubünden einzig bei der Migros Klubschule in Chur fide-Tests absolviert werden. Als weiteren Nachteil des fide-Zertifikats betrachten wir auch dessen fehlende Eignung für Aus- und Weiterbildungen. Meist werden Sprachzertifikate auf Niveau B2/C1 vorausgesetzt. Das fide-Programm kann Sprachkompetenzen jedoch nur bis zu einem B1-Niveau "zertifizieren". Für Personen, die eine Aus- oder Weiterbildung anstreben, hat dies zur Folge, dass dieselben zwei Sprachprüfungen ablegen müssen.

4. Ungleichbehandlung von Testpersonen

In Bezug auf Personen im Familiennachzug, bei denen verlangt wird, bereits bei ihrer Einreise ein A1 vorzuweisen, müssten sie neu einen Nachweis mit explizitem Bezug zu den Schweizer Verhältnissen erbringen, was wir als unverhältnismässig erachten. Zudem besagt die Vorlage, dass ein im Ausland erworbenes Sprachzertifikat auch anerkannt wird. Konkret wird dadurch ein im Ausland erworbenes telc- oder Goethe-Zertifikat anders beurteilt, als ein im Inland erworbenes telc- oder Goethe-Zertifikat. Das heisst die Prüfungen sind die gleichen, die Anerkennung hingegen nicht. Das ist offensichtlich stossend.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 3. November 2021

**Neues Finanzierungssystem Asyl sowie Ausrichtung von Sprachnachweisen in
ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse;
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zur neuen Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse ein. Wir danken für diese Gelegenheit und die gewährte Fristerstreckung und nehmen gern wie folgt Stellung:

Neues Finanzierungssystem

Das neue Finanzierungssystem wird aus integrationsspezifischer Perspektive begrüsst, da es dem Grundsatz «Arbeit dank Bildung» folgt und damit einen zusätzlichen Akzent auf die Berufsbildung legt. Zudem werden bestehende Fehlanreize, insbesondere im Bereich der Erwerbstätigkeit, beseitigt. Die gleichzeitig vorgeschlagenen Kürzungen der Globalpauschalen sind jedoch aus kantonaler und kommunaler Sicht kritisch zu beurteilen. Der Korrekturfaktor ist mit Fr. 600.– zu tief angesetzt. Gerade in Ausbildungsverhältnissen liegen Einkommen (abgesehen vom ersten Lehrjahr) häufig über Fr. 600.– und sind dennoch weit davon entfernt, existenzsichernd zu sein. Obschon in diesen Fällen die Globalpauschale gemäss dem vorliegenden Entwurf nicht mehr entrichtet wird, werden die Betroffenen weiterhin ergänzend auf die Sozialhilfe angewiesen sein. Soll die Absicht, den Anreiz für eine nachhaltige Integration weiter zu verstärken, umgesetzt werden, muss dieser Schwellenwert entsprechend höher angesetzt werden (vorgeschlagen werden Fr. 1'000.–).

Die Aufteilung der Globalpauschale für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene in je eine separate Pauschale wird ebenfalls begrüsst. Allerdings sollte sich die Pauschale für Asylsuchende am Sozialhilfebedarf orientieren und damit nicht in das Verrechnungssystem mit einer eventuellen Erwerbstätigkeit eingehen, zumal die Integration in den Arbeitsmarkt für Asylsuchende gesetzlich nicht im Vordergrund steht. Alsdann ist bei Asylsuchenden zu berücksichtigen, dass in der ersten Integrationsphase ein gesundheitlicher Nachholbedarf besteht, weshalb eine reduzierte Pauschale für Asylsuchende abzulehnen ist.



Neue Ausrichtung von Sprachnachweisen

Die vorgeschlagenen Anpassungen im Bereich der Sprachkenntnisse werden als unnötig erachtet und daher abgelehnt. Die bisherigen Zertifikate entsprechen den gängigen internationalen Standards und haben sich bewährt. Mit einem Sprachnachweis sollen primär Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Dafür sind neben dem fide-Test auch die im deutschen Sprachraum etablierten und international anerkannten Sprachnachweise vom Goethe-Institut und von telc bestens geeignet. Es ist nicht nachgewiesen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die «nur» über einen Sprachnachweis verfügen, der allgemein anerkannten Qualitätsanforderungen entspricht, grössere Schwierigkeiten hätten, sich in der Schweiz beruflich und gesellschaftlich zurechtzufinden. Die Vermischung von Sprach- und Landeskenntnissen ist in einem frühen Stadium des Erlernens einer Sprache zudem nicht sinnvoll bzw. kann «en passant» oder anderweitig ohne Standardisierung erfolgen.

Gemäss der Vorlage soll alsdann ein im Ausland erworbenes Sprachzertifikat auch im ausländerrechtlichen Verfahren anerkannt werden. Die gleichen, jedoch in der Schweiz erlangten Sprachnachweise sollen hingegen nicht mehr genügen. Konkret wird dadurch ein im Ausland erworbenes telc- oder Goethe-Zertifikat anders beurteilt als ein in der Schweiz erworbenes telc- oder Goethe-Zertifikat. Die Prüfungen sind die gleichen, die Anerkennung hingegen nicht. Die Zulässigkeit einer solchen Regelung erscheint nicht logisch und ist abzulehnen.

Schliesslich führen zusätzliche, für die Schweiz spezifische Anforderungen zu einer Verkomplizierung der Verfahren und stellen die internationale Vergleichbarkeit der Sprachzertifikate in Frage. Ebenfalls ergeben sich Fragezeichen bezüglich Kompatibilität mit vorhandenen Kursen sowie mit weiterführenden Ausbildungsgängen. Es ist davon auszugehen, dass Personen, die eine Aus- oder Weiterbildung anstreben, zusätzliche Sprachprüfungen ablegen müssen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung


Marc Mächler
Präsident


Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
info-subventionen@sem.admin.ch



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

15. September 2021 (RRB Nr. 1012/2021)

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zum neuen Finanzierungssystem Asyl und zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Zur Änderung der Asylverordnung 2 (SR 142.312, neues Finanzierungssystem Asyl):

Die Einführung eines anreizorientierten Finanzierungssystems für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, mit dem die Sozialhilfeabhängigkeit von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen reduziert werden soll, ist grundsätzlich zu begrüssen. Die kostenneutrale Umsetzung ist aber nicht ausreichend. Mit den vorgesehenen Anpassungen erhalten die Kantone zwar für mehr Personen finanzielle Beiträge, insgesamt werden die Globalpauschalen pro Kopf für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene aber gesenkt, womit faktisch die Kantone und Gemeinden alleine für die nun vorgenommene Korrektur der Fehlanreize aufkommen. Die Kantone und Gemeinden haben aufgrund der grossen Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 trotz bestehender Fehlanreize des bisherigen Finanzierungssystems für eine grosse Zahl von Personen namhafte Integrationsaufgaben wahrgenommen. Die Mitfinanzierungspflicht des Bundes für diese Personen endete jüngst oder wird in den nächsten zwei Jahren enden. Dies trifft die Kantone und Gemeinden in einer Phase, in der sie aufgrund der Coronapandemie in absehbarer Zeit mit weiteren sozialpolitischen Herausforderungen konfrontiert sein werden. Zudem hat der Bund auch im Rahmen des Projekts weiterhin keinen Kostendeckungsnachweis oder Kostenbeteiligungsnachweis erbracht. Deshalb beantragen wir, die Höhe der Globalpauschalen auf dem heutigen Stand zu belassen.

Zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) und der Bürgerrechtsverordnung (BüV, SR 141.01):

Mit den vorgesehenen Änderungen der VZAE und der BüV würden künftig international anerkannte Sprachnachweise im ordentlichen Einbürgerungsverfahren nicht mehr akzeptiert werden können; im Ausländerbereich würden sie nur noch dann ausreichen, wenn sie im Ausland erworben wurden. Wir lehnen diese Änderungen aus folgenden Gründen ab:

Die im Ausländer- und Bürgerrecht geforderten Sprachkompetenzen beruhen heute auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen. Dieser ermöglicht unter anderem, die verschiedenen europäischen Sprachzertifikate untereinander vergleichbar zu machen und die Mobilität zu fördern. Die im Entwurf vorgeschlagenen zusätzlichen Anforderungen an den Sprachnachweis gefährden die internationale Anschlussfähigkeit der Sprachzertifikate und stellen unnötige zusätzliche bürokratische, zeit- und kostenaufwendige Hürden dar. Darüber hinaus leuchtet nicht ein, dass im Ausland erworbene Sprachnachweise für den Ausländerbereich genügen sollen, nicht jedoch die gleichen, in der Schweiz erlangten Diplome. Zudem werden mit der Vorlage die Anforderungen an die Sprachkompetenzen mit weiteren Integrationskriterien vermischt. Die Kenntnisse der Ausländerinnen und Ausländer über die Verhältnisse in der Schweiz werden im Rahmen der Integrationskriterien geprüft. Solche Anforderungen auch noch im Rahmen eines Sprachzertifikats zu testen, ist nicht zweckmässig. Im Übrigen werden in den in der Schweiz durchgeführten Sprachkursen regelmässig der Bezug zu den Verhältnissen und zum Alltag in der Schweiz sowie die entsprechenden landesspezifischen Begrifflichkeiten vermittelt. Die neuen Bestimmungen würden dazu führen, dass Ausländerinnen und Ausländer faktisch verpflichtet würden, den im Auftrag des Staatssekretariats für Migration konzipierten, nur in der Schweiz anerkannten fide-Test zu absolvieren. Dieser stellt aber für einen grossen Teil der Zielgruppe keine gleichwertige Alternative dar, da er für lernungewohnte Personen entwickelt wurde. Lerngewohnte Ausländerinnen und Ausländer orientieren sich an den international anerkannten Tests, die ihnen als Qualitätsausweis einen Mehrwert bieten und grössere Sprachräume öffnen. Diese sollen weiterhin als Nachweis genügen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Jacqueline Fehr

Dr. Kathrin Arioli





Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK

Wabern, 13. Oktober 2021

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsstelle des Schweizerischen Roten Kreuzes (im Folgenden SRK) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten zur obenstehenden Vorlage.

Einleitende Bemerkungen

Eine nachhaltige Integration von zugewanderten Personen ist für das SRK ein wichtiges Anliegen. Dementsprechend begrüsst das SRK, dass Bund und Kantone im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz konkrete Wirkungsziele in diesem Bereich festgelegt haben und dass diese nun mehr Gewicht erhalten sollen. Eine stärkere Förderung der Berufsbildung für Jugendliche und junge Erwachsene wird vom SRK ebenfalls unterstützt. Gleichzeitig ist es dem SRK ein wichtiges Anliegen, dass bei einer Neugestaltung des Finanzierungssystems im Asylbereich die besondere Verletzlichkeit der betroffenen Personen berücksichtigt wird. So gelten etwa für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme bereits heute tiefere Ansätze in der Sozialhilfe, weshalb weitere nachteilige Auswirkungen auf die Situation von Personen aus dieser Gruppe aus einer humanitären Perspektive unbedingt zu vermeiden sind.

Position des SRK zum neuen Finanzierungssystem Asyl

Grundsätzlich begrüsst das SRK, dass mit der Vorlage die Wirkungsziele der Integrationsagenda stärker gewichtet werden und nun auch das Finanzierungssystem im Asylbereich auf diese Ziele ausgerichtet werden soll. Die besondere Gewichtung der Berufsbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen wird ebenfalls begrüsst. Es ist nachvollziehbar, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung von Personen zwischen 18 und 25 Jahren keine finanziellen Nachteile für die entsprechenden Kantone mit sich bringen sollte und deshalb für alle Personen in dieser Altersgruppe eine Globalpauschale ausgerichtet wird. Ebenfalls sinnvoll ist die Einführung eines Korrekturfaktors für Personen mit einem tiefen Erwerbseinkommen, um so auch die Ermöglichung von Erstarbeitseinsätzen oder Teilzeiterwerbstätigkeit für die Kantone finanziell interessant zu machen.

Die zwecks Kostenneutralität der Vorlage vorgesehene Senkung der Globalpauschalen für vorläufig Aufgenommene um 9.8% und für Flüchtlinge um 4.7% ist aus der Sicht des SRK jedoch problematisch. Es liegt auf der Hand, dass sich mit der Vorlage dank der Abgeltung für junge Erwachsene in der Berufsbildung und Erwerbstätige mit tiefem Einkommen der Kreis der Personen, für welche eine Globalpauschale ausgerichtet wird, vergrössert. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die berufliche Integration von Personen, welche längerfristig in der Schweiz leben, nachhaltig und wirkungsvoll gefördert werden soll. Diese Förderung der beruflichen Integration von zugewanderten Personen kann als Investition betrachtet werden, welche sich längerfristig auszahlt. Sei dies in Form des erwähnten geringeren Bedarfs an Sozialhilfe in dieser Personengruppe, sei dies in Form eines positiven Beitrags zum



Wirtschaftsstandort Schweiz. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass eine systematische Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich vermieden werden soll, scheint es fraglich, weshalb diese Investition in die berufliche Integration zulasten der allgemeinen Globalpauschalen gehen soll. Diese Verknüpfung ist aus Sicht des SRK insofern problematisch, als die Kantone damit zu Leistungskürzungen für Menschen in oftmals ohnehin prekären Situationen verleitet werden könnten, um eine entsprechende Erhöhung der eigenen Folgekosten zu vermeiden. Damit besteht ein Risiko, dass die Sozialhilfeansätze für die Betroffenen gesenkt werden, vorläufig Aufgenommene vermehrt in Kollektivunterkünften untergebracht werden oder Betreuungs- und Beratungsleistungen abgebaut werden. Vor diesem Hintergrund und angesichts der besonderen Verletzlichkeit von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen regt das SRK an, die Senkung der Globalpauschalen zu überdenken und stattdessen zu prüfen, inwieweit die stärkere Gewichtung der Berufsbildung und tiefer Einkommen über andere Mittel finanziert werden könnte.

Weiter bedauert das SRK, dass Personen in einem erweiterten Asylverfahren vom neuen System ausgenommen werden sollen. Dass Asylsuchende aufgrund der noch unklaren Bleibeperspektive grundsätzlich keine Zielgruppe der Integrationsagenda bilden, ist nachvollziehbar. Für Personen in einem erweiterten Asylverfahren besteht jedoch eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten. So betrug die Schutzquote im erweiterten Verfahren im letzten Jahr rund 67%. Die Erfahrung zeigt, dass es den Integrationsverlauf begünstigt, wenn Massnahmen zur Vorbereitung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt so früh wie möglich einsetzen. Das SRK appelliert deshalb an den Bund, dass auch für Asylsuchende im erweiterten Verfahren der Zugang zur Berufsbildung und die berufliche Integration stärker gefördert wird. Damit würde nicht nur eine Wartezeit von bis zu einem Jahr auf Seiten der Betroffenen vermieden, sondern auch das Erreichen der Wirkungsziele der Integrationsagenda erleichtert.

Fazit

Das SRK unterstützt die Bestrebungen von Bund und Kantonen für eine nachhaltige Integration von Personen, die längerfristig in der Schweiz leben. Gleichzeitig weist das SRK auf die besondere Verletzlichkeit von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen hin.

Vor diesem Hintergrund unterstützt das SRK die mit dem neuen Finanzierungssystem Asyl verbundene stärkere Gewichtung der Berufsbildung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie die besondere Berücksichtigung von tiefen Einkommen. Gleichzeitig spricht sich das SRK gegen die geplante Senkung der Globalpauschalen für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge aus und appelliert an den Bund, die berufliche Integration auch für Asylsuchende im erweiterten Verfahren stärker zu fördern.

Wir danken Ihnen bestens für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerisches Rotes Kreuz
Geschäftsstelle

Sarah Kopse
Leiterin Departement Gesundheit und Integration



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
per E-Mail: info-subventionen@sem.admin.ch
[PDF- und Wordversion]

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 24. September 2021

Eidg. Vernehmlassung; Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, sich zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse zu äussern. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis 14. Oktober 2021.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Anpassung der Asylverordnung 2 zu Finanzierungsfragen (AsylV 2)

Der Regierungsrat befürwortet grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen. Er ist der Ansicht, dass das Gesamtpaket die Zielsetzungen des gemeinsamen Projekts von Bund und Kantonen erfüllt. Die Anpassungen ermöglichen es, wesentliche Verbesserungen bezüglich Anreize zu erzielen und Fehlanreize wirksam zu beseitigen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass folgende Punkte speziell berücksichtigt werden sollen:

– Kostendeckungsgrad:

Da der Bund den Kantonen für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich nur einen (bescheidenen) Beitrag entrichtet, sind die Bundesabgeltungen bei Berücksichtigung der Betreuungskosten bereits heute nicht kostendeckend. Daher ist es wichtig, gerade auch angesichts der Auswirkungen der Pandemie, die längerfristige Entwicklung im Auge zu behalten, um gegebenenfalls korrigierend eingreifen zu können.

– Korrekturfaktor tiefe Erwerbseinkommen:

Eine "Doppelbestrafung" der Sozialhilfebehörden (zusätzliche Kosten für die Arbeitsintegration bei Wegfall der Globalpauschale) sollte vermieden werden. Die Wirkung dieses Faktors soll deshalb begleitend analysiert werden. Aus Sicht des Regierungsrates ist zu bezweifeln, dass der festgelegte Betrag von Fr. 600.– die gewünschte Wirkung entfaltet.



Folgenden Artikeln soll besondere Beachtung geschenkt werden:

- Art. 22 E-AsylV2 führt eine neue Differenzierung zwischen der Höhe der GP 1 für Asylsuchende (AS) und jener für vorläufig Aufgenommene (VA) ein. Der Betrag für VA wird fortan tiefer sein, weil für eine grössere Anzahl Personen eine Pauschale ausgerichtet wird. Aufgrund der vereinbarten Kostenneutralität bringt dies eine Senkung der GP 1 für VA (und der GP 2 für Flüchtlinge, vgl. Art. 26 E-AsylV2) mit sich. Die Einzelheiten dieser Senkung sind im erläuternden Bericht ausgeführt.
 - Art. 23 E-AsylV2 definiert die neue Formel zur Berechnung des Gesamtbetrags für die GP 1, der den Kantonen vergütet wird. Auch hier wird zwischen AS (Abs. 1 und 2) und VA (Abs. 4 und 5) unterschieden. Die neuen Parameter des Finanzierungssystems wirken sich auf die Berechnungsformel in den Absätzen 4 und 5 aus. Zum einen ändert die Alterskategorie (25- bis 60-Jährige statt 18-bis 60-Jährige). Zum anderen wird ein neuer Korrekturfaktor integriert, der Personen mit einem tiefen Erwerbseinkommen berücksichtigt.
 - Art. 26 E-AsylV2 betrifft die Höhe der GP 2 für Flüchtlinge. Wie bereits erwähnt, ist der vorgesehene Betrag tiefer als der aktuelle.
 - Art. 27 E-AsylV2 legt die Berechnungsformel für die GP 2 fest. Es handelt sich um dieselbe Formel wie in Art. 23 E-AsylV2, mit dem Unterschied, dass der Bestand an Flüchtlingen anstelle des Bestands an VA berücksichtigt wird.
2. Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und der Bürgerrechtsverordnung (BüV)

Bei der Ausrichtung von Sprachnachweisen schlägt der Bundesrat vor, dass sich diese ab 1. Januar 2025 neu auf ein Nachweisverfahren abstützen müssen, welches einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz aufweist und sich am beruflichen und gesellschaftlichen Handeln im Schweizer Alltag orientiert. Während die VZAE vorsieht, dass der Nachweis der Sprachkompetenzen auch dann erbracht ist, wenn Ausländerinnen und Ausländer einen Sprachnachweis aus dem Ausland vorweisen können, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht (vgl. Vernehmlassungsvorlage VZAE, Art. 77d Abs. 1 lit. d und Abs. 1 bis), ist diese Ausnahmeregelung für eine ordentliche Einbürgerung nicht vorgesehen. Dass diese im ausländerrechtlichen Verfahren sinnvolle Ausnahme im Einbürgerungsverfahren nicht aufgenommen wurde, ist befremdlich, weil sie erstens eine Ungleichbehandlung schafft und zweitens nicht logisch ist, da bei einem zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz der Bezug zu den lokalen Gepflogenheiten in den meisten Fällen vorausgesetzt werden kann – überdies im Bürgerrechtsverfahren auch anderweitig nochmals abgefragt wird.

Eine Vermischung beziehungsweise Zusammenführung der verschiedenen Integrationsanforderungen ist nicht zielführend und würde die Systematik des Stufenmodells ausser Kraft setzen. Wenn neu auch in ausländerrechtliche Verfahren politische und kulturelle Kenntnisse im Rahmen des Sprachnachweises geprüft würden, würden dies eine Ausweitung der Sprachkompetenzüberprüfung auf weitere Integrationsanforderungen bedeuten.

Dies führt zu unklaren Abgrenzungen und vor allem auch zu Ungleichheiten im System – der Grundsatz der Einheit der Materie wäre somit nicht mehr gewährleistet. Zudem würden die Sprachanforderungen unnötig spezifiziert und die internationale Anschlussfähigkeit im Arbeits- und Wissenschaftsbereich erschwert. Die Änderungsvorschläge zur Präzisierung der Anforderung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse sind deshalb abzulehnen.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

Per E-Mail an:

Eidgenössisches Justiz
und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

info-subventionen@sem.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4111
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 10. Oktober 2021

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

geschätzte Karin

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse danken wir Ihnen. Wir können der Vorlage mit Vorbehalt der folgenden Punkte zustimmen:

Ausnahmeregelung für ausländerrechtliche Verfahren:

Der ausländerrechtliche und bürgerrechtliche Sprachnachweis soll sich im Grundsatz auf ein Nachweisverfahren abstützen, welches einen Bezug zur Schweiz aufweist. Einzig für das ausländerrechtliche Verfahren soll im E-VZAE eine Ausnahmeregelung vorgesehen werden: Der Nachweis von Personen, welche vor ihrer Einreise in die Schweiz bereits ein Sprachzertifikat erworben haben, welches zwar die erforderlichen, aber zur Schweiz bezugslosen Sprachkenntnisse bestätigt, soll ebenfalls anerkannt werden. Für diese Sprachzertifikate kann gemäss Bund auf den Bezug zur Schweiz und die Handlungsorientierung verzichtet werden.

Es ist aus den Erläuterungen nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund im ausländerrechtlichen Verfahren eine solche generelle Ausnahme vom Bezug zur Schweiz machen will. Die Integration ist ein steter Prozess und beginnt mit der Einreise in die Schweiz. Es ist klar, dass bei der Einbürgerung, als letzte Stufe einer erfolgreichen Integration, auch die Sprache einen Bezug zur Schweiz haben muss. Dies kann nur über einen Sprachnachweis geprüft werden. Im ausländerrechtlichen Verfahren wird der Integrationsnachweis und damit der Sprachnachweis primär für die Bewilligung des Aufenthalts und der Niederlassung gefordert. Um Aufenthalt und Niederlassung wird in der Regel aus beruflichen

und/oder gesellschaftlichen Gründen ersucht. Wie die Erläuterungen zutreffend ausführen, ist ohne ausreichende Kenntnisse einer Landessprache – mit Bezug zur Schweiz – eine berufliche und gesellschaftliche Integration nicht möglich. Die der Ausnahme unterliegenden Sprachnachweisen beschränken sich aber gerade nur auf international anerkannte Qualitätsstandards. Sie orientieren sich somit nicht am Schweizer Alltag. Es hat sich gezeigt, dass sie damit nur bedingt valide für den schweizerischen Integrationskontext sind und sich somit auch nur bedingt für den Nachweis eines Integrationskriteriums eignen (zum Ganzen: Erläuterungen, S. 6 f.).

Insoweit ist auch im ausländerrechtlichen Verfahren von der beabsichtigten Ausnahme vom Grundsatz des Bezugs zur Schweiz (Art. 77d Abs. 1 bis E-VZAE) abzusehen.

Fide-Test und "Obwaldner-Test":

Die Erläuterungen (S. 6) führen unter anderem aus, mit dem fide-Test stelle der Bund einen Test zur Verfügung, welcher die erforderlichen Qualitätsstandards erfülle, gleichzeitig auf die politischen und kulturellen Gegebenheiten in der Schweiz und auch auf den schweizerischen Sprachgebrauch Bezug nehme. Zudem erfülle er mit seinem kommunikativen Ansatz auch die Anforderungen an die Alltagsorientierung und vermöge neben reinen Sprachkenntnissen auch weitere Grundkompetenzen zu vermitteln.

Es ist kein Geheimnis, dass der Bund im Rahmen der letzten Bürgerrechtsrevision – ohne gesetzliche Grundlage – beabsichtigte, die kantonalen Sprachnachweise durch ein vom SEM ins Leben gerufenes, gesamtschweizerisches Sprachnachweisverfahren abzulösen. Gerade aber die mit der Vorlage beschriebene Entwicklung bei den Sprachnachweisen zeigt auf, dass kantonale Sprachnachweisverfahren, die traditionsgemäss einen lokalen oder regionalen Bezug aufweisen, durchaus eine Zukunft haben.

Der Kanton Obwalden lässt – auf gesetzlicher Basis – seine Sprachnachweisverfahren durch das Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden (BWZ) durchführen. Das BWZ bezieht vom Bildungszentrum Interlaken (BZI) die Sprachstandanalysen, welche für den Kanton Bern gemacht werden. Seit jeher hatten diese Sprachstandanalysen einen Bezug zur Schweiz. Urs Kernen vom BIZ schreibt dazu: "Seit Beginn der Produktion der Sprachstandanalysen 2007 war diese darauf ausgerichtet, den Schweizer Alltag abzubilden und daher auf standardsprachliche Ausdrücke zu verzichten. So wurde z.B. der Schaffner zum Kondukteur, die Fahrkarte zum Billett, der Bahnsteig zum Perron etc. In interaktiven, produktiven und rezeptiven Teilen der mündlichen und schriftlichen Prüfung wurden immer wieder schweizerische Verhältnisse als Rahmen und Settings der Items festgelegt. Diese Handhabung hat sich bis zur heutigen Serie 11.1 fortgesetzt! (...) wir freuen uns, dass auch die fide-Prüfung diesem Weg folgt."

Anpassung der Asylverordnung 2 zu Finanzierungsfragen

Bei der Konsultation der Kantonsregierungen zur Integrationsagenda Schweiz und zum Neuen Finanzierungssystem Asyl haben wir uns dahingehend geäussert, dass die Zusicherung der grundsätzlichen Kostenneutralität von grosser Bedeutung ist. Die Anpassungen in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen haben in Bezug auf diesen Aspekt zu erfolgen und das Gesamtpaket soll kostendeckend umgesetzt werden. Ansonsten appellieren wir, mögliche Korrekturmassnahmen schnellstmöglich zu ergreifen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse


Christoph Amstad
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Amt für Justiz
- Staatskanzlei (Kommunikation)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Per Mail: info-subventionen@sem.admin.ch

Bern, 6. Oktober 2021

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse - Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zu den Anpassungen betreffend Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

1. Neues Finanzierungssystem Asyl

Aus Sicht der Städte ist ausserordentlich zu begrüessen, dass mit dem neuen Finanzierungssystem dem Grundsatz „Arbeit durch Bildung“ Rechnung getragen wird und der diesbezügliche Fehlanreiz korrigiert wird. Dadurch wird die nachhaltige Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt gefördert. Dies ist für die Städte, wo ein grosser Teil dieser Menschen langfristig leben wird, von grösstem Interesse, da sie die finanziellen und gesellschaftlichen Folgen einer mangelnden Integration tragen müssen. Dass jedoch für 25- bis 60-jährige Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge nur Einkommen unter 600 Franken zu keinem Abzug der Globalpauschale führen, widerspricht dem Grundsatz „Arbeit dank Bildung“. Denn Einkommen in Ausbildungsverhältnissen liegen abgesehen vom ersten Lehrjahr häufig über 600 Franken, sind aber weit davon entfernt existenzsichernd zu sein. Die Sozialhilfe sichert also weiterhin ergänzend die Existenz, die Globalpauschale wird für diese Personen aber nicht mehr entrichtet. Soll die Absicht umgesetzt werden, den Anreiz für eine nachhaltige Integration zu verstärken, dann ist dieser Schwellenwert entsprechend höher anzusetzen.

Für den Städteverband ist zudem nicht einsichtig, warum die Globalpauschalen gesenkt werden. Die Globalpauschale soll gemäss Gesetzgeber bei kostengünstigen Lösungen die effektiv anfallenden Kosten in der Sozialhilfe decken und einen Beitrag an die Betreuung leisten. Inwiefern dies mit der vorliegenden Vorlage gegeben sein soll, bleibt unklar. Es wäre aus Sicht der Städte wünschenswert,



dass dieser Deckungsgrad eingehend analysiert wird. Das Argument der Kostenneutralität ist auf jeden Fall nicht ausreichend, um mit dem Grundsatz zu brechen, dass der Beitrag die effektiven Kosten decken soll.

Überdies ist die Kostenneutralität insgesamt sowieso nicht gegeben, weil die (Folge-)Kosten der Gemeinden nicht in die Berechnungen einbezogen wurden. Zudem ist aus Sicht der Städte nicht nachvollziehbar, warum eine für Bund und Kantone zwingend kostenneutrale Umsetzung anzustreben ist. Die nachhaltige Integration ist für alle drei Staatsebenen von Interesse und wird allen kurzfristig Mehrausgaben verursachen, die sich langfristig aber rechnen. Wir weisen darauf hin, dass die Kosten für die Gemeinden in den letzten Jahren stark gestiegen sind. Die Städte tragen bereits heute wesentliche Aufwände innerhalb der ordentlichen Strukturen (Frühförderung, Schule, KESB, etc.). Für Gemeinden besonders teuer sind vulnerable Personen, bei denen von Beginn an klar ist, dass nie eine Integration in den Arbeitsmarkt möglich sein wird und keine Sozialversicherungsansprüche bestehen.

Das Globalpauschalsystem fokussiert auf erwerbsfähige Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. Bei rund einem Drittel der Vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen ist die arbeitsmarktliche Integration aus verschiedenen Gründen (Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Alter etc.) jedoch nicht möglich. Diese belasten nach Beendigung der Ausrichtung der Globalpauschalen das kantonale/kommunale Sozialhilfesystem erheblich. Zudem wurde in der Integrationsagenda festgelegt, dass sich zwei Drittel der jungen Erwachsenen fünf Jahre nach Ankunft in der Schweiz in einer postobligatorischen Ausbildung befinden sollen. Das heisst, viele werden diese Ausbildung noch nicht abgeschlossen haben zum Zeitpunkt, ab dem die Globalpauschale entfällt. Es wäre deshalb aus Sicht der Städte dringend notwendig, dass die Kostenentwicklungen im Asylbereich (unter Berücksichtigung des Aufwandes der Sozialhilfe für nicht in den Arbeitsmarkt integrierbare Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge) und die finanziellen Auswirkungen des neuen Finanzierungssystems ins Monitoring der Integrationsagenda aufgenommen werden. Die städtische respektive kommunale Ebene ist dabei zwingend zu berücksichtigen.

Die Städte bedauern zudem, dass Asylsuchende vom neuen Finanzierungssystem ausgenommen bleiben. Die Situation der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren bleibt damit unbefriedigend, was die Integration anbelangt.

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

Die Anforderungen an die Sprachtests sind laut der Vorlage zur Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und der Bürgerrechtsverordnung (BüV) nicht ausreichend, um das Integrationskriterium der Sprachkompetenzen zu erfüllen. Die Vorlage will die Anforderungskriterien für Sprachnachweise in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren dahingehend ändern, dass die Sprachnachweise einen Bezug zu den Verhältnissen in der Schweiz und eine Orientierung am Schweizer Alltag aufweisen müssen.

Der Städteverband lehnt die vorgesehenen Anpassungen aus folgenden Gründen ab:

- Die Überprüfung von Sprachkompetenzen wird mit weiteren Integrationskriterien vermischt. Dies würde zu Unschärfen und Ungleichheiten im System führen. Mit der letzten Revision des AIG,



des BÜG und mit der Integrationsagenda wurden die Integrationsanforderungen klar definiert. Das Integrationskriterium «Vertraut sein mit den schweizerischen Verhältnissen» ist nur im BÜG (Art. 2 BÜV) verlangt. In bürgerrechtlichen Verfahren wird dies anhand verschiedener Kriterien geprüft. Es besteht deshalb keine Notwendigkeit diese Integrationsanforderungen nochmals im Rahmen eines Sprachtests zu prüfen. In ausländerrechtlichen Verfahren wird ein Sprachnachweis gefordert; eine Vermischung der Überprüfung von Sprachkompetenzen mit weiteren Integrationskriterien ist abzulehnen. Der fide-Test etwa ist nicht auf die Überprüfung weiterer Integrationskriterien angelegt. Er soll vielmehr für den bildungsfernen Bereich niederschwellig zugänglich und damit sehr nahe an der alltäglichen Sprachkompetenzpraxis der Zielgruppe sein.

- Das fide-Zertifikat ist nicht an wesentliche Zielgruppen angepasst. Lerngewohnte Migrantinnen und Migranten (z.B. in Wissenschaft und Unternehmen) orientieren sich an den international anerkannten Tests, die ihnen als Qualitätsausweis einen Mehrwert bieten und grössere Sprachräume öffnen. Das fide-Zertifikat ist für sie keine valable Alternative.
- Die Vorlage gefährdet die internationale Anschlussfähigkeit der Sprachzertifikate. Die Festlegung der geforderten Sprachkompetenzen für die ausländerrechtlichen sowie die bürgerrechtlichen Verfahren basiert auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER). Dieser ermöglicht unter anderem, europaweit gültige Abschlüsse in Form von Sprachzertifikaten zu bieten. Die Liste der vom SEM anerkannten Sprachzertifikate beinhaltet international anerkannte Sprachtests. Diese Nachweise entsprechen dem heutigen Mobilitätsanspruch auf dem Arbeitsmarkt und in der Wissenschaft und sorgen für eine internationale Anschlussfähigkeit. Durch die vorgeschlagenen zusätzlichen Anforderungen an die Sprachnachweise würde die Auswahlmöglichkeit bei den Sprachtests stark eingeschränkt und in Zukunft würden international anerkannte Sprachnachweise (Goethe-Prüfung, DELF, TCF, TEF, etc.) bei einem ordentlichen Einbürgerungsverfahren nicht mehr akzeptiert. Zudem würden internationale Anbieter von Sprachtests ausgeschlossen und die Qualität der Prüfungen abnehmen. Dies ist weder im Interesse der Schweiz noch im Interesse der Städte, welche zentrale Standorte von international ausgerichteten Firmen sowie Bildungs- und Forschungsinstitutionen sind.

Anträge

Aufgrund dieser Überlegungen beantragen wir:

- ▶ **Den Schwellenwert von 600 Franken für Erwerbstätige zwischen 25 und 60 Jahren zu erhöhen.**
- ▶ **Auf die Senkung der Globalpauschale zu verzichten und den Deckungsgrad der Globalpauschale zu analysieren.**
- ▶ **Die Kostenentwicklung im Asylbereich und die finanziellen Auswirkungen des neuen Finanzierungssystems in das Monitoring der Integrationsagenda aufzunehmen und dabei zwingend die kommunale Ebene auch zu berücksichtigen.**
- ▶ **Auf die Anpassungen bezüglich Sprachnachweisen in der VZAE und der BÜV zu verzichten.**



Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktor

Martin Flügel

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

SAH Bern
OSEO Fribourg
OSEO Genève
OSEO Neuchâtel
SOS Ticino
SAH Schaffhausen
OSEO Valais
OSEO Vaud
SAH Zentralschweiz
SAH Zürich

Integration: Neues Finanzierungssystem Asyl / Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse: Änderung der AsylV 2, VZAE und BÜV

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen
Arbeiterhilfswerks (SAH)

Bern, 13. Oktober 2021

1. Einleitung

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den aus seiner Sicht wichtigsten Punkten.

2. Das Wichtigste in Kürze

Finanzierungssystem:

- Das SAH begrüsst die Absicht des Bundes, das Finanzierungssystem zu verbessern und Fehlanreize für die Kantone zu korrigieren.
- Der Fokus auf die Berufsbildung als wichtige Grundlage für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist ebenfalls positiv zu bewerten.
- Vor diesem Hintergrund befürwortet das SAH, dass künftig für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Alter von 18 bis 25 Jahren eine Globalpauschale ausgerichtet wird, unabhängig von ihrer Erwerbssituation.
- Die Einführung eines Korrekturfaktors wird auch begrüsst, dank welchem auch für 25-60jährige Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit tiefem Einkommen eine Globalpauschale ausgerichtet werden soll.
- **Das SAH lehnt die Senkung der Höhe der Globalpauschale zwecks Kostenneutralität jedoch ab: Eine Änderung des Finanzierungssystems darf im Ergebnis nicht dazu führen, dass die Leistungen für die begünstigten Personen in den Kantonen gekürzt werden.** Insbesondere für vorläufig Aufgenommene wäre das prekär, da für diese ohnehin bereits tiefere Ansätze in der Sozialhilfe gelten.
- Zudem bedauert das SAH, dass Asylsuchende vom neuen Finanzierungssystem ausgenommen werden sollen. **Bei Asylsuchenden im erweiterten Verfahren, die den Kantonen zugeteilt werden, sollte der Zugang zur Berufsbildung ebenfalls mit längerfristigem Blick auf die Integration von Personen mit Bleibeperspektive gefördert werden.**

Anforderung an Sprachtests:

Das SAH lehnt die Verschärfung der Anforderungen an Sprachtests ab. Es ist kein Handlungsbedarf ersichtlich, welcher diese Änderung rechtfertigen würde.

3. Neues Finanzierungssystem Asyl

Korrektur von Fehlanreizen

Das SAH begrüsst, dass bisherige Fehlanreize in der Integrationsförderung korrigiert werden sollen. Die Ausrichtung einer Globalpauschale für alle 18- bis 25-jährigen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen führt zu einer erfreulichen Stärkung des auch in der Integrationsagenda Schweiz verankerten Prinzips „Arbeit dank Bildung“. Auch der Korrekturfaktor für 25- bis 60-jährige Personen kann einen Beitrag zu einer verbesserten Erwerbsintegration dieser Personengruppe leisten. Allerdings beinhaltet muss der aktuelle Vorschlag um ein paar problematische Aspekte korrigiert werden, die im Folgenden erläutert werden:

Höhe der Globalpauschale

Die Senkung der Globalpauschale zwecks Kostenneutralität beurteilt das SAH allerdings kritisch. Zwar geht es bei der Änderung des Finanzierungssystems in erster Linie um eine Umverteilung der Mittel bei den Zahlungen des Bundes an die Kantone. Ob und wie weit dies dazu führt, dass die Kantone bei den begünstigten Personen Kürzungen vornehmen, ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch unklar. Es besteht das reale Risiko, dass Kantone die Kürzung der Globalpauschale zumindest teilweise auf die Begünstigten abwälzen, um eine entsprechende Erhöhung der eigenen Folgekosten zu vermeiden. **Eine Änderung des Finanzierungssystems darf im Ergebnis jedoch keinesfalls dazu führen, dass die Leistungen für die begünstigten Personen in den Kantonen gekürzt werden. Insbesondere für vorläufig Aufgenommene wäre das prekär,** da für diese ohnehin tiefere Ansätze in der Sozialhilfe gelten. In einigen Kantonen sind die Ansätze sogar deutlich zu tief (z.B. Kanton AG). Im erläuternden Bericht wird zwar darauf hingewiesen, dass das SEM die Kostensituation und insbesondere die Kostendeckung laufend beobachtet. Aus Sicht des SAHs reicht dies aber nicht aus – es besteht ein Risiko, dass zumindest bis zu einer ersten künftigen Kostendeckungsanalyse und Umsetzung entsprechender Massnahmen die Sozialhilfeansätze für die Begünstigten gesenkt werden.

Aufgrund dieses Risikos lehnt das SAH die Senkung der Globalpauschale und damit die kostenneutrale Umsetzung ab, solange keine flankierenden Massnahmen vorgesehen werden, welche verhindern, dass

- die Sozialhilfeansätze für vorläufig Aufgenommene gesenkt werden;
- vorläufig Aufgenommene vermehrt in Kollektivunterkünften untergebracht werden;
- Betreuungs- und Beratungsleistungen abgebaut werden oder
- Krankheitskosten restriktiver übernommen werden.

Höhe des Korrekturfaktors

Das SAH begrüsst, dass mit der Einführung eines Korrekturfaktors auch der Berufseinstieg und die Berufsbildung von Erwachsenen über 25 Jahren gefördert werden sollen. Viele Asylsuchende reisen im Erwachsenenalter ein. Um eine berufliche Grundbildung absolvieren zu können, sind zudem gewisse Sprachkenntnisse erforderlich. Da die systematische Unterstützung in der Sprachförderung aber oft erst nach einem Entscheid mit Bleiberecht einsetzt, können viele anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene erst mit mehrjähriger Verzögerung in eine berufliche Grundbildung starten. Gerade deshalb stellt die Förderung der beruflichen Grundbildung sowie die Möglichkeit der Teilzeiterwerbstätigkeit oder von Praktika und Arbeitseinsätzen auch für Erwachsene eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Integration dieser Personengruppe dar.

Allerdings scheint der zusätzliche Korrekturfaktor für Personen mit niedrigem Einkommen mit CHF 600 eher tief angesetzt. So dürfte in den meisten beruflichen Grundbildungen der Lehrlingslohn – spätestens ab dem zweiten Lehrjahr – oder die Entlohnung für Teilzeitstellen mehr als CHF 600 Franken betragen. Dies reicht aber längst nicht für eine Ablösung von der Sozialhilfe aus und es wird weiterhin Unterstützung und Betreuung notwendig sein.

Zusammenfassend begrüsst das SAH die Einführung des Korrekturfaktors. Es ist jedoch zwingend, die Wirkung des Korrekturfaktors begleitend zu analysieren, um zu erkennen, ob der festgelegte Betrag von CHF 600 die beabsichtigte Wirkung entfaltet und ob insbesondere das Ziel der Vermeidung einer Ungleichbehandlung der über 25jährigen Personen in Bezug auf die Berufsbildung effektiv erreicht werden kann. Werden diese Ziele nicht oder nur ungenügend erreicht, ist der Korrekturfaktor entsprechend anzupassen.

Förderung der Berufsbildung für Asylsuchende

Gemäss dem Vorentwurf soll das neue Finanzierungssystem nur für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge gelten. Für Asylsuchende soll weiterhin das alte System gelten. Dies wird mit *unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen* begründet. Die Kantone sollen weiterhin die Möglichkeit haben, Asylsuchenden im erweiterten Verfahren eine Erwerbstätigkeit zu bewilligen; dafür sollen jedoch weder positive noch negative Anreize gesetzt werden. Dass Asylsuchende aufgrund der noch unklaren Bleibeperspektive grundsätzlich keine Zielgruppe der Integrationsagenda bilden, ist nachvollziehbar. Jedoch besteht zugleich für einen Teil der Asylsuchenden eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten: Die Schutzquote im erweiterten Verfahren betrug 2020 66.8%. Die Erfahrung zeigt, dass es den Integrationsverlauf begünstigt, wenn Sprachförderung und Massnahmen zur Vorbereitung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt so früh wie möglich einsetzen.

Während die Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren nach kurzer Zeit einen Entscheid erhalten und während ihres Aufenthalts im Bundesasylzentrum keiner Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen, befinden sich Asylsuchende im erweiterten Verfahren gemäss Zielvorgabe der Neustrukturierung bis zu einem Jahr im Verfahren und der Kanton kann eine Erwerbstätigkeit bewilligen. Darum würde es im Sinne einer nachhaltigen Integrationsförderung mit längerfristiger Perspektive auch Sinn machen, die Berufsbildung sowie den Eintritt in den Arbeitsmarkt für Asylsuchende im erweiterten Verfahren gezielt zu fördern und allfällige Negativanreize – wie bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – zu beseitigen.

Das SAH empfiehlt darum, dass Asylsuchende ebenfalls im erweiterten Verfahren erfasst werden.

4. Anforderung an Sprachtests

Bereits heute sind die Anforderungen an Sprachkompetenzen als Integrationskriterium hoch. Dass die Sprachnachweise neu zusätzlich einen expliziten Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Schweizer Alltag aufweisen müssen, ist aus Sicht des SAHs jedoch eine zu hohe Anforderung. Diese Bedingung als Voraussetzung auf Verordnungsstufe zu verankern, ist unnötig.

Im erläuternden Bericht wird in keiner Weise dargelegt, wie sich die angeblichen Mängel der bisherigen Anforderungen an die Sprachtests in der Praxis manifestiert haben sollen. So wird auch nicht klar, inwiefern die vorgeschlagene Erhöhung der Anforderungen an Sprachkenntnisse überhaupt notwendig ist. Es ist somit kein hinreichend begründeter Handlungsbedarf ersichtlich.

Das SAH begrüsst die Durchführung von Sprachkursen und Sprachtests mit Bezug zum Schweizer Alltag, wie es der Sprachnachweis nach „fide“ beispielsweise auch vorsieht. Sollte die Änderung allerdings dazu führen, dass künftig keine alternativen Sprachnachweise mehr akzeptiert werden, so kann dies für einen Teil der Migrantinnen und Migranten negative Auswirkungen haben. Einerseits sind die „fide“-Tests meist teurer als andere aktuell anerkannte Tests, andererseits könnten sich Engpässe bei der Durchführung der «fide»-Tests ergeben.

Ein Bezug zum Schweizer Alltag wird zudem auch in anderen Sprachkursen hergestellt, die in der Schweiz angeboten werden. In den meisten Kursen werden konkrete Alltagssituationen behandelt sowie Kenntnisse über das Leben in der Schweiz vermittelt. Hingegen kann es sein, dass die international durchgeführten Sprachtests zum Nachweis des Sprachniveaus nach gemeinsamem europäischem Referenzrahmen (GER) nicht explizit auf die Schweizer Verhältnisse ausgerichtet sind. Dies ist jedoch für die Sprachkompetenz der Betroffenen und insbesondere für die Verständigung im Alltag und im Umgang mit Arbeitgebern oder Behörden kaum relevant. Natürlich hilft es bei der Integration, wenn länderspezifische Ausdrücke bekannt sind. Aber angesichts der kulturellen Verwandtschaft der benachbarten Länder mit gleicher Sprache scheint dies nicht zwingend notwendig.

Der Aufwand, sämtliche Sprachtests explizit an diese neue Anforderung ausrichten zu müssen, ist angesichts des nicht ersichtlichen Handlungsbedarfs nicht verhältnismässig und daher nicht gerechtfertigt. **Das SAH lehnt darum die zusätzliche Anforderung an Sprachtests ab.**

5. Dank

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk

Marina Carobbio
Präsidentin

Caroline Morel
Leiterin Nationales Sekretariat

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

22. September 2021

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Neues Finanzierungssystem Asyl

Bund und Kantone haben sich darauf geeinigt, das gesamte Finanzierungssystem für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen zu überprüfen und dabei unter anderem die Betreuung, die Sozialhilfe und die Integrationsförderung optimal aufeinander abzustimmen und allfällige Fehlanreize im System zu beseitigen.

Das vorliegende Gesamtpaket erfüllt aus Sicht des Regierungsrats die angestrebten Zielsetzungen. Es ist aber nicht gelungen, ein einfaches System zu entwickeln. Insbesondere die Trennung der bisherigen Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene in je eine separate Pauschale erhöht die Komplexität des Systems. Jedoch können damit wesentliche Verbesserungen bezüglich Anreize und Fehlanreize erreicht werden. Die Anpassungen bringen insgesamt wichtige Verbesserungen und treten anfangs 2023 in Kraft.

Durch die Einkommensgrenze von Fr. 600.– werden zudem auch bei älteren Personen (ab 25 Jahren) verschiedene Bildungswege, Erwerbtätigkeiten und Arbeitseinsätze auf dem Weg in den Arbeitsmarkt ermöglicht, ohne dass ein Abzug erfolgt. Damit können die fallführenden Stellen (im Kanton Aargau somit auch Gemeinden) gemäss Zielsetzungen der Integrationsagenda, ihre Bemühungen für die Integration verstärken, ohne im Resultat negative Auswirkungen bei den Kostenerstattungszahlungen in Kauf nehmen zu müssen. Dass neu eine Einkommensschwelle von Fr. 600.– pro Monat gilt, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Der Regierungsrat anerkennt und begrüsst diesen Kompromiss als Teil des während zweier Jahre ausgehandelten Gesamtpakets. Grundsätzlich würde er bei beruflichen Integrationsmassnahmen aber die Ausrichtung der Globalpauschale ohne Einschränkung begrüssen. Dies würde den erwünschten Integrationsanreiz verstärken und zusätzlich die administrativen Abläufe vereinfachen.

Die Vorlage geht von einer kostenneutralen Umsetzung aus. Weder der Bund noch die Kantone sollten finanziell gewinnen respektive verlieren. Die Kostenneutralität ist jedoch abhängig von verschiedenen nicht exakt prognostizierbaren Parametern. Insbesondere in Bezug auf die Integration wird zurzeit von hohen Erfolgsquoten ausgegangen. Dies ist vor dem Hintergrund der Integrationsagenda Schweiz nachvollziehbar. Entsprechende Wirkungsanalysen liegen jedoch noch nicht vor. Je nach Entwicklung dieser Parameter wird das neue Finanzierungssystem nicht mehr kostenneutral sein, da die ursprünglichen Annahmen nicht eingetroffen sind. Aus diesem Grund begrüsst der Regierungsrat die Absicht der Durchführung einer Kostendeckungsgradanalyse durch das Staatssekretariat für Migration – dies auf Basis einer validen Datengrundlage, die erst im Jahr 2027 vorliegen wird. Ebenso begrüsst der Regierungsrat das Monitoring zum erzielten Einkommen der vorläufig aufgenommenen Personen.

Zu den einzelnen angepassten Bestimmungen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2) hat der Regierungsrat keine Bemerkungen.

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

Der Regierungsrat lehnt die vorgeschlagene Änderung betreffend Sprachnachweise ab. Der Vorschlag überzeugt inhaltlich nicht, weil verschiedene Integrationskriterien vermischt werden: Sowohl die Sprachkompetenz wie auch die Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen sind im bürgerrechtlichen wie im ausländerrechtlichen Verfahren zweifellos wichtig. Es handelt sich aber um separate Kriterien, die auch unterschiedlich geprüft werden. So wird die Vertrautheit mit hiesigen Verhältnissen im bürgerrechtlichen Verfahren beispielsweise im Rahmen des staatsbürgerlichen Tests und des Einbürgerungsgesprächs geprüft (§ 6a Gesetzes über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht, KBüG). Zudem ist es fraglich, ob die Vertrautheit mit hiesigen Verhältnissen im Rahmen eines Sprachtests überhaupt angemessen geprüft werden kann. Ein Sprachtest bleibt ein Sprachtest.

Renommierte Anbieter qualitativ hochwertiger internationaler Tests (etwa das Goethe-Institut oder telc) würden für den kleinen Deutschschweizer Markt kaum spezifische Tests entwickeln. Damit würde mit den geplanten Änderungen die Auswahl der akzeptierten Sprachtests stark sinken, was der Qualität tendenziell abträglich ist.

Der Regierungsrat hält eine vertiefte Diskussion zu den Kriterien für subventionierte Sprachkurse und den entsprechenden Tests für sinnvoll, wie dies im Hinblick auf die Kantonalen Integrationsprogramme 3 geplant ist. Die Kriterien für die Sprachnachweise jetzt über alle Kategorien hinweg anzupassen, ist jedoch vorschnell und im Resultat sehr inkohärent.

Antrag

Auf Änderungen betreffend Sprachnachweise ist zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Joana Filippi
Staatschreiberin

Kopie

- info-subventionen@sem.admin.ch

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl
Abteilung Subventionen
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

28. September 2021

Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 23. Juni 2021 eingeladen, zum neuen Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse Stellung zu nehmen. Gerne lassen wir uns wie folgt vernehmen:

Neues Finanzierungssystem Asyl

Anlässlich der bei den Kantonen durchgeführten Konsultation durch die SODK und KdK hat sich der Kanton Solothurn mit Schreiben vom 21. Januar 2021 zum neuen Finanzierungssystem dahingehend geäussert, dass er dieses grundsätzlich begrüsst. Insbesondere die Verfolgung des Grundsatzes «Arbeit dank Bildung», welcher einen integralen Bestandteil der Integrationsagenda Schweiz (IAS) ausmacht, wird dabei unterstützt.

Das neue Finanzierungssystem eliminiert die bisher bekannten Fehlanreize bei jungen Erwachsenen und Teilzeiterwerbstätigen. Mit dem neuen Finanzierungssystem muss eine Vereinfachung des bis dahin komplexen Subventionierungsmodells erreicht werden.

Um sicherzustellen, dass das neue Finanzierungssystem nicht zu Mehrbelastungen bei den Kantonen führt, gilt es dieses kontinuierlich im Auge zu behalten, um gegebenenfalls frühzeitig und korrigierend eingreifen zu können. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die zusätzlich entstehenden Kosten bei der durchgehenden Fallführung mit den Globalpauschalen gedeckt werden können. Auch soll der neu festgelegte Korrekturfaktor «tiefes Erwerbseinkommen», welcher für Personen mit einem Einkommen von 600 Franken oder weniger zum Tragen kommen soll, begleitend analysiert werden, um dessen Wirkungsgrad zu messen.

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

Gemäss erläuterndem Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens sollen künftig Sprachnachweise einen konkreten Bezug zur Schweiz aufweisen und die Prüfung der Sprachkenntnisse in Form eines kommunikativen Ansatzes, der auf konkreten Alltagssituationen in der Schweiz basiert, erfolgen. Die Begründung, dass mit dieser Erweiterung der Nachweis des Integrationskriteriums der Sprachkompetenz besser erbracht werden kann, ist nachvollziehbar. Der Kanton Solothurn ist jedoch der Meinung, dass die Ausrichtung von Sprachnachweisen auf die schweizerischen Verhältnisse nicht dazu führen darf, dass das Integrationskriterium der Sprache mehr Gewicht erhält als die restlichen Integrationskriterien. Dies würde die Prüfungsexpertinnen und -experten in eine Rolle drängen, die ihnen nicht zugeschrieben werden soll.

Der Kanton Solothurn ist der Ansicht, dass eine Erweiterung der Anforderungen nur zielführend ist, sofern weiterhin eine Auswahl an unterschiedlichen Sprachnachweisen anerkannt wird. Einige der bisher anerkannten Sprachnachweise sind, wie im erläuternden Bericht festgehalten, auf international anerkannte Qualitätsstandards ausgerichtet und weisen wenig Bezug zum Alltag in der Schweiz auf. Die erweiterten Anforderungen werden insbesondere vom fide-Sprachnachweis abgedeckt. Im Rahmen der Beurteilung verfügen die Prüfungsexpertinnen und -experten jedoch auch bei anderen Sprachnachweisen über einen gewissen Spielraum.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Zielgruppen der schulgewohnten und schulungsgewohnten Personen unterschiedliche Bedürfnisse hinsichtlich des Deutschunterrichts und auch in Bezug auf die Sprachnachweise aufweisen. Wir möchten explizit darauf hinweisen, dass vor allem für schulgewohnte Personen, welche eine Ausbildung und/oder die Integration in den 1. Arbeitsmarkt anstreben, andere Sprachnachweise (z.B. telc-Zertifikat) Vorteile gegenüber dem fide-Sprachnachweis mit sich bringen. So wird beispielsweise von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Kanton Solothurn überwiegend ein telc- oder Goethe-Zertifikat verlangt. Der fide-Sprachnachweis ist in der Wirtschaft nach wie vor wenig bekannt und anerkannt. Er eignet sich aus unserer Sicht vor allem für die Überprüfung der Kenntnisse einer Landessprache von schulungsgewohnte Personen oder Personen, die keine Sprachkurse absolviert haben.

Die Erweiterung der Anforderungen darf unseres Erachtens nicht dazu führen, dass Personen den Sprachnachweis doppelt erbringen müssen, d.h. einen fide-Sprachnachweis für das ausländer- und bürgerrechtliche Verfahren und einen anderen Sprachnachweis für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt respektive als Grundlage für den Einstieg in eine Ausbildung (EBA, EFZ). Mit einer Auswahl an unterschiedlichen Sprachnachweisen wird zu einer gelingenden Integration aller Zielgruppen beigetragen. Diesen Aspekt gilt es aus Sicht des Kantons Solothurn unbedingt zu berücksichtigen.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Susanne Schaffner
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Marianne Hochuli
Leiterin Bereich Grundlagen
Mitglied Geschäftsleitung
Adligenswilerstrasse 15
6002 Luzern

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
info-subventionen@sem.admin.ch

Luzern, 21. September 2021

Vernehmlassung Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Gerne möchten wir zur Vernehmlassung des Neuen Finanzierungssystems Asyl aus armutspolitischer Sicht Stellung nehmen. Caritas setzt sich mit Projekten und für Rahmenbedingungen ein, die Armut verhindern, bekämpfen und lindern.

1. Finanzierungssystem:

Grundsätzlich begrüsst Caritas die Absicht des Bundes, das Finanzierungssystem zu verbessern und Fehlanreize für die Kantone zu korrigieren. Wir begrüssen auch den Fokus auf die Berufsbildung als wichtige Grundlage für die Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Ebenso, dass künftig neu auch für erwerbstätige Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bis 25 Jahre sowie für 25-60jährige Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit tiefem Einkommen eine Globalpauschale ausgerichtet werden soll.

Gegen Senkung der Globalpauschale

Hingegen beurteilt Caritas aus armutspolitischer Sicht die Senkung der Höhe der Globalpauschale zwecks Kostenneutralität als höchst kritisch. Es werden zwar mehr Menschen von einer Globalpauschale profitieren können, sie alle sollen jedoch tiefere Beträge erhalten. Eine Änderung des Finanzierungssystems darf jedoch nicht dazu führen, dass die Leistungen für die begünstigten Personen in den Kantonen gekürzt werden. Insbesondere für vorläufig Aufgenommene wäre das sehr prekär, da für sie ohnehin bereits tiefere Ansätze in der Sozialhilfe gelten. Daher muss die Maxime der Kostenneutralität fallengelassen werden. Die zentrale Einsicht, die Berufsbildung stärker zu fördern bedarf zusätzlicher Mittel. Die Umsetzung darf nicht mit einer Verschiebung der Gelder unter Kürzung der Globalpauschale einhergehen.

Die Globalpauschale wird hauptsächlich für den Lebensunterhalt und die Unterkunft eingesetzt. Bei einer Kürzung der Globalpauschale des Bundes besteht die Gefahr, dass die Kantone auch bei der Unterbringung und somit der Wohnqualität sparen. Dies ist dem Integrationsprozess nicht zuträglich, ist doch gerade die Wohnform ein entscheidendes Kriterium, um sich in den Schweizer Verhältnissen zurechtzufinden und integrieren zu können.

Caritas beurteilt auch als kritisch, dass Asylsuchende vom neuen System ausgenommen werden sollen. Bei Asylsuchenden im erweiterten Verfahren, die den Kantonen zugeteilt werden, sollte der Zugang zur Berufsbildung ebenfalls gefördert werden mit längerfristigem Blick auf die Integration von Personen mit Bleibeperspektive. Sind Asylsuchende ausgeschlossen, besteht die Gefahr, die anspruchsvollen Ziele der Integrationsagenda zu verfehlen.

2. Anforderung an Sprachtests:

Caritas lehnt die verschärften Anforderungen an Sprachtests ab. Bereits heute sind die Anforderungen an Sprachkompetenzen als Integrationskriterium hoch. Dass die Sprachkompetenzen bereits in diesem Stadium einen expliziten Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Schweizer Alltag aufweisen müssen, ist eine übertrieben hohe Anforderung.

Wir bitten Sie um die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Caritas Schweiz



Hans Krummenacher
Stv. Direktor



Marianne Hochuli
Leiterin Bereich Grundlagen



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58
3012 Bern
031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch

Per Mail an: info-subventionen@sem.admin.ch

Bern, 14. Oktober 2021

Vernehmlassungsantwort der SBAA: Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Wird zu einem Punkt nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten.

Die Vorlage bezweckt einerseits eine Änderung der Sprachvoraussetzungen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren (VZAE und BüV). Andererseits soll durch Anpassungen beim System der Globalpauschalen, die der Bund für sozialhilfebeziehende, bleibeberechtigte, geflüchtete Personen an die Kantone ausrichtet, der Anreiz zugunsten deren Bildung und Integration gestärkt werden (AsylV2).

Neues Finanzierungssystem Asyl (AsylV 2)

Die SBAA begrüsst im Grundsatz die Absicht des Bundes, das Finanzierungssystem im Asylbereich zu verbessern und Fehlanreize für die Kantone zu korrigieren. Im Sinne einer nachhaltigen, bildungsorientierten Integration ist es positiv, dass künftig für alle anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bis 25 Jahre, unabhängig ob sie in Ausbildung oder erwerbstätig sind, sowie für 25- bis 60-jährige anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit tiefem Einkommen eine Globalpauschale ausgerichtet werden soll.

Hingegen lehnt die SBAA die Senkung der Höhe der Globalpauschalen zwecks Kostenneutralität ab: Eine Änderung des Finanzierungssystems darf im Ergebnis nicht dazu führen, dass die Leistungen für die begünstigten Personen in den Kantonen gekürzt werden. Insbesondere bei vorläufig Aufgenommenen wäre das verheerend, da diese bereits heute bloss Asylfürsorge statt Sozialhilfe erhalten. Auf die Maxime der Kostenneutralität soll zugunsten einer langfristigen wirtschaftlichen Integration verzichtet werden.

Die SBAA lehnt ebenfalls klar ab, dass die Globalpauschale für Asylsuchende im neuen System von derjenigen von vorläufig Aufgenommenen getrennt und «weder positive noch negative Anreize» zugunsten deren Bildung und Arbeitsintegration gesetzt werden sollen. **Wie die SBAA in ihrem Fachbericht «Zugang zu Bildung unabhängig vom Aufenthaltsrecht» empfiehlt, soll Asylsuchenden im erweiterten Verfahren, die den Kantonen zugeteilt werden, ein gleichbe-**



rechtiger Zugang zur Bildung gewährt werden. Nur ein unmittelbarer Zugang zu Sprachkursen und weiteren – dem jeweiligen Potenzial der einzelnen Person entsprechenden – Bildungsangeboten wird den Grundsätzen «Je früher desto besser für alle»¹ und «Arbeit dank Bildung»² gerecht. **Mit Blick auf die langfristigen volkswirtschaftlichen Gesamtkosten sind alle Asylsuchenden, unabhängig von möglichen Bleiberechtsperspektiven, gleich zu behandeln.**

Die SBAA teilt auch die Kritik der Kantone, wonach der Einkommensschwellenwert von Fr. 600.- zu tief ist. Um dem Begriff der «tiefen Einkommen» gerecht zu werden, muss dieser Schwellenwert deutlich höher angesetzt werden. Ansonsten besteht weiterhin die Gefahr eines Fehlanreizes, denn auch Personen die in «gut entlohnten» Praktika o.ä. tätig sind, müssen weiterhin in ihrer Aus- und Weiterbildung unterstützt und nicht zu einer möglichst raschen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gedrängt werden.

Schliesslich noch eine Bemerkung zum «Modell Berufsbildung»: **Die SBAA lehnt dieses ab, da es zu einseitig auf die berufliche Grundbildung in Form einer Berufslehre fokussiert.** Die [Falldokumentationen der SBAA](#) zeigen eindrücklich auf, dass die schweizerische Integrationspolitik verstärkt auch auf höhere schulische Abschlüsse ausgerichtet werden muss. **Das Ziel, dass die Kantone eine nachhaltige Bildung von geflüchteten Menschen vor eine kurzfristige Arbeitsintegration stellen, unterstützt die SBAA hingegen selbstverständlich.**

Anforderung an Sprachnachweise (VZAE und BüV)

Die SBAA begrüsst, dass bei Sprachnachweisen die Verwendung von Dialekt beim Sprechen und schweizerischer Ausdrücke beim Schreiben nicht mehr als Fehler bewertet werden. Die SBAA hat hinsichtlich der vorgesehenen Änderung aber aus folgenden Gründen grosse Bedenken:

Bereits heute sind die Anforderungen an Sprachkompetenzen als Integrationskriterium in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren sehr hoch. Neue Voraussetzungen an Sprachnachweise, wie der explizite Bezug zum Handeln im beruflichen und gesellschaftlichen Schweizer Alltag, bergen die Gefahr einer weiteren Überhöhung. Zudem schränkt dieses Kriterium potenziell die Auswahl der Anbieter:innen von Sprachtests ein, womit die Gefahr höherer Kosten für die Gesuchstellenden einhergeht. Schliesslich widerspricht eine Vermischung der Prüfung reiner Sprachkenntnisse mit dem Abfragen von Wissen über Werte, Normen, Rechte und Pflichten in der Schweiz dem Grundsatz von Treu und Glauben.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Noémi Weber
Geschäftsleiterin SBAA

¹ Siehe «Je früher, desto besser für alle, Integration durch Zugang zu Bildung und Beruf für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene ist ein Gebot der Stunde.»

² Siehe «Integrationsagenda Schweiz (Phase II), Anpassung des Finanzierungssystems Asyl».

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@sh.ch



Regierungsrat

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
3003 Bern

per E-Mail an:
info-subventionen@sem.admin.ch

Schaffhausen, 28. September 2021

**Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse
Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum neuen Finanzierungssystem Asyl sowie zur Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit und unterbreiten Ihnen mit vorliegendem Schreiben die Stellungnahme des Kantons Schaffhausen.

1. Neues Finanzierungssystem Asyl (Art. 2 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen [Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312])

Der Bundesrat und die Kantonsregierungen haben im Frühling 2018 entschieden, die Integrationsagenda Schweiz (IAS) weiterzuentwickeln und in einer zweiten Phase die Finanzierung der Unterbringung, Betreuung und Integration im Flüchtlings- und Asylbereich insgesamt zu überprüfen und dabei insbesondere folgende Ziele anzustreben:

- Schaffung eines einfachen und kohärenten Finanzierungssystems
- Verstärkung der Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration
- Behebung bestehender Fehlanreize

Vorgegeben war zudem, dass die Anpassungen insgesamt keine Kostenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen verursachen dürfen.

Das unterbreitete Gesamtpaket erfüllt die vorgegebenen Zielsetzungen teilweise. Der Schlussbericht zuhanden der Koordinationsgruppe zeigt nachvollziehbar auf, dass sich die beiden gesuchten Qualitäten «kohärent» und «einfach» aufgrund der sehr komplexen Anforderungen an ein faires und effizientes Finanzierungssystem zum Teil im Wege stehen. So ist es deshalb nicht gelungen, ein radikal einfaches System zu entwickeln, jedoch können wesentliche Verbesserungen bezüglich Anreizen beziehungsweise Fehlanreizen erreicht werden. Vor diesem Hintergrund ist das neue Finanzierungssystem Asyl im Grundsatz zu begrüßen. Die Stossrichtung der Vorschläge steht in Übereinstimmung mit dem kantonalen Integrationsprogramm (KIP) und dem kantonalen Umsetzungskonzept der IAS. Der vorliegende Anpassungsvorschlag beseitigt einen wesentlichen finanziellen Fehlanreiz im bisherigen Finanzierungssystem und bestärkt damit die langjährigen Bemühungen des Kantons Schaffhausen, Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich nach Möglichkeit über eine Berufsausbildung nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In einigen Punkten besteht jedoch weiterer Handlungsbedarf.

1.1. Arbeit dank Bildung

Das bisherige Finanzierungssystem enthält ein komplexes Bonus-Malus-Element, das in verminderter Form im neuen System bestehen bleiben und den Kantonen einen finanziellen Anreiz zur raschen Arbeitsmarktintegration setzen soll. Die Hinführung zur Berufsbildung oder via Praktika und Teilzeiterwerbstätigkeit in den Arbeitsmarkt wurde von diesem Finanzierungssystem bisher mit dem Abzug einer Globalpauschale in der schweizweiten Rechnung "bestraft". Dieser Fehlanreiz soll durch zwei wichtige Änderungen im neuen Finanzierungssystem vermieden werden:

- Für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge bis zum 25. Altersjahr wird unabhängig von ihrem Erwerbstatus eine Globalpauschale ausbezahlt.
- Für erwerbstätige 25- bis 60-jährige Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit einem Erwerbseinkommen unter CHF 600 pro Monat wird keine Globalpauschale mehr abgezogen.

Diese Anpassungen sind zu begrüßen. Sie spiegeln die Zielsetzungen der IAS und unterstreichen das zentrale Prinzip «Arbeit dank Bildung» als Grundlage einer nachhaltigen Integration in das schweizerische Bildungssystem und den Arbeitsmarkt. Zu beanstanden ist jedoch die Höhe des Schwellenwertes für den Abzug einer Globalpauschale bei Erwerbstätigkeit von 25- bis 60-jährigen Personen. Dieser ist mit CHF 600 deutlich zu tief angesetzt. Wir regen daher an, dass der Schwellenwert auf CHF 1'000 erhöht wird. Damit soll bewirkt werden, dass der gesuchte positive Steuerungseffekt insbesondere für Personen in der Berufslehre (wenn überhaupt) nicht nur im ersten Berufsbildungsjahr greift. Personen in der Berufsbildung sind in der Regel bis zum Abschluss der Ausbildung auf Sozialhilfeleistungen, Begleitung und individuelle Förderung angewiesen. Diese Kosten sind von den Kantonen zu tragen. Insbesondere nach Übergang aus

der Bundeszuständigkeit fallen sie bei den nicht selten über diese Zeit hinausreichenden Ausbildungen vollständig bei den Kantonen bzw. den Gemeinden an.

1.2. Auftrennung der Globalpauschale für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene

Aus integrationspolitischer Sicht bedauerlich ist, dass die Asylsuchenden von den vorgeschlagenen Änderungen ausgenommen und weiterhin dem bisherigen Finanzierungssystem unterworfen bleiben. Die Situation der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren bleibt unbefriedigend. Im Sinne einer sinnhaften und nachhaltigen Integrationsförderung sollten die Rahmenbedingungen für Asylsuchende vor dem Hintergrund der angestrebten Ziele der IAS und des neuen Asylverfahrens unbedingt überdacht werden.

1.3. Anpassung der Globalpauschalen / mangelnde Kostendeckung

Am neuen Finanzierungssystem Asyl einzuwenden ist die geplante Senkung der Globalpauschalen GP 1 und GP 2. Die vorgeschlagene Senkung der GP 1 und GP 2 ist eine direkte Folge der Vorgabe des Bundes, wonach die Anpassungen insgesamt kostenneutral sein müssen. Diese Vorgabe mag zwar in der Logik des Projekts verständlich sein, sie steht jedoch quer zu den realen Verhältnissen. Es ist eine unbestreitbare Tatsache, dass die Lebenshaltungskosten und nicht zuletzt auch die Gesundheitskosten in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen sind. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SKOS) pocht deshalb seit Jahren auf eine Erhöhung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL). Dieser wurde dann auch in den meisten Kantonen per 1. Januar 2020 erhöht, so auch im Kanton Schaffhausen. Am 13. September 2021 hat der Schaffhauser Kantonsrat zudem die von der SKOS und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) empfohlene, teuerungsbedingte Anpassung des GBL per 1. Januar 2022 beschlossen. Trotz der nachweislich gestiegenen Kosten wurden die Globalpauschalen nicht in gleichem Umfang angepasst. Ein Nachweis des Bundes, dass die Pauschalen kostendeckend sind, steht noch aus. Im Rahmen der Beratungen des neuen Finanzierungssystems wurde dieser Punkt mit Verweis auf die fehlende bzw. unsichere Datenbasis ausgeklammert bzw. verschoben. Tatsache ist jedoch, dass die Pauschalen insbesondere auch in der Asylfürsorge bei weitem nicht ausreichen, um den effektiven Bedarf zu decken und damit ein menschenwürdiges Leben sicherzustellen sowie den notwendigen Zugang zu integrationsfördernden Massnahmen zu ermöglichen.

Hinzu kommt, dass die Kantone bei der Umsetzung der IAS angehalten sind, weitreichende Investitionen zur Umsetzung der Wirkungsziele zu tätigen, die mit den Bundesmitteln nicht gedeckt sind. Insbesondere die Einführung und konsequente Umsetzung der durchgehenden Fallführung verursacht erhebliche Mehrkosten, die sich nicht auf die Integrationspauschale abwälzen lassen, weil sonst die notwendigen Integrationsmassnahmen nicht bedarfsgerecht angebo-

ten und durchgeführt werden könnten. Eine qualitativ gute Umsetzung der durchgehenden Fallführung ist jedoch entscheidend für den Erfolg der IAS. Die erhebliche Intensivierung der Betreuung und Beratung im Rahmen der durchführenden Fallführung gemäss IAS erfordert einen höheren Beteiligungsbeitrag des Bundes.

Im Rahmen der Umsetzung der IAS sind die Kantone ferner angehalten, ihre Massnahmen zum Beispiel im Bereich der frühen Kindheit auszubauen, um das entsprechende Wirkungsziel zu erreichen. Gemäss den Vorgaben des Bundes dürfen die Kantone den erheblichen finanziellen Aufwand jedoch – zu Recht – nicht über die Integrationspauschale abrechnen. Dies aus systematischen Gründen, aber auch weil die Kantone sonst Gefahr liefen, die Integrationspauschale weitgehend für den kostenintensiven Bereich der familienergänzenden Betreuung aufzubrauchen. Ein Grossteil der Investitionen in Massnahmen der frühen Kindheit ist deshalb über die Globalpauschalen, über zusätzliche kantonale Beiträge oder über Dritte zu finanzieren. Letzteres kann in Einzelfällen überbrückend wirken, stellt aber keine nachhaltige Lösung dar (vgl. z.B. Familienförderung im Asylbereich durch die Windler-Stiftung im Kanton Schaffhausen). Weitere inhaltlich zu unterstützende, allerdings kostenintensive Empfehlungen finden sich im Schlussbericht «Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems» vom 17. Juni 2020.

Im Weiteren ist zu bedenken, dass in den kommenden Jahren aufgrund des Wechsels der Zuständigkeiten für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge massive Mehrkosten im Bereich der Sozialhilfe auf die Kantone und Gemeinden zukommen. Diese Entwicklung wird sich aufgrund der Absicht, vermehrt besonders vulnerable Personen aufzunehmen, nicht vermindern, eher noch verstärken. Diese Kostenentwicklung darf nicht einseitig zu Lasten der Kantone und Gemeinden erfolgen. Die Globalpauschalen und der Beitrag an die Betreuungskosten sind deshalb rasch, umfassend und verbindlich zu prüfen und an die entsprechenden Realitäten anzupassen.

1.4. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das vorgelegte Gesamtpaket im Rahmen der Projektanlage nicht alle Vorgaben einlöst und bezüglich der Asylsuchenden an Perspektive vermissen lässt. Trotzdem beseitigt das neue Finanzierungssystem Asyl Fehlanreize im bisherigen System, weshalb wir es im Grundsatz begrüssen. Kritisch betrachten wir insbesondere die Vorgabe, dass die Anpassungen insgesamt keine Kostenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen verursachen dürfen. Dies führt dazu, dass sämtliche Verbesserungen bezüglich der Vermeidung von Fehlanreizen mit mehr oder weniger deutlichen Senkungen bei den Globalpauschalen "erkauft" werden müssen. Dies ändert zwar nichts am zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag, zeigt aber bei näherer Betrachtung deutlich auf, dass die aktuelle Höhe der Globalpauschalen vor dem Hintergrund der neuen Ziele der Asyl- und Integrationspolitik grundsätzlich nicht zur Erfüllung des Auftrags ausreicht. Wir regen an, dass der Bund sich stärker an den

Betreuungs- und Gesundheitskosten der Kantone beteiligt. Zudem wäre es begrüssenswert, wenn der Bund in Aussicht gestellte Kostendeckungsanalyse der Globalpauschalen zeitnah angehen würde.

2. Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse (Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201] und die Bürgerrechtsverordnung [BüV; SR 140.1])

Die Anforderungen an Sprachnachweise sollen dahingehend erweitert werden, dass sie einen konkreten Bezug zur Schweiz aufweisen und Sprachkenntnisse anhand eines kommunikativen Ansatzes prüfen, der auf konkreten Alltagssituationen in der Schweiz basiert und hierzulande gebräuchliche Begrifflichkeiten verwendet. Die Anforderungen an die Sprachtests seien nicht ausreichend, um das Integrationskriterium der Sprachkompetenzen zu erfüllen. Damit die Prüfung der Sprachkenntnisse auf die restlichen Integrationskriterien abgestimmt erfolgen könne, seien die Anforderungen an die Sprachnachweise zu präzisieren.

2.1. Vermischung der Sprachanforderungen mit anderen Integrationskriterien

Eine Vermischung der Überprüfung von Sprachkompetenzen und weiteren Integrationskriterien ist nicht zielführend. Ein Sprachtest kann und soll nicht weiterführende Integrationskriterien überprüfen. Auch wenn der fide-Test auf die sprachliche Alltagsrealität in der Schweiz ausgerichtet ist, kann er die weiteren Integrationskriterien nicht besser überprüfen als andere Sprachtests. Der fide-Test ist so angelegt, dass er zugänglich ist für den niederschweligen, bildungsfernen Bereich und somit sehr nah an der alltäglichen Sprachkompetenzpraxis dieser Zielgruppe. Dies sagt aber nichts über weitere Integrationskriterien aus.

Für einen grossen Teil der in der Schweiz lebenden Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten ist das vom Bund zur Verfügung gestellte fide-Zertifikat keine valable Alternative. Der fide-Sprachtest ist ursprünglich für lernungewohnte Personen entwickelt worden und deckt momentan die Niveaustufen A1-B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) ab (für den mündlichen Prüfungsteil kommt neu B2 hinzu). Die Besonderheit des fide-Tests ist, dass ein Hörverständnis möglich ist ohne Lesekenntnisse und dass im mündlichen Prüfungsteil Schweizerdeutsch zugelassen ist. Der handlungsorientierte Ansatz der fide-Kurse ebenso wie das fide-Qualifizierungssystem und die Möglichkeit, mit fide-Tests den Sprachstand differenziert nach den unterschiedlichen Kompetenzen überprüfen zu lassen, gehören zu den zentralen Innovationen der Integrationsförderung in der Schweiz. Mit seiner ausgeprägten Zielgruppenorientierung bildet das fide-System eine äusserst wichtige Ergänzung zum bestehenden Angebot an Sprachkursen und ALTE-anerkannten Sprachtests. Der fide-Test hat somit einen

wichtigen Stellenwert im Schweizer Kontext, ist aber nur in der Schweiz anerkannt. Lernge-
wohnte Migrantinnen und Migranten orientieren sich jedoch an den international anerkannten
Tests, die ihnen als Qualitätsausweis einen Mehrwert bieten und grössere Sprachräume öffnen.

2.2. Übersteuerung des Stufenmodells

Mit der letzten Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über
die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetzes; SR 142.20) und des Bürgerrechts wurde
das Stufenmodell Integration verankert und damit die Integrationsanforderungen klar definiert.
Bei der Berücksichtigung der persönlichen Situation einer Ausländerin oder eines Ausländers
wurden die Anforderungen an die Integration umso höher gesetzt, je mehr Rechte mit dem an-
gestrebten Rechtsstatus verliehen werden.

Im Einbürgerungsverfahren werden entsprechend mehr Integrationskriterien geprüft als in aus-
länderrechtlichen Verfahren für die Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung.
Das Integrationskriterium «Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen» ist nur im Bun-
desgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0; vgl. auch
Art. 2 BÜV) verlangt. In bürgerrechtlichen Verfahren wird dies anhand verschiedener Kriterien
geprüft. Konkret beinhaltet es unter anderem eine Überprüfung der gesellschaftlichen und poli-
tischen Verhältnisse der Schweiz, des Kantons und der Gemeinde sowie die Voraussetzung,
mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde ver-
traut zu sein. Es besteht deshalb keine Notwendigkeit, diese Integrationsanforderungen noch-
mals im Rahmen eines Sprachtest zu prüfen.

Eine Vermischung bzw. Zusammenführung der verschiedenen Integrationsanforderungen
würde die Systematik des Stufenmodells ausser Kraft setzen. Wenn neu auch in ausländerrecht-
lichen Verfahren politische und kulturelle Kenntnisse im Rahmen des Sprachnachweises geprüft
würden, würde dies eine Ausweitung der Sprachkompetenzüberprüfung auf weitere Integrati-
onsanforderungen bedeuten. Dies führt zu Unschärfen und vor allem auch zu Ungleichheiten im
System. Zudem würden die Sprachanforderungen unnötig spezifiziert und die internationale An-
schlussfähigkeit im Arbeits- und Wissenschaftsbereich erschwert.

Der unterbreitete Vorschlag überzeugt inhaltlich nicht, weil verschiedene Integrationskriterien
vermischt werden: Sowohl die Sprachkompetenz wie auch die Vertrautheit mit den hiesigen
Verhältnissen sind im bürgerrechtlichen wie im ausländerrechtlichen Verfahren zweifellos wich-
tig. Es handelt sich aber um separate Kriterien, die auch unterschiedlich geprüft werden. So wird
die Vertrautheit mit hiesigen Verhältnissen im bürgerrechtlichen Verfahren im Rahmen des Ein-
bürgerungsgesprächs geprüft. Zudem ist es fraglich, ob die Vertrautheit mit hiesigen Verhältnissen
im Rahmen eines Sprachtests überhaupt angemessen geprüft werden kann.

2.3. *Einschränkung der Testauswahl*

Die vorgeschlagenen Änderungen in der VZAE und in der BÜV würden Anbieter von international anerkannten Tests (z. B. Goethe-Institut oder telc bzw. die italienischen und französischen Äquivalente) tendenziell ausschliessen, weil der Schweizer Markt für sie zu wenig interessant wäre, um ihre Prüfungsformate zusätzlich zur ALTE-Akkreditierung auf die Verhältnisse in der Schweiz auszurichten und am Schweizer Alltag zu orientieren. Damit würden die vorgeschlagenen zusätzlichen Anforderungen an die Sprachtests in ausländerrechtlichen und bürgerrechtlichen Verfahren schliesslich zu einer starken Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer führen.

2.4. *Fazit*

Nach dem Ausgeführten lehnen wir die Änderungsvorschläge zur Präzisierung der Anforderung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse ab.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.



Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

A blue ink signature of Walter Vogelsanger.

Walter Vogelsanger

Der Staatsschreiber:

A blue ink signature of Dr. Stefan Bilger.

Dr. Stefan Bilger

Sicherheit und Justiz
Postgasse 29
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement
3003 Bern

Glarus, 14. Oktober 2021
Unsere Ref: 2021-154

Vernehmlassung i. S. Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und nehmen nachfolgend Stellung.

1. Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)

Hervorheben möchten wir zuerst unsere Anliegen hinsichtlich folgender beiden Themen:

Kostendeckungsgrad

Da der Bund den Kantonen für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich nur einen bescheidenen Beitrag entrichtet, sind die Bundesabgeltungen bei Berücksichtigung der Betreuungskosten bereits heute nicht kostendeckend. Mit der Neustrukturierung des Asylwesens werden dem Kanton Glarus praktisch nur noch Fälle im erweiterten Verfahren mit einer hohen Verbleibequote zugeteilt. Daher ist es wichtig, gerade auch angesichts der Auswirkungen der Corona-Pandemie, die längerfristige Entwicklung im Auge zu behalten, um gegebenenfalls korrigierend eingreifen zu können.

Korrektur tiefe Erwerbseinkommen

Die Wirkung dieses Faktors soll begleitend analysiert werden. Es ist zu überprüfen, ob der neu festgelegte Betrag von 600 Franken (bisher 400 Franken für Ausbildung und Beschäftigungsprogramme) die gewünschte Wirkung entfaltet. Aus unserer Sicht ist dieser neue Schwellenwert nach wie vor eher tief.

Im Weiteren soll nachfolgenden Punkten besondere Beachtung geschenkt werden:

Art. 22 AsylV 2

Gemäss ECOPLAN Studie zum neuen Finanzierungssystem Asyl darf der Kanton Glarus insgesamt mit leicht höheren Auszahlungen rechnen. Es wird sich weisen, ob diese Prognosen realistisch sind. Die Bundesbeiträge sind auch abhängig von der künftigen Zusammensetzung der Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Alter, Bildungsstand, Integrationshürden psychischer und physischer Art) sowie der allgemeinen Arbeitsmarktsituation.

Art. 23 AsylV 2

Dass neu auch für alle Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen von 18 bis 25 Jahren unabhängig von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. einer Ausbildung eine Globalpauschale ausbezahlt wird, ist sehr zu begrüßen. Dabei darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass es gerade im Asyl- und Flüchtlingsbereich zahlreiche Personen gibt, die eine Ausbildung absolvieren, aber älter als 25 Jahre sind. Im Kanton Glarus betrifft das momentan rund ein Drittel der Auszubildenden. Diese Personen bleiben während der Ausbildung sozialhilfeabhängig und verursachen ausbildungsbedingt in der Betreuung sowie in der wirtschaftlichen Unterstützung höhere Kosten für die Kantone. Entsprechend wäre es in diesem Zusammenhang überlegenswert, die Erhöhung der Alterslimite auf 28 Jahre zu prüfen. Die Wirkung des Korrekturfaktors «tiefe Erwerbseinkommen» wird, wie eingangs erwähnt, zu überprüfen sein. Der Ansatz liegt sehr tief. Selbst Lehrlingslöhne liegen schnell über einem Bruttolohn von 600 Franken. Aus unserer Sicht ist dies ein erster wichtiger Schritt, um Fehlanreize zu beseitigen, er dürfte aber nicht ausreichen. Aber nur eine fundierte Ausbildung wird letztlich in Zukunft verhindern, dass eine Person bei einer Restrukturierung oder einer Krise nicht in die Sozialhilfe abrutscht.

Die Kontrolle der monatlichen Finasi-Listen (Personenliste basierend auf ZEMIS-Daten), auf deren Grundlage die Globalpauschalen ausbezahlt werden, bedeutet sodann schon heute einen sehr hohen Aufwand für die Kantone. Die Ressourcen im Asyl- und Flüchtlingsbereich sollten gezielt für die Betreuung und Integration der Personen eingesetzt und nicht zunehmend durch administrative Aufgaben vereinnahmt werden, zumal die Betreuung aufgrund der steigenden Anzahl vulnerabler Personen anspruchsvoller geworden ist.

Art. 26 AsylV 2

Hier wird die Höhe der GP 2 für Flüchtlinge geregelt. Wie bereits erwähnt, ist der vorgesehene Betrag tiefer als der aktuelle. Die GP 2 wird gegenüber dem bisherigen Finanzierungssystem um insgesamt 4,7 % gekürzt. Hier gelten die gleichen Überlegungen wie bei Artikel 22 E-AsylV 2.

Art. 27 AsylV 2

Diese Bestimmung legt die Berechnungsformel für die GP 2 fest. Es handelt sich um dieselbe Formel wie in Artikel 23 E-AsylV 2, mit dem Unterschied, dass der Bestand an Flüchtlingen anstelle des Bestands an VA berücksichtigt wird. Auch bei den Flüchtlingen ist darauf zu achten, dass die Berechnungsformel nicht zu komplex wird.

2. Verordnungsanpassungen zur Präzisierung der Sprachnachweise

Die Bildungskurse der Koordinationsstelle Integration Flüchtlinge (KIF) des Kantons Glarus arbeiten gemäss fide Konzept (schweizerisches Programm zur Förderung der sprachlichen Integration). Der didaktische Ansatz von fide zeichnet sich durch Grundsätze wie Alltagsbezogenheit, Handlungs- und Bedürfnisorientierung aus. Die Erfahrungen in der Praxis sind positiv. Eine Sprachvermittlung gemäss fide unterstützt die Lernenden sich im Alltag und der Arbeitswelt der Schweiz zurechtzufinden. Das Programm wurde laufend weiterentwickelt und die KIF stellt zudem fest, dass die fide-Tests seit diesem Jahr anspruchsvoller und somit

qualitativ verbessert wurden. Aufgrund dieser Erfahrungen unterstützen wir die Verordnungsanpassungen des Bundesrates.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Bettiga', written in a cursive style.

Dr. Andrea Bettiga
Regierungsrat

E-Mail an (PDF- und Word-Version):
- info-subventionen@sem.admin.ch



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 23. Juni 2021 in obiger Angelegenheit und danken Ihnen für die Möglichkeit, Stellung zu beziehen.

Der Kanton Uri begrüsst grundsätzlich das neu vorgeschlagene Finanzierungssystem. Es folgt dem Grundsatz «Arbeit dank Bildung» als Grundlage einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. Die vorgeschlagenen Anpassungen ermöglichen es, wesentliche Verbesserungen bezüglich Anreize zu erzielen bzw. Fehlanreize wirksamer zu beseitigen. Das bisherige System führte dazu, dass die Kantone bei der Vorbereitung (Praktika) oder Aufnahme einer Ausbildung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen finanziell benachteiligt wurden. Das neue Modell entlastet die Kantone in finanzieller Hinsicht, so unter anderem auch bei Teilzeiterwerbstätigkeit. Bei Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen über 25 Jahren wird bei einem Einkommen von 600 Franken auf einen Abzug der Globalpauschale verzichtet.

Damit der Bund der Kostenneutralität Rechnung trägt, wird die Höhe der Globalpauschale vom Bund entsprechend vermindert. Diese Senkung soll sowohl bei der Globalpauschale für vorläufig aufgenommene Personen wie auch bei den Flüchtlingen angewendet werden. Für den Kanton Uri ist es zentral, dass die Umstellung auf das Finanzierungssystem kostenneutral erfolgen muss. Es darf keine Lastenverschiebung zwischen Bund und den Kantonen geben. Dementsprechend muss eine Kostendeckungsanalyse gemacht werden, damit die Höhe der Globalpauschale bei Bedarf schnell angepasst

werden kann. Im Weiteren muss am Sockelbeitrag und der Verwaltungskostenpauschale festgehalten werden. Ansonsten würde es kleinen Kantonen verunmöglichen, ihren Auftrag korrekt erfüllen zu können.

Die vorgeschlagene Einkommensschwelle von 600 Franken für den Korrekturfaktor für Erwachsene über 25 Jahre ist zu tief angesetzt. Eine Erhöhung für alle Personen, die in einer Lehre sind oder sich mit einem Praktikum auf eine Lehre vorbereiten, ist hier wünschenswert. Auch den Frauen, die nach oder neben der Kinderbetreuung mit Teilzeitjobs in die Erwerbstätigkeit kommen, sollte mehr Rechnung getragen werden.

Mit der Einführung des neuen Finanzierungssystems wird auch die Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene neu in je eine separate Pauschale aufgeteilt. Dies zeigt die unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen besser auf.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 1. Oktober 2021



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Urban Camenzind

Roman Balli

Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJDP

Per Email an
info-subventionen@sem.admin.ch

Luzern, 22. Oktober 2021

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können. Aufgrund von Ferien war es uns leider nicht möglich, die Frist einzuhalten. Zu den Vorschlägen nehme ich im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt Stellung:

Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)

Wir sind mit den vorgeschlagenen Änderungen der AsylV 2 einverstanden, erlauben uns jedoch, folgende ergänzenden Bemerkungen:

- **Kostendeckungsgrad:** Weil der Bund den Kantonen für die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich lediglich einen Beitrag und keine Vollkosten entrichtet, sind die Bundesabteilungen bei Berücksichtigung der Betreuungskosten bereits heute insgesamt nicht kostendeckend. Daher ist es wichtig, die längerfristige Entwicklung im Auge zu behalten, um gegebenenfalls korrigierend eingreifen zu können.
- **Korrekturfaktor bei tiefen Erwerbseinkommen:** Die Wirkung dieses Faktors soll durch den Bund und die Kantone gemeinsam und begleitend analysiert werden, da noch nicht erwiesen ist, dass der festgelegte Betrag von CHF 600 die gewünschte Wirkung erzielen wird. Auch in diesem Bereich soll gegebenenfalls korrigierend eingegriffen werden können.

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

Wir begrüssen grundsätzlich die Bemühungen, Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen möglichst rasch und nachhaltig in der Schweiz zu integrieren, um deren Sozialhilfeabhängigkeit reduzieren zu können. Wir bezweifeln jedoch, dass dies mit der vorgeschlagenen Ausrichtung von Sprachnachweisen erreicht werden kann. Wir beschränken uns im

Folgenden auf den Bereich des Bürgerrechtswesens und äussern uns dazu wie folgt:

zu Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe d BÜV

Ohne ausreichende Kenntnisse einer Landessprache ist eine berufliche und gesellschaftliche Integration nicht möglich. Aus dem Vernehmlassungsbericht ergibt sich, dass die Anforderungen der Sprachnachweise auf international anerkannten Sprachstandards beruhen. Diese würden sich jedoch nicht am Schweizer Alltag orientieren. Sie seien daher nur bedingt für den schweizerischen Integrationskontext und für den Nachweis eines Integrationskriteriums geeignet.

Generell gilt es dazu festzuhalten, dass die Voraussetzung der Kenntnis einer Landessprache für den Integrationskontext in einer bestimmten Sprachregion kein geeignetes Kriterium ist. Kenntnisse der italienischen oder französischen Sprache tragen zur Integration im deutschsprachigen Raum wie im Kanton Luzern nicht wesentlich bei. Dies kann nur dann gelten, wenn ein Kanton in Verschärfung der bundesrechtlichen Vorschriften die Kenntnis der vor Ort gesprochenen Sprache verlangt. Dies entspricht der Praxis des Kantons Luzern.

Hinzu kommt, dass das Vertrautsein mit den schweizerischen bzw. örtlichen Lebensverhältnissen bereits ein explizites Integrationskriterium bei der Einbürgerung ist und dort auch geprüft wird (vgl. Art. 11 Bst. b Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20.06.2014 [BüG], § 25 Kantonales Bürgerrechtsgesetz vom 15.05.2017 [KBüG]). Es ist daher nicht notwendig, dass die Gesuchstellenden im Einbürgerungsverfahren zusätzlich einen Sprachnachweis mit Bezug auf die schweizerischen Lebensverhältnisse vorweisen können.

Im Übrigen zeigen unsere Erfahrungen aus der Praxis nicht, dass Personen mit einem fide-Zertifikat besser integriert wären als Personen, die ein anderes anerkanntes Sprachzertifikat vorweisen, zumal das fide-Zertifikat aktuell nur bis zum Sprachniveau 81 erhältlich ist. Andere Anbieter bestätigen höhere Sprachniveaus (Goethe, tele), so dass diese Zertifikate gerade

höher qualifizierten Fachkräften mehr nützen. Es ist für diese geradezu frustrierend, wenn ihre (C-)Zertifikate nicht anerkannt werden und sie - nur zu Einbürgerungszwecken - ein zusätzliches Zertifikat auf tieferem Sprachniveau absolvieren oder ein fide-Dossier auf tieferem Niveau (81) beantragen müssen.

Übergangsbestimmung

Die Bedeutung der Übergangsbestimmung ist unklar. Der Wortlaut lässt darauf schliessen, dass nach dem 1. Januar 2025 nur noch Sprachnachweise akzeptiert werden dürfen, die nach dem neuen Konzept erfolgt sind. Das hätte zur Folge, dass alle Personen, welche schon früher ihre Kompetenzen durch Sprachnachweise erbracht haben, die aber nicht mehr anerkannt werden, nochmals einen neuen Sprachnachweis erbringen müssen. Dies erachten wir für unverhältnismässig, zumal das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen ja auch nochmals separat im Einbürgerungsverfahren geprüft wird.

Wir erachten deshalb die vorgeschlagenen Änderungen für den Bereich des Bürgerrechtsverfahrens nicht für sinnvoll.

Freundliche Grüsse

Guido Graf
Regierungsrat

