

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.