

**Bericht zum Entwurf der**

# **Teilrevision des Asylgesetzes**

**Juni 2001**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>ALLGEMEINER TEIL</b>	<b>4</b>
1.1	VORBEMERKUNG	4
1.2	GRUNDZÜGE DER VORLAGE	4
1.3	WICHTIGSTE ÄNDERUNGEN IM VERFAHRENS- UND VOLLZUGSBEREICH	5
1.3.1	<i>Drittstaatenregelung</i>	5
1.3.2	<i>Ersetzen der vorsorglichen Wegweisung durch Nichteintretensentscheide</i>	6
1.3.3	<i>Ersatzmassnahmen bei nicht vollziehbaren Wegweisungen</i>	8
1.3.3.1	Ausgangslage	8
1.3.3.2	Künftige Regelung	8
1.3.3.3	Rechtliche Auswirkungen	9
1.4	WICHTIGSTE ÄNDERUNGEN IM BEREICH DER SOZIALHILFE	9
1.4.1	<i>Neue Finanzierungsmodelle für den Asylbereich</i>	10
1.4.1.1	Ausgangslage	10
1.4.1.2	Ziele der Neuausrichtung	12
1.4.1.3	Grundsätze	12
1.4.1.4	Finanzierung der Sozialpolitik im Asylbereich durch Transferzahlungen	13
1.4.1.4.1	Die Finanzierung der Sozialhilfe während des Asylverfahrens, des vorübergehenden Schutzes solange kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung besteht sowie während der vorläufigen Aufnahme	14
1.4.1.4.2	Finanzierung der Sozialhilfe für Personen im Vollzugsprozess	19
1.4.1.4.3	Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge und für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung	22
1.4.1.5	Die ökonomischen und finanziellen Auswirkungen der institutionellen Anreize	23
1.4.1.6	Transparenz und Finanzaufsicht	27
1.4.1.6.1	Mehr Klarheit auf Bundesebene	27
1.4.1.6.2	Prüfbereiche Bund	27
1.4.1.6.3	Risikomanagement	27
1.4.1.6.4	Untersuchung der Wirksamkeit von Systemen	28
1.4.1.6.5	Änderungen im Gesetz	28
1.4.1.7	Die Einführung der neuen Finanzierungsmodelle	29
1.4.1.7.1	Ein mittelfristiges Ziel	29
1.4.1.7.2	Festlegung der Transferzahlungen und definitive Ausgestaltung der Bestimmungen zur Regelung der Globalpauschalen	29
1.4.1.7.3	Wichtigkeit der Übergangphase	29
1.4.2	<i>Soziale Rechte und Pflichten</i>	30
1.4.2.1	Einführung	30
1.4.2.2	Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene	31

1.4.2.3	Rückerstattung durch eine Sonderabgabe.....	33
1.4.2.3.1	Ausgangslage.....	33
1.4.2.3.2	Die Einführung einer Sonderabgabe.....	33
1.4.2.3.3	Vermögenswertabnahme .....	34
1.4.2.4	Minimalisierung der Sozialhilfeleistungen nach abgelaufener Ausreisefrist.....	35
1.4.2.5	Zugang zum Gesundheitssystem.....	36
1.4.2.6	Andere Änderungen im sozialen Bereich.....	37
<b>2</b>	<b>BESONDERER TEIL.....</b>	<b>38</b>
2.1	ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ÄNDERUNGEN DES ASYLGESETZES.....	38
2.1.1	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen.....	38
2.1.2	2. Abschnitt: Asylgesuch und Einreise.....	41
2.1.3	3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren.....	43
2.1.4	4. Abschnitt: Stellung während des Asylverfahrens.....	47
2.1.5	5. Abschnitt: Wegweisung .....	47
2.1.6	3. Kapitel: Asylgewährung und Rechtsstellung der Flüchtlinge .....	49
2.1.7	5. Kapitel: Fürsorge .....	51
2.1.8	6. Kapitel: Bundesbeiträge.....	55
2.1.9	7. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten .....	58
2.1.10	8. Kapitel: Rechtsschutz.....	62
2.1.11	10. Kapitel: Strafbestimmungen zum 5. Kapitel 2. Abschnitt.....	63
2.2	ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ÄNDERUNGEN DES ANAG.....	64
2.3	ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ÄNDERUNGEN DES KVG.....	67
2.3.1	Allgemeines.....	67
2.3.2	Zu den einzelnen Bestimmungen .....	70
2.4	ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ÜBERGANGSBESTIMMUNGEN .....	71
<b>3</b>	<b>FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN .....</b>	<b>72</b>
3.1	AUF DEN BUND.....	72
3.1.1	Neue Finanzierungsmodelle.....	72
3.1.2	Sonderabgabe.....	72
3.1.3	Auswirkungen weiterer Änderungen .....	73
3.2	AUF DIE KANTONE UND GEMEINDEN.....	73
3.2.1	Neue Finanzierungsmodelle.....	73

# **1 Allgemeiner Teil**

## **1.1 Vorbemerkung**

Zur Zeit befinden sich im Ausländer- und Asylbereich eine grössere Zahl von verschiedenen Vorlagen in der öffentlichen Diskussion. Die vom Bundesrat vorgelegten Entwürfe finden sich zudem in sehr unterschiedlichen Stadien auf dem Weg zur Einführung oder Behandlung. Der hier vorgestellte Entwurf einer Teilrevision des Asylgesetzes besitzt vielfältige Berührungspunkte mit diesen Vorlagen. So gibt es Verbindungen etwa zum sich in einer Totalrevision befindlichen Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG bzw. neu: AuG), zu der vom Parlament initiierten Teilrevision des ANAG im Bereich der Zwangsmassnahmen (00.420 Parlamentarische Initiative (Hess) Vorbereitungshaft bei Asylmissbrauch), zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (Vernehmlassung abgeschlossen), zu einem neuen Bundesgesetz über das Informationssystem Ausländer 2000 (befindet sich in Vorbereitung), zum Bundesgesetz über genetische Untersuchungen (Verabschiedung der Botschaft noch im Jahr 2001), sowie zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (Botschaft des Bundesrates am 29.2.2001 verabschiedet). Schliesslich ist auch noch auf die Volksinitiative „gegen Asylmissbrauch“ der SVP hinzuweisen, zu welcher der Bundesrat seine Botschaft am 15. Juni 2001 verabschiedet hat.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ist sich dieser gegenseitigen Abhängigkeiten bewusst und wird deshalb die Zusammenhänge und Abhängigkeiten während der weiteren Behandlung der verschiedenen Vorlagen selbstverständlich im Auge behalten. Es wird laufend sicherzustellen sein, dass bei Änderungen in den einzelnen Vorlagen die Auswirkungen auf die jeweils übrigen Erlasse geprüft und allfällige Änderungen und Ergänzungen vorgenommen werden können.

## **1.2 Grundzüge der Vorlage**

Der vorliegende Entwurf der Teilrevision des Asylgesetzes sieht sowohl im Verfahrens- und Vollzugsbereich wie auch im Fürsorgebereich umfassende Änderungen vor. Hauptpfeiler der Vorlage bilden die Bestimmungen über die Drittstaatenregelung, die Aufhebung und den Ersatz der vorsorglichen Wegweisung, die Ersatzmassnahmen bei nicht vollziehbaren Wegweisungen und bei einer schwerwiegenden persönlichen Notlage, die Neuausrichtung bei der Subventionierung der Kantone sowie über die Einführung der Sonderabgabe anstelle der bisherigen Sicherheitsleistungspflicht.

Zusätzliche Änderungen werden in folgenden Bereichen vorgenommen: Eröffnung elektronisch oder per Telefax übermittelter Verfügungen, Verfahren bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, Verfahren am Flughafen (inkl. Schaffung eines neuen Ausschaffungshaftbestandes), Vorgehen bei Wiederaufnahme eines abgeschriebenen Verfahrens, Nachweis der Familienzugehörigkeit, Rechtsstellung von Flüchtlingen, Einschränkung beim Zugang zum Gesundheitswesen, Rückkehrhilfe, Finanzaufsicht, Zeitpunkt der Papierbeschaffung, Bekanntgabe von Personendaten, Anzeige von Kriegsverbrechern, Zuständigkeit im Beschwerdeverfahren, Strafbestimmungen sowie Rechtstellung von Staatenlosen.

## 1.3 Wichtigste Änderungen im Verfahrens- und Vollzugsbereich

### 1.3.1 Drittstaatenregelung

Am 13. November 2000 reichte die Schweizerische Volkspartei (SVP) die eidgenössische Volksinitiative "gegen Asylrechtsmissbrauch" ein. Diese Initiative verlangt unter anderem die Einführung einer Drittstaatenregelung, nach der auf sämtliche Asylgesuche von Personen, die aus einem sicheren Drittstaat in die Schweiz eingereist sind, nicht einzutreten ist, wenn die Person dort ein Asylgesuch gestellt hat oder hätte stellen können.

Bevor die von der SVP vorgeschlagene Drittstaatenregelung im Detail analysiert wird, sollte zuerst der Begriff "Drittstaatenregelung" geklärt werden. Ein Blick in die ausländischen Asylgesetze zeigt aber bereits, dass es keinen einheitlichen Begriff der Drittstaatenregelung gibt. Der kleinste gemeinsame Nenner der bestehenden Drittstaatenregelungen findet sich darin, dass Asylsuchende in einem beschleunigten Verfahren in einen Staat weggewiesen werden können, der nicht der angebliche Verfolgerstaat ist, zu dem die asylsuchende Person aber eine gewisse Beziehung hat und in welchem das Non-refoulement-Gebot beachtet wird.

Die SVP-Initiative verlangt konkret die Einführung eines neuen Nichteintretenstatbestandes für asylsuchende Personen, die auf ihrer Flucht in einem sicheren Drittstaat um Asyl ersucht haben oder dies hätten tun können. Der Vorschlag stützt sich auf eine Empfehlung in einem Gutachten von Prof. Dr. Kay Hailbronner (Kay Hailbronner: "Kompatibilität des Schweizer Asylverfahrens mit Harmonisierungsbestrebungen im Asylrecht in der Europäischen Union", 1999).

Im Rahmen der Ausarbeitung der Botschaft zur SVP-Initiative hat der Bundesrat allerdings festgestellt, dass die vorgeschlagene Drittstaatenregelung formell zwar die Voraussetzungen der obigen Begriffsdefinition erfüllt: Als beschleunigtes Verfahren ist das Nichteintretensverfahren vorgesehen. Die Wegweisung soll in einen Staat erfolgen, der nicht der angebliche Verfolgerstaat ist. Die Beziehung zum Drittstaat besteht im Umstand, dass die asylsuchende Person diesen Staat auf ihrer Flucht durchquert hat und dort ein Asylgesuch eingereicht hat oder dies zumindest hätte tun können.

Nach einer vertieften materiellen Analyse muss aber festgestellt werden, dass die Drittstaatenregelung der Initianten zu weit geht: Das materielle Asylverfahren würde faktisch auf die kontingentsweise von der Schweiz aufgenommenen Flüchtlinge oder Schutzbedürftige eingeschränkt. Praktisch alle durch unsere Nachbarstaaten in die Schweiz geflüchteten Personen hätten keine Aussicht mehr auf die Durchführung eines Asylverfahrens, da in all diesen Fällen ohne weitere Voraussetzungen ein Nichteintretensentscheid zu fällen wäre. Dadurch erhielten aber auch Personen, welche eigentlich als Flüchtlinge anerkannt werden müssten, in der Schweiz keinen wirksamen Schutz mehr vor Verfolgung und keine adäquate Rechtsstellung. Die humanitäre Tradition der Schweiz würde damit weitgehend aufgegeben.

Der Bundesrat hat im Rahmen von parlamentarischen Vorstößen schon mehrmals betont, dass er gewillt ist, nach einer praktikablen und effizienten Drittstaatenregelung zu suchen (vgl. Motion Merz, 00.3069, Straffung des Asylverfahrens; Motion FDP-Fraktion, 00.3058, Straffung des Asylverfahrens; Fragestunde Heberlein, 00.5040). Da jedoch die Drittstaatenregelung der SVP-Initiative zu weit geht, drängt sich ein Blick auf die Drittstaatenregelungen anderer europäischer Staaten auf. Im erwähnten Gutachten von Prof. Dr. Kay Hailbronner

werden die Drittstaatenregelungen der Bundesrepublik Deutschland, von Frankreich, Österreich, Grossbritannien und den Niederlanden untersucht. Das Fazit in Bezug auf die Effizienz dieser Regelungen ist ernüchternd. Der Gutachter streicht einzig den wissenschaftlich kaum nachweisbaren Abschreckungseffekt bei der deutschen Drittstaatenregelung hervor. Aufgrund dieser Erkenntnisse scheint es nicht sinnvoll, einfach die Drittstaatenregelung einer dieser Staaten zu übernehmen.

Hingegen sollen die aufgrund einer umfassenden Analyse der schweizerischen Drittstaatenregelung erkannten Probleme, welche sich insbesondere auf die Durchführbarkeit des Verfahrens beziehen, auf gesetzgeberischem Weg behoben werden. Flankierend dazu soll auch der Vollzug von Wegweisungen in einen sicheren Drittstaat optimiert werden.

Die aktuelle Regelung auferlegt den Behörden eine sehr hohe Beweislast für die Anordnung einer Wegweisung in einen sicheren Drittstaat. Zudem besteht eine Lücke bei den Nichteintretenstatbeständen: Für asylsuchende Personen, die in einem sicheren Drittstaat auf ein entsprechendes Gesuch hin kein Asyl erhalten haben, gibt es im heutigen Recht keinen Nichteintretensgrund; auf ihr Gesuch muss daher immer materiell eingetreten werden.

Kern der vorliegenden neuen Regelung stellen daher folgende Bestimmungen dar: Zunächst wird eine klare Unterscheidung zwischen Drittstaaten im allgemeinen und *sicheren* Drittstaaten gemacht. Bei den ersteren muss die Behörde bei jeder Wegweisung im Einzelfall den Nachweis für die Sicherheit des Staates im Sinne der Einhaltung des Non-refoulement-Grundsatzes erbringen. Bei den neu vom Bundesrat als sicher bezeichneten Drittstaaten hingegen ist im Einzelfall kein Nachweis über die Sicherheit des Drittstaates mehr zu führen, sondern diese wird vermutet; die Vermutung, kann im Einzelfall vom Asylsuchenden nur durch entsprechend qualifizierte Beweise widerlegt werden.

### **1.3.2 Ersetzen der vorsorglichen Wegweisung durch Nichteintretensentscheide**

Die seit Erlass des Asylgesetzes vorgesehene Möglichkeit der vorsorglichen Wegweisung während des laufenden Asylverfahrens (Art. 23 und 42 AsylG [*bisher*]) ist heute behaftet mit einigen gravierenden Nachteilen, die den Wechsel zu einem verfahrensbeendenden Entscheid angezeigt erscheinen lassen. Zudem steht die vorgeschlagene Norm auch in einem engen Zusammenhang mit der neuen Drittstaatenregelung, welche die aktuelle Lösung, die über die vorsorgliche Wegweisung abläuft, ebenfalls durch einen neuen Nichteintretenstatbestand ablösen möchte.

Die aktuelle Regelung sieht im wesentlichen vor, dass die Asylbehörden einer Person, die durch einen Drittstaat in die Schweiz geflüchtet ist und hier um Asyl nachsucht, vorhalten können, sie könne in den Drittstaat zurückkehren, sofern dies zulässig, zumutbar und möglich ist. Gleiches gilt auch für Asylsuchende, denen die Einreise am Flughafen nicht bewilligt wird. Die Grundregel, wonach sich eine Person bis zum Abschluss des Asylverfahrens in der Schweiz aufhalten darf (Art. 42 Abs. 1 AsylG) gilt somit in diesen Fällen nicht.

Dennoch geht in Fällen der vorsorglichen Wegweisung in Drittstaaten das Verfahren weiter: Wegweisungen nach Artikel 23 oder 42 (*bisher*) zwingen die asylsuchende Person einzig dazu, im Drittstaat die Fortsetzung ihres Asylverfahrens in der Schweiz zu verlangen beziehungsweise dort den engültigen Entscheid über ihr

Asylgesuch in der Schweiz abzuwarten. Entsprechend sind vorsorgliche Wegweisungen nach Artikel 23 und 42 (*bisher*) als selbständig anfechtbare Zwischenverfügungen (im Sinne von Art. 107 Abs. 2 AsylG) ausgestaltet, die grundsätzlich keine Erwägungen zu den Asylgründen enthalten.

Dieses Konzept gibt allerdings keine Antwort auf eine wichtige Frage: Wieso kann man von einer asylsuchenden Person verlangen, dass sie in einem Drittstaat um Schutz nachsuchen soll, während doch gleichzeitig ihr Asylverfahren in der Schweiz noch hängig ist? Auf der einen Seite prüft die Schweiz in ihren eigenen Asylverfahren, ob eine asylsuchende Person bereits ein Asylverfahren in einem Drittstaat laufen hat und zieht diese Tatsache umgehend als Grund für einen Nichteintretensentscheid heran (Art. 32 Abs. 2 Bst. d) bei dem nicht mehr weiter auf die Asylgründe der asylsuchenden Person einzugehen ist. Zudem wird in einem solchen Fall die Wegweisung in den Drittstaat, in dem das Asylgesuch der betroffenen Person hängig ist, angeordnet. Auf der anderen Seite erwartet die Schweiz von Drittstaaten allerdings, dass sie auf Gesuche von Asylsuchenden selbst dann eintreten und diese behandeln, wenn sie noch ein hängiges Asylverfahren in der Schweiz haben. Dies jedenfalls folgt aus der heutigen Konzeption der vorsorglichen Wegweisung.

Eine solche Inkongruenz ist stossend und kann überdies in Fällen, in denen der Drittstaat bei einem hängigen Asylgesuch in der Schweiz nicht mehr bereit ist, die Person zurück- und in sein eigenes Asylverfahren aufzunehmen, zu einem nicht lösbaren Zuständigkeitskonflikt führen, welcher auch im Hinblick auf europakompatible Lösungen vermieden werden muss. Daher sieht der im Entwurf gemachte Vorschlag vor, dass sämtliche angehobenen Asylverfahren in der Schweiz – unter Beibehaltung der bisherigen Verfahrensfristen und –abläufe – durch einen Endentscheid abgeschlossen werden sollen. Die Fälle die bisher mit einer vorsorglichen Wegweisung und somit mit einer Zwischenverfügung nicht definitiv beendet werden, sollen neu mittels Nichteintretensentscheiden endgültig abgeschlossen werden können (vgl. Art. 23 Abs.1 Bst. b-c AsylG für Flughafenfälle und Art. 34 Abs. 3 [*neu*] AsylG für Fälle im Inland).

Die vorgeschlagene Lösung hat zudem weitere verfahrensrechtliche Vorteile. Die bisher bestehende Regelung der vorsorglichen Wegweisung hat zur Folge, dass sich eine gesuchstellende Person bei einer allfälligen Rückkehr in die Schweiz jederzeit auf das hängige Verfahren und die nicht geprüften Asylgründe berufen kann, sofern sie das Asylverfahren nicht vom Ausland aus weiterverfolgt hatte. In diesem Fall müssen die Asylbehörden das Gesuch wiederaufnehmen und die Asylgründe, die auch länger zurückliegen können, prüfen. Wird hingegen das Verfahren mit einem Nichteintretensentscheid beendet, so können sich die Behörden bei einer Wiederkehr der gesuchstellenden Person auf das bereits abgeschlossene Verfahren beziehen und das neue Verfahren wiederum beschleunigt mit einem Nichteintretensentscheid abschliessen (Art. 32 Abs. 2 Bst. e AsylG).

Allfällige Befürchtungen, dass Verfahren, die zu einem Nichteintretensentscheid führen, länger dauern könnten also solche, die mit einer vorsorglichen Wegweisung abgeschlossen werden, sind unbegründet. Bei allen Nichteintretensentscheiden wird in der Regel die aufschiebende Wirkung entzogen und der sofortige Vollzug angeordnet (Art. 45 Abs. 2 AsylG). Die gesetzlichen Behandlungsfristen – insbesondere am Flughafen – sollen zudem die gleichen bleiben, was auch deshalb möglich ist, da das Prüfprogramm, das heute im Rahmen der vorsorglichen Wegweisung von den Sachbearbeitern durchgeführt wird, auch bei einem

Nichteintretensentscheid praktisch gleich bleibt. Zudem wird auch die Zeit, die der Rekursinstanz für die Prüfung der Wiederherstellung der in der Regel entzogenen aufschiebenden Wirkung bleibt, unverändert belassen (Art. 112 AsylG).

### **1.3.3 Ersatzmassnahmen bei nicht vollziehbaren Wegweisungen**

Die nachfolgenden Änderungen in Bezug auf die Rechtsstellung vorläufig Aufgenommener wurden als Änderungen des ANAG ausgestaltet. Es ist aber zu beachten, dass diese Bestimmungen im Falle ihrer Annahme durch das Parlament in die Totalrevision des ANAG einfließen würden. Vor diesem Hintergrund werden unter Ziffer 1.3.3.3 bereits jetzt die durch die Neuregelung entstehenden Veränderungen im Vergleich zum Entwurf des neuen Ausländergesetzes (AuG) dargestellt.

#### **1.3.3.1 Ausgangslage**

Kann eine weggewiesene Person nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurück geführt werden, weil sich der Vollzug der Wegweisung angesichts der Umstände im Ausland als völkerrechtlich unzulässig, unzumutbar oder technisch unmöglich erweist, wurde ihr weiterer Verbleib in der Schweiz bisher ausschliesslich mit dem Institut der vorläufigen Aufnahme geregelt. Dieses ist als Ersatzmassnahme für eine kurzfristig nicht vollziehbare Wegweisung konzipiert. Heute führen zwei Tatbestände zu einer vorläufigen Aufnahme: einerseits der wegen Unzulässigkeit, Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit nicht durchführbare Vollzug einer Wegweisung und andererseits das Bestehen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach Artikel 44 Absatz 3 Asylgesetz (*bisher*). Die rechtliche Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme – ursprünglich angelegt für die Regelung eines kurzfristigen Aufenthalts – trägt der heutigen Situation, in der die vorläufige Aufnahme in vielen Fällen jahrelang bestehen bleibt, nicht mehr adäquat Rechnung. Diesen Umständen soll nun dadurch Rechnung getragen werden, dass Personen, bei denen nach einer bereits langen Aufenthaltsdauer in der Schweiz immer noch keine Änderung der Situation absehbar ist, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Die Möglichkeit der betroffenen Personen, sich nach einer gewissen Dauer in die schweizerische Gesellschaft zu integrieren, kann dadurch verbessert werden. Erfahrungsgemäss verursachen Personen, die sowohl gesellschaftlich als auch beruflich integriert sind, weniger Kosten zu Lasten der Öffentlichkeit.

#### **1.3.3.2 Künftige Regelung**

Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen sollen einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung durch den Zuweisungskanton erhalten. Asylsuchende erhalten diese Aufenthaltsbewilligung, wenn über ihr Asylgesuch nach 6 Jahren im ordentlichen Verfahren noch immer nicht rechtskräftig entschieden worden ist und eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt.

Vorläufig Aufgenommene können demgegenüber eine solche Bewilligung erst nach Ablauf von 6 Jahren seit Anordnung der vorläufigen Aufnahme erhalten, sofern die Vollzugshindernisse nicht in ihrem eigenen schuldhaften Verhalten begründet sind. Während der Dauer der vorläufigen Aufnahme bleibt ihre Rechtsstellung im Vergleich zu heute unverändert.

In beiden Fällen entsteht ein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung zudem nur unter der Voraussetzung, dass die betroffenen Personen die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht verletzt haben oder in schwerwiegender Weise gefährden.

Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass das zuständige Bundesamt nach Anordnung einer vorläufigen Aufnahme nicht untätig bleibt. Bestehende vorläufige Aufnahmen werden vom BFF regelmässig und systematisch überprüft. Ist das Vollzugshindernis weggefallen, wird unverzüglich das Aufhebungsverfahren eingeleitet und danach die Wegweisung vollzogen. Damit wird verhindert, dass eine einmal angeordnete vorläufige Aufnahme ohne Rücksicht auf die Umstände bestehen bleibt und nach Ablauf von 6 Jahren zwangsläufig zu einer Aufenthaltsbewilligung führt.

### **1.3.3.3 Rechtliche Auswirkungen**

Der Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung hätte - unter Berücksichtigung der neuen Bestimmungen des Entwurfs des neuen Ausländergesetzes (EAuG) - zur Folge, dass den betroffenen Personen im Vergleich zu heute folgende zusätzliche Rechte zukämen:

- a Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung nach einer Mindestaufenthaltsdauer von 10 Jahren sofern sie nicht fürsorgeabhängig sind (Art. 36 Abs. 3 EAuG) statt – unter Vorbehalt der zwischenstaatlichen Verträge und der Ansprüche nach Artikel 7 Absatz 1 und 17 Absatz 2 ANAG – nur die blossе Möglichkeit dazu (Art. 4 ANAG).
- a Anspruch auf freien Kantonswechsel, sofern sie fürsorgeunabhängig und nicht arbeitslos sind (Art. 39 Abs. 3 EAuG) statt Aufenthalt nur im Zuweisungskanton (Art. 14c Abs. 2 ANAG).
- a Möglichkeit zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz (Art. 40 Abs. 2 EAuG) statt nur im Zuweisungskanton (Art. 14c Abs. 3 ANAG) und Möglichkeit zur Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit (Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Art. 21 EAuG).
- a Anspruch auf Nachzug der Ehegatten und der minderjährigen Kinder innert 5 Jahren unter ähnlichen Voraussetzungen wie heute (Art. 46 und 48 EAuG), statt nur die Möglichkeit dazu (Art. 24 VVWA i.V.m. Art. 38 und 39 BVO).
- a Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für Ehegatten und Kinder auch nach Auflösung der Familiengemeinschaft (Art. 51 EAuG).

Auch im EAuG setzt die Gewährung und Weitergeltung der vorgenannten Ansprüche allerdings voraus, dass kein erheblicher oder kein wiederholter Verstoss gegen die öffentliche Ordnung in der Schweiz oder im Ausland vorliegt und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet wird (Art. 41 und 52 EAuG).

## **1.4 Wichtigste Änderungen im Bereich der Sozialhilfe**

Die vorliegende Gesetzesrevision stellt für den Bereich der Sozialhilfe den Abschluss einer mehrjährigen Entwicklung dar, welche 1994 mit der Einführung von ersten Pauschalen begonnen hatte und 1998 durch die Erweiterung des Pauschalsystems und durch die Übertragung der Verantwortung für die Flüchtlingsfürsorge an die Kantone – dies kam der Schaffung einer ersten geeigneten Struktur von institutionellen Anreizen gleich – fortgeführt worden war. Neu ist die Einführung von drei

Globalpauschalen vorgesehen: eine erste zur Deckung der Kosten für Personen im Asylverfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (Ausweis S) und für vorläufig Aufgenommene, eine zweite zur Deckung der Ausgaben für Personen im Vollzug und eine Dritte zur Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge während der ersten Jahre ihres Aufenthaltes in der Schweiz sowie für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung. Höhe, Form und Verteilung dieser Pauschalen werden Anreize schaffen, die zu einer Effizienzsteigerung im Asylbereich führen werden.

Weiter sind gewisse Neuerungen im Bereich der Finanzaufsicht vorgesehen. Diese sollen mehr Transparenz bringen und tragen der Tatsache Rechnung, dass die Analyse unterschiedlicher Arbeits- und Organisationsmethoden der Kantone sowie der interkantonale Vergleich bezüglich der Wirksamkeit der eingesetzten Mittel nach Einführung der neuen Finanzierungsmodelle einen wesentlichen Bestandteil der Finanzaufsicht des Bundes ausmachen werden. Zudem soll die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht durch eine Sonderabgabe ersetzt und der Grundsatz, dass die Kantone im Gesundheitsbereich die Möglichkeit haben, die Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einzuschränken, im Gesetz verankert werden.

## **1.4.1 Neue Finanzierungsmodelle für den Asylbereich**

### **1.4.1.1 Ausgangslage**

Im Verlaufe der neunziger Jahre sind die Ausgaben im Asylbereich ständig angestiegen und haben 1999, auf dem Höhepunkt der Krise im Balkan, einen Betrag von rund 1,5 Milliarden Franken erreicht. Der Erfolg des Kosovo-Rückkehrprogrammes hat zur Folge, dass diese Tendenz nun rückläufig ist und heute die Möglichkeit besteht, das Budget des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) ab 2002 auf einer Höhe zwischen 900 Millionen und einer Milliarde Franken zu stabilisieren. Diese Entwicklung würde es ermöglichen, mit zwei Jahren Verspätung das von den Eidgenössischen Räten im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes für die Bundesfinanzen fixierte und 1999 verabschiedete Finanzziel zu erreichen (Ziffer 4 des BG vom 19. März 1999 über das Stabilisierungsprogramm [BB1 1999 4]). Im Verlaufe des Jahres 1999 hat eine gemischte Arbeitsgruppe<sup>1</sup>, bestehend aus Vertretern von Bund und Kantonen und unter der Leitung der Zürcher Regierungsrätin, Frau Rita Fuhrer, und dem Direktor des BFF, Herrn Jean-Daniel Gerber, die Finanzierung des Asylbereiches analysiert, die wesentlichen Probleme aufgezeigt und neue Lösungsansätze vorgeschlagen, mit denen die Kosten im Asylbereich mittels einer Effizienzsteigerung gesenkt werden könnten. Der Schlussbericht<sup>2</sup> wurde den kantonalen Regierungen im Rahmen eines Konsultativverfahrens im Sommer 2000 vorgelegt.

Die mit der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 erfolgte Senkung der Pauschalen hat die Kosten für die Fürsorge und die Betreuung für die von der Sozialhilfe abhängigen Personen aus dem Asylbereich auf ein minimales Niveau reduziert. Nach dieser Korrektur könnten die Ausgaben der öffentlichen Hand nur noch mit einer Reduktion der Aufenthaltsdauer der abgewiesenen Asylsuchenden in der Schweiz und beziehungsweise oder durch eine Erhöhung der

<sup>1</sup> Nachfolgend Arbeitsgruppe "Finanzierung Asylwesen".

<sup>2</sup> Bericht "Individuelle und Institutionelle Anreize im Asylbereich" der Arbeitsgruppe "Finanzierung Asylwesen" zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 9. März 2000.

Zahl der erwerbstätigen Personen gesenkt werden. Diese Faktoren sind die Folge von Ereignissen (Konflikte im Herkunftsland) und Situationen (Familienstrukturen, Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt), welche sich teilweise der Kontrolle der Behörden entziehen. Diese sind aber dennoch nicht vollkommen machtlos. In der Tat sind es das BFF und die Asylrekurskommission, welche gemeinsam die Verfahrensdauer bestimmen, während die Kantone für die Dauer des Aufenthaltes der abgewiesenen Asylsuchenden in der Schweiz und den Vollzug der Wegweisungen verantwortlich sind sowie über den Zugang zum Arbeitsmarkt entscheiden.

Leider verzerrt das aktuelle System der Berechnung und Verteilung der Bundessubventionen die Verantwortungen und ist sogar die Grundlage für institutionelle Anreize, welche dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen. Ohne den guten Willen und das Engagement der Kantone bei der Realisierung der schwierigen und oft kritisierten Bundespolitik in Frage stellen zu wollen, ist nicht zu übersehen, dass die Kantone aus finanziellen Überlegungen ein Interesse daran haben, eine grosse Zahl von Asylsuchenden zu beherbergen. Tatsächlich erfolgt die Finanzierung durch den Bund proportional zur Anzahl der sozialhilfeabhängigen Personen. Wenn die Gesuchszahlen hoch sind, rasch ansteigen oder langsam zurückgehen, können die Kantone die Fixkosten einfacher decken und sogar Reserven bilden. Der von den Bundesbehörden geforderte Vollzug der Wegweisungen bringt so für das Finanzierungssystem eher Nachteile und bevorteilt diejenigen Kantone, welche sich in dieser Frage am wenigsten engagieren. Ebenso werden die für die Sozialhilfe zuständigen Kantone, Gemeinden und privaten Dritten dann bevorzugt, wenn die Informationsflüsse, welche die freiwilligen Ausreisen oder das unkontrollierte Abreisen anzeigen, verlangsamt werden oder ungenau sind. Diese Situation fördert weder die nötige Qualitätskontrolle noch den Einsatz von leistungsfähigen Informatikmitteln. Aus den gleichen Gründen ist es für die Kantone wenig attraktiv, Arbeitsbewilligungen zu erteilen oder Personen zu beschäftigen, die aus legitimen Gründen über einen F-Ausweis verfügen und während längerer Zeit in der Schweiz bleiben werden.

Weiter belohnt die heutige Verteilung der Bundessubventionen diejenigen Kantone und Gemeinden, welche ihr Engagement zu Gunsten der Personen aus dem Asylbereich auf ein Minimum reduzieren und dadurch Sozialkosten an die Allgemeinheit, an grosse Städte oder andere Kantone transferieren. Diese Mehrkosten sind die Folge von fehlender Betreuung, fehlenden Perspektiven oder fehlender Kontrolle, welcher Asylsuchende, insbesondere die Jüngsten unter ihnen, ausgesetzt sind.

Die ungenügende Transparenz der Kontrollsysteme erschwert die Situation. Die sozialen und finanziellen Auswirkungen der Fürsorge und der Betreuung sind schlecht erfasst und werden kaum zur Kenntnis genommen. Eine kohärente und systematische Information der breiten Öffentlichkeit über Über- oder Unterdeckungen, die aus vorwiegend mit Bundesmitteln finanzierten Leistungen entstehen, findet nicht statt.

Schliesslich zeichnet sich das heutige System durch eine grosse administrative Schwerfälligkeit aus. Die Rückvergütung der Sozialhilfekosten erfordert, dass für jedes Quartal Präsenzlisten erstellt werden, auf welchen jede Person sowie die von ihr bezogenen Leistungen detailliert aufgeführt werden. Die Erstellung und Übermittlung dieser Daten kann weder auf lokaler noch auf nationaler Ebene vollständig informatisiert werden, weil sie in unterschiedlichen Informatikumgebungen bearbeitet werden, die nicht nur von einem Kanton zum anderen, sondern auch von einer Gemeinde zur anderen voneinander abweichen können. Dutzende von Personen sind heute damit beschäftigt, durch repetitive und wenig befriedigende Arbeit diese Angaben zu erfassen und zu überprüfen. Das BFF seinerseits muss die Finanzaufsicht

weitgehend auf die Kontrolle individueller Listen und Einzelfehler konzentrieren und kann sich nur beschränkt der Analyse von kantonalen Systemen und der Beurteilung der Risiken widmen.

#### **1.4.1.2 Ziele der Neuausrichtung**

Ein neues Finanzierungssystem muss die einleitend beschriebenen Fehlentwicklungen korrigieren und institutionelle Anreize schaffen, die mit den Zielen der Asylpolitik des Bundes übereinstimmen. Wir schlagen daher vor, die Sozialhilfe im Asylbereich durch Transferzahlungen zu finanzieren und verfolgt in diesem Zusammenhang folgende Ziele:

- a Die finanzielle und die operationelle Verantwortung stimmen soweit als möglich überein. Der Bund übernimmt in pauschalierter Form die gesamten Kosten der Sozialhilfe für Personen, die sich im Asylverfahren befinden, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und für vorläufig Aufgenommene, weil die Dauer ihres Aufenthaltes in der Schweiz wesentlich von den Entscheiden des BFF oder der Asylrekurskommission abhängt. Demgegenüber übernehmen die Kantone einen Teil der finanziellen Verantwortung für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Personen, die sich trotz eines negativen Entscheides und einer Wegweisungsverfügung der Bundesbehörden weiterhin in der Schweiz aufhalten und deren Wegweisung durch die kantonalen Behörden verspätet vollzogen wird.
- a Einsparungen werden vor allem durch ein effizienteres System erzielt, insbesondere durch eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer in der Schweiz für Personen, deren Asylgesuch endgültig abgelehnt worden ist. Weitere Ausgabenreduktionen sind möglich über eine Senkung (oder mindestens eine Stabilisierung) der Gesundheitskosten, über eine wirkungsvolle Prävention zur Verhinderung von Straffälligkeit bei Jugendlichen und über die Förderung der freiwilligen Rückkehr im Rahmen von Wiederaufbau- und Rückkehrhilfeprojekten.
- a Bei der Erfüllung dieser gemeinsamen Aufgaben übernimmt der Bund die strategische Verantwortung während es den Kantonen überlassen bleibt, die der jeweiligen Situation am besten angepassten Mittel und Umsetzungsformen zu wählen. Das BFF steuert die Sozialpolitik im Asylbereich durch die Festlegung von Zielen und verzichtet nach Möglichkeit darauf, die Kantone in ihren Aktivitäten durch den Erlass von Weisungen einzuschränken.
- a Die zuständigen Behörden definieren gemeinsam die Ziele der Sozialpolitik, welche sie im Asylbereich verfolgen wollen. Sie kommunizieren diese den zuständigen Parlamenten und der Öffentlichkeit. Sie messen die erreichten Resultate und evaluieren die Gründe für Erfolg oder Misserfolg.
- a Mit der Umverteilung von Ressourcen und Verantwortung werden die administrativen Ausgaben reduziert, weil insbesondere die Erfassung und Übermittlung von Einzelfalldaten und Buchungsbelegen wegfällt. Die Finanzaufsicht der einzelnen Verwaltungsstufen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene wird koordiniert und soll sich ergänzen.

#### **1.4.1.3 Grundsätze**

Die Finanzierung des Asylbereichs durch Transferzahlungen beziehungsweise mit Globalpauschalen muss unter Berücksichtigung von Grundsätzen erfolgen, welche die Kohärenz der verfolgten Politik, die Umsetzung eines modernen Föderalismus sowie administrative Einsparungen gewährleisten.

Die vorgesehenen Änderungen in der Finanzierung der Sozialhilfe dürfen weder zu einer Kostenverlagerung vom Bund zu den Kantonen führen noch zusätzliche Kosten für den Bund oder die Sozialversicherungen zur Folge haben. In einer ersten Phase werden somit *die Auswirkungen der Reform auf das Budget weitgehend neutral sein, dies sowohl für die Kantone als auch für den Bund*. In der Folge dürften bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen Einsparungen für den gesamten öffentlichen Sektor resultieren. Mit einer Verteilung der Chancen und Risiken zwischen den Partnern der Asylpolitik wird der gewünschte Effekt der institutionellen Anreize erreicht.

Die Ausrichtung von Subventionen durch Transferzahlungen *fördert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen* in einem neuen institutionellen Rahmen. Durch eine Aufteilung der Aufgaben, welche den Möglichkeiten und Vorteilen der jeweiligen institutionellen Ebene angemessen ist, kann die Formulierung und Umsetzung einer Sozialpolitik im Asylbereich besser gewährleistet werden. Der Dialog zwischen dem Bund und den verschiedenen Konferenzen der kantonalen Direktionen wird intensiviert und bezweckt die Festlegung von gemeinsamen Zielen, die Beurteilung der erreichten Resultate und die Formulierung von politischen und operationellen Absichten.

Die Umsetzung des neuen Finanzierungssystems muss den *administrativen Aufwand für den Bund und die Kantone reduzieren*. Auch die kleinen Kantone mit bescheidenen personellen Ressourcen müssen sich am System beteiligen können. Die Beachtung dieses Grundsatzes darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass eine Notwendigkeit besteht, die kantonalen Strukturen den neuen Umständen anzupassen, unter anderem durch eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Kantonen in bestimmten Bereichen, wie den Beschäftigungsprogrammen, bei der Gesundheitsfürsorge oder bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr in die Herkunftsländer.

Der Übergang von einem Finanzierungssystem mit Einzelpauschalen zu einem System mit Globalpauschalen braucht Zeit und sollte *deshalb über einen Zeitraum von mehreren Jahren erfolgen*. So braucht es auf allen Stufen im Asylbereich neue Systeme, die zuerst konzipiert und eingeführt werden müssen sowie Datenbanken, welche verlässliche statistische Angaben liefern. Der Bundesrat ist sich der Komplexität der sich stellenden Aufgabe bewusst und wird die neuen Bestimmungen erst nach einer Übergangphase und in Absprache mit den Kantonen in Kraft setzen.

#### **1.4.1.4 Finanzierung der Sozialpolitik im Asylbereich durch Transferzahlungen**

Der Bundesrat schlägt eine grundlegende Änderung des heute geltenden Finanzierungssystems für die Sozialhilfe im Asylbereich vor, mit der seine wichtigsten Ziele in Übereinstimmung mit den genannten Grundsätzen erreicht werden können. Diese Reform bedingt eine Überarbeitung der Artikel 88, 89 und 91 des geltenden Asylgesetzes, welche heute im Detail die Kosten und Aktivitäten der kantonalen Sozialhilfe definieren, soweit diese vom Bund abgegolten werden können. Künftig wird im Gesetz lediglich das Grundprinzip der Finanzierung mittels Pauschalen und die Legitimation einer Differenzierung der Pauschale nach dem Status der Personen aus dem Asylbereich sowie nach der Wirksamkeit der kantonalen Aktivitäten im Bereich der Sozialpolitik festgehalten. Es wäre in der Tat nicht angebracht, auf Gesetzebene komplexe und anpassungsbedürftige Regelungen vorzusehen, welche die Handhabung der Transferzahlungen beeinflussen könnten. Auf der anderen Seite haben die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung zum Bericht der Arbeitsgruppe „Finanzie-

zung Asylwesen“ zu Recht festgestellt, dass eine sinnvolle Diskussion der Vorschläge nur in Kenntnis der groben Linien der geplanten Änderungen möglich ist, entsprechend in etwa den zu erwartenden Ausführungen auf Verordnungsstufe. Aus diesem Grund werden vorliegend die Grundprinzipien detailliert dargelegt, die für die Bestimmung, die Anpassung und die Aufteilung der Globalpauschale unter den einzelnen Kantonen massgebend sein werden.

Insgesamt ist die Einführung von drei Globalpauschalen vorgesehen: eine erste zur Deckung der Kosten für Personen im Asylverfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und für vorläufig Aufgenommene, eine zweite zur Deckung der Ausgaben für Personen im Vollzug und eine Dritte zur Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge während der ersten Jahre ihres Aufenthaltes in der Schweiz sowie für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung. Zusammen sichern die Pauschalen den Kantonen ein Finanzvolumen, welches demjenigen entspricht, das sie heute für diese Personengruppen erhalten.

#### **1.4.1.4.1 Die Finanzierung der Sozialhilfe während des Asylverfahrens, des vorübergehenden Schutzes solange kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung besteht sowie während der vorläufigen Aufnahme**

Die den Kantonen vom Bund vergütete Globalpauschale deckt die von den folgenden Personengruppen verursachten Kosten:

- a bei Asylsuchenden die Kosten vom Tag ihrer Zuteilung an einen Kanton bis zur Rechtskraft der Wegweisungsverfügung oder bis zur Rechtskraft der Anerkennung als Flüchtling,
- a bei vorläufig aufgenommenen Personen die Kosten ab dem Zeitpunkt der rechtskräftig verfügten vorläufigen Aufnahme bis zur Rechtskraft ihrer Aufhebung,
- a bei Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung die Kosten ab Gewährung des vorübergehenden Schutzes bis zu dessen rechtskräftiger Aufhebung oder bis ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht.

Die Pauschale besteht aus zwei Stufen: einer ersten Stufe zur Deckung der Grundbedürfnisse, mit der allen betroffenen Personen zumutbare Lebensbedingungen garantiert werden können und einer zweiten Stufe zur Honorierung der von den Kantonen erzielten Resultate in den vom Bund als prioritär erachteten sozialpolitischen Bereichen. Diese Abstufung hat ihren Grund in der Feststellung, dass das sozialpolitische Engagement der einzelnen Kantone sehr unterschiedlich ist und ihr Beitrag zur Eindämmung der sozialen Kosten des Einzelfalles wie auch der Gesamtheit der Personen im Asylbereich im geltenden Finanzierungssystem nicht ausreichend berücksichtigt wird.

##### **1.4.1.4.1.1 Die Stufe 1 der Globalpauschale für Personen im Asylverfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und für vorläufig Aufgenommene**

Diese Pauschale deckt die Kosten für Unterbringung, Unterstützung (Essen, Kleidung), die Kosten für die Krankenversicherung sowie für eine Grundbetreuung. Sie errechnet sich aus der Zahl der Personen im Asylverfahren, der Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung und der vorläufig Aufgenommenen pro Kanton. Im

heutigen Zeitpunkt schätzt das BFF den für die Berechnung der Pauschale massgebenden Betrag auf durchschnittlich 34 Franken<sup>3</sup> pro Person und Tag.

Zur Anpassung der Pauschale an die jeweiligen kantonalen Verhältnisse sieht das BFF namentlich die Berücksichtigung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen aus dem Asylbereich sowie die durchschnittliche Grösse ihrer Haushalte vor. Diese Anpassungen sollen grosse Unterschiede in der Handhabung in den einzelnen Kantonen verhindern. Zudem ermutigt diese Berechnungsweise die Kantone zur Erteilung von Arbeitsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene, deren Aufenthalt oft durch objektive Gründe (Unzulässigkeit und Unzumutbarkeit der Wegweisung) verlängert wird, so dass einige von ihnen schliesslich endgültig in der Schweiz aufgenommen werden. Die Beschäftigung von Asylsuchenden wäre demgegenüber für die kantonalen Finanzen weniger vorteilhaft (relativ gesehen). Zu diesem Schluss kommt das BFF unter Berücksichtigung der gleichen durchschnittlichen Haushaltsgrösse - und damit auch dem gleichen Abhängigkeitsgrad - der beiden Personengruppen, auch wenn unter den vorläufig aufgenommenen Personen mehr Familien zu finden sind. Auf der anderen Seite ist die Anpassung des Bundesbeitrages an das Beschäftigungsniveau für die beiden betroffenen Gruppen unterschiedlich. (Die technischen Details der Berechnung und Anpassung werden im Kasten 1 erläutert. )

<sup>3</sup> Es handelt sich dabei um eine Schätzung, welche auf einer Analyse der verfügbaren Daten beruht. Diese Zahl wird hier aufgeführt, um eine realistische Diskussion der Vorschläge führen zu können. Es versteht sich von selbst, dass die Prüfung und die definitive Festsetzung dieser Zahl einen Informationsaustausch und einen konstruktiven Dialog zwischen den Kantonen und dem Bund verlangen.

**Die Berechnung der Stufe 1 der Pauschale für Personen im Verfahren, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene**

Die Höhe der Stufe 1 der Globalpauschale wird gesamtschweizerisch errechnet unter Berücksichtigung der Zahl der Personen des Asylbereichs, des Beschäftigungsgrades, der Grösse der Haushalte, der Kosten der Grundversorgung pro Tag und Person sowie der Anzahl Tage pro Quartal.

**Stufe 1 der Pauschale für Personen mit Ausweis N pro Quartal**

$$= [E_n - (T_n \times D)] \times A \times J_t$$

$E_n$  = Durchschnittliche Anzahl Personen mit Bewilligung N pro Quartal gemäss AUPER2 (später "Ausländer 2000").

$T_n$  = Durchschnittliche Anzahl der erwerbstätigen Personen mit einer Bewilligung N. Die Höhe von  $T_n$  entspricht der Zahl der effektiv während des Quartals im Kanton beschäftigten Personen.

$D$  = Widerspiegelt die finanzielle Unabhängigkeit der Personen aus dem Asylbereich. Zur Zeit entspricht dies einem Faktor von 2,3. Das bedeutet, dass im Durchschnitt eine erwerbstätige Person mit ihrem Einkommen den Unterhalt für sich und 1,3 weitere Personen gewährleisten kann. Die Zusammensetzung der Einzeldossiers (Anzahl Personen aus dem Asylbereich pro Haushalt) ermöglicht die kantonale Gewichtung dieses Faktors.

$A$  = Fürsorgekosten pro Person und Tag. Dieser Betrag entspricht den Grundbedürfnissen dieser Personengruppe. Er wird jährlich dem Index der Konsumentenpreise und der Entwicklung der Krankenkassenprämien angepasst. Abgestuft nach Kantonen trägt dieser Betrag dem jeweiligen kantonalen Mietindex und den durchschnittlichen kantonalen Krankenkassenprämien Rechnung.

$J_t$  = Anzahl Tage des jeweiligen Quartals.

**Stufe 1 der Pauschale für vorläufig Aufgenommene und**

**Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung pro Quartal**

$$= [E_f - (T_f \times D)] \times A \times J_t$$

$E_f$  = Durchschnittliche Anzahl vorläufig aufgenommener Personen ohne Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung F) und Schutzbedürftiger ohne Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung S) pro Quartal gemäss AUPER2 (später Ausländer 2000).

$T_f$  = Durchschnittliche Anzahl der erwerbstätigen Personen mit einer Bewilligung F oder S (Basisbeschäftigungsquote). Für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung entspricht  $T_f$  der Basisbeschäftigungsquote unter Berücksichtigung der Fluktuation in der Beschäftigung dieser Personen auf nationalem Niveau. Es unterliegt Schwankungen innerhalb einer bestimmten Bandbreite (siehe unten).

$D$  = Analog den Personen im Verfahren mit Bewilligung N zeigt dieser Faktor die finanzielle Unabhängigkeit der Personen im Asylbereich. Zur Zeit entspricht dies einem Faktor von 2,3. Das bedeutet, dass im Durchschnitt eine erwerbstätige Person mit ihrem Einkommen den Unterhalt für sich und 1,3 weitere Personen gewährleisten kann. Die Zusammensetzung der Einzeldossiers (Anzahl Personen aus dem Asylbereich pro Haushalt) ermöglicht die kantonale Gewichtung dieses Faktors.

$A$  = Analog den Personen im Verfahren mit Ausweis N entspricht dieser Faktor den Grundbedürfnissen der Personen im Asylbereich. Er wird jährlich dem Index der Konsumentenpreise und der Entwicklung der Krankenkassenprämien angepasst. Abgestuft nach Kantonen trägt dieser Betrag dem jeweiligen kantonalen Mietindex und den durchschnittlichen kantonalen Krankenkassenprämien Rechnung.

$J_t$  = Anzahl Tage des jeweiligen Quartals.

### **Anpassung pro Stufe des Basisbeschäftigungsgrades für Personen mit Bewilligung F oder S**

Der Basisbeschäftigungsgrad wird am Ende jeden Quartals angepasst. Dies erlaubt eine umgehende Berücksichtigung von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Andererseits basiert Tf zur Berücksichtigung von saisonalen Schwankungen auf der durchschnittlichen Beschäftigungsquote der letzten vier Quartale.

Um eine ständige Anpassung von Tf zu vermeiden und um einen Anreiz und einen Spielraum für die Kantone zu schaffen, ist Tf ein Multiplikator von 300. Demzufolge erfolgen Anpassungen nur stufenweise.

Anpassung nach oben: wenn die Zahl der Beschäftigten um 600 oder mehr steigt, wird die Basisbeschäftigungsquote Tfo (Tfo entspricht der Beschäftigungsquote im Zeitpunkt 0) um 300 erhöht. Im Falle einer Erhöhung der Zahl der Beschäftigten um weniger als 600 Personen bleibt Tfo unverändert.

Zusammengefasst:

- Beschäftigte mit Bewilligung F + S > Tfo + 600 => Tf1 = Tfo + 300
- Tfo < Beschäftigte mit Bewilligung F + S < Tfo + 600 => Tf1 = Tfo

Anpassung nach unten: wenn die Zahl der Beschäftigten mit Bewilligung F und S um 300 oder mehr sinkt, wird Tfo im folgenden Quartal um 300 Einheiten reduziert. Wenn aber diese Reduktion weniger als 300 beträgt, bleibt Tfo unverändert.

Zusammengefasst :

- Beschäftigte mit Bewilligung F + S < Tfo - 300 => Tf1 = Tfo - 300
- Tfo - 300 < Beschäftigte mit Bewilligung F + S < Tfo => Tf1 = Tfo

#### **1.4.1.4.1.2 Die Stufe 2 der Globalpauschale für Personen im Asylverfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und für vorläufig Aufgenommene**

Der Bundesrat beabsichtigt, für diesen Teil der Finanzierung der Sozialhilfe 20 Prozent der Gesamtsumme der heute für die Sozialhilfe an Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene ausgerichteten Beträge zu reservieren. Wenn also für die Stufe 1 die Summe von 34 Franken zur Verfügung steht, beträgt die Summe in Stufe 2 demnach 8,5 Franken.

Dieser Teil der Pauschale ermöglicht den Kantonen die Finanzierung von Aktivitäten im Bereich der Betreuung, der Beschäftigung und Ausbildung mit dem Ziel, die soziale Dimension der Asylproblematik zu beeinflussen und im positiven Sinn auf die Migrationsstrategie und das Verhalten der Betroffenen einzuwirken. In diesem Bereich sind die von den einzelnen Kantonen erzielten Ergebnisse sehr unterschiedlich: die Verteilung dieses Teils der Pauschale wird deshalb nicht streng proportional zur Zahl der sich in einem Kanton aufhaltenden Personen erfolgen, sondern quantitativen Resultaten entsprechen, die sich aus der Verfolgung der sozialen Ziele und der Asylpolitik ergeben, die der Bund zu einem bestimmten Zeitpunkt als prioritär erachtet. Es handelt sich dabei beispielsweise um die Förderung der Bereitschaft, die Schweiz im Falle eines negativen Asylentscheides mit Wegweisung freiwillig zu verlassen, um Prävention im Bereich der Jugendkriminalität oder um die Eindämmung gewisser sozialer Kosten wie der Gesundheitskosten. Die Modalitäten und die Verteilung der verfügbaren Summen sowie ein Zahlenbeispiel sind in Kasten 2 dargestellt.

Dieser Ansatz zwingt den Bund und die Kantone zur Formulierung von klaren Zielen, die mittels der von ihnen finanzierten und umgesetzten Sozialhilfe erreicht werden sollen. Gleichzeitig honoriert der Bund mit bescheidenen zusätzlichen finanziellen Mitteln die Qualität der Arbeit derjenigen Kantone, welche die besten Resultate erzielen. Das gewählte Modell<sup>4</sup> schränkt absichtlich die Risiken für die Kantone ein (mit dem Resultat einer wesentlichen Einschränkung der Anreize) und kann nur dort angewendet werden, wo Resultate quantitativ gemessen werden können.

## Kasten 2

### **Bestimmung und Verteilung der Stufe 2 der Pauschale für Personen im Verfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und für vorläufig Aufgenommene**

Nach Konsultation der betroffenen kantonalen Konferenzen, verteilt der Bund das verfügbare Budget auf zwei oder drei prioritäre Bereiche, in denen er die Wirkung der Tätigkeit der Kantone fördern will (bspw. freiwillige Ausreisen, Kriminalitätsprävention, Stabilisierung der Gesundheitskosten). Die Gesamtsumme wird entsprechend den erzielten Resultaten auf die Kantone verteilt. Die Verteilung auf die einzelnen Kantone erfolgt proportional zu deren Beitrag am gesamtschweizerischen Resultat:

$$\text{Betrag, den der Kanton A für seinen Beitrag im Bereich Y erhält} = \left( \frac{\text{Resultat des Kantons A}}{\text{Gesamtschweizerisches Resultat}} \right) \times \text{Zur Verfügung stehende Summe im Bereich Y}$$

#### Zahlenbeispiel

Für die Finanzierung der Stufe 2 steht eine Summe von 70 Mio. Franken zur Verfügung (Annahme). Nach einer Diskussion im Rahmen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren sowie der Sozialdirektorenkonferenz weist das BFF 40% dieser Summe (28 Mio) zur Förderung der freiwilligen Ausreisen nach verfügbarem Wegweisungsentscheid zu. Am Ende des Jahres werden die folgenden Resultate ermittelt:

Kanton	Anzahl Ausreisen	in %	Finanzierung
ZH	1'900	19 %	5,32 Mio
BE	1'300	13 %	3,64 Mio
SG	600	6 %	1,68 Mio
Andere Kantone	6'200	62 %	17,36 Mio
Total	10'000	100 %	28,00 Mio

<sup>4</sup> Andere Ansätze wurden geprüft und wieder verworfen. Ursprünglich wurde auch eine Finanzierung gekoppelt an den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit jedem Kanton geprüft. Dieser Vorschlag wurde von den kantonalen Experten jedoch negativ aufgenommen, weil er für die Kantone das Risiko mit sich gebracht hätte, bedeutende Investitionen vornehmen zu müssen ohne die Sicherheit, dass die vereinbarten Resultate auch erreicht worden wären und dass sie die erwartete Bundesunterstützung erhalten hätten.

#### **1.4.1.4.2 Finanzierung der Sozialhilfe für Personen im Vollzugsprozess**

##### **1.4.1.4.2.1 Merkmale der Globalpauschale für Personen im Vollzugsprozess**

Für die Zeit während des Prozesses des Wegweisungsvollzugs wird den Kantonen pro Person eine einmalige Pauschale ausgerichtet, die aufgrund der gesamtschweizerischen durchschnittlichen Durchlaufzeit im Vollzugsprozess berechnet wird (die detaillierte Darstellung der Berechnung dieser Pauschale befindet sich im Kasten 3). Die Höhe dieser Pauschale entspricht dem Wert der ersten Stufe der Pauschale, die für Personen im Verfahren ausgerichtet wird.

Der Prozess des Wegweisungsvollzuges beginnt mit dem Eintritt der Rechtskraft des ablehnenden Asylentscheides und endet mit dem Vollzug der Wegweisung durch kontrollierte Ausreisen oder unkontrollierte Abreisen, durch Rückführung oder mit der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

Gemäss Artikel 43 Absatz 2 Asylgesetz erlischt die Arbeitsbewilligung einer asylsuchenden Person nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen Asylentscheid festgesetzten Ausreisefrist. Mit diesem Arbeitsverbot endet auch eine allfällige Bezugsberechtigung von Arbeitslosenunterstützung. Die Personen im Vollzugsprozess sind deshalb spätestens nach Ablauf der Ausreisefrist sozialhilfebedürftig, falls die Wegweisung zum Beispiel wegen fehlender Reisedokumente nicht vollzogen werden kann.

Eine Person verlässt den Vollzugsprozess temporär, wenn eine Sistierung des Vollzugs oder eine vorläufige Aufnahme verfügt wird oder wenn ihr vorübergehender Schutz gewährt wird. Während dieses temporären Verlassens wird den Kantonen dieselbe Pauschale ausgerichtet wie für Personen im Asylverfahren und für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (für „sistierte“ Personen nur die Stufe 1; für vorläufig Aufgenommene Stufe 1 und Stufe 2), berechnet aufgrund der durchschnittlichen Bestände im vergangenen Quartal.

##### **1.4.1.4.2.2 Würdigung der Anreize und der Risiken**

Angesichts der hohen Zahl an im Vollzug hängigen Fällen und der häufig langen Dauer des Wegweisungsvollzuges liegt in der Straffung der Vollzugsdauer ein erhebliches Kosteneinsparungspotenzial.

Die Bestimmungsgrössen werden vom Bund nicht vorgegeben, sondern resultieren aus der durchschnittlichen Durchlaufzeit im Wegweisungsvollzug. Dadurch entstehen realistische Daten, die dennoch für jeden Kanton den Anreiz beinhalten, den gesamtschweizerischen Durchschnitt möglichst zu unterschreiten und auch während der Vollzugsphase freiwillige Ausreisen zu fördern. Dadurch wird der gesamtschweizerische Durchschnitt der Durchlaufzeit kontinuierlich gesenkt.

Zusammen mit den Bundesbehörden werden die Kantone daran interessiert sein, die Beschaffung von Reisedokumenten möglichst effektiv zu gestalten. Die Kantone sind daher an einer guten Zusammenarbeit mit der Abteilung Vollzugsunterstützung im BFF interessiert. Die Bundesbehörden selber werden bestrebt sein, die Vollzugsunterstützung – soweit es in ihrem Einflussbereich liegt – effizient zu gestalten, um so Sozialhilfekosten zu sparen.

Für die Bundes- und die kantonalen Behörden ergeben sich zudem erhebliche administrative Vereinfachungen. Nach den bisher geltenden Bestimmungen endet die Übernahme von Fürsorgekosten 30 Tage nach Ablauf der rechtskräftig

festgesetzten Ausreisefrist. Eine Verlängerung dieser Frist bei nicht möglichem Vollzug muss heute in jedem Einzelfall geprüft, angeordnet und kontrolliert werden. Die durch die Pauschalierung freiwerdenden Ressourcen können in den eigentlichen Vollzugsaufgaben eingesetzt werden.

### Kasten 3

#### **Berechnung der Pauschale im Vollzug**

Die Pauschale berechnet sich aufgrund der durchschnittlichen Durchlaufzeit des Vollzugsprozesses, welche im Rahmen des Verfahrens- und Vollzugscontrollings (VVC) im BFF quartalsweise erhoben wird. Beim VVC handelt es sich um ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz sowie von Grundlagen für Planung, Kontrolle und Steuerung des Asylverfahrens- und Wegweisungsvollzugsprozesses. Die im VVC bearbeiteten Daten basieren auf dem System AUPER2 und werden im BFF erfasst.

$$\text{Pauschale im Vollzug} = P1 \times Z \times Td$$

#### **P1 = Tagespauschale**

Die Pauschale, welche pro Tag ausgerichtet wird, entspricht der Stufe 1 für Personen im Verfahren. Es erfolgt jedoch keine Anpassung an die Beschäftigungslage, da aufgrund des Arbeitsverbotes mit Ablauf der Ausreisefrist von einer 100%igen Erwerbslosigkeit auszugehen ist.

#### **Z = Anzahl Personen**

Pro Quartal wird die Anzahl Personen erhoben, welche im letzten Quartal den Vollzugsprozess infolge Ausreise, Rückführung oder Regelung verlassen hat (nachsüssige Berechnung).

#### **Td = Durchlaufzeit**

Pro Quartal wird die durchschnittliche Durchlaufzeit des Vollzugsprozesses für die vergangenen vier Quartale erhoben. Über vier Quartale können mögliche Schwankungen aufgefangen werden.

#### **Kantonale Differenzierung**

Pro Quartal werden die wichtigsten Herkunftsländer der Personen festgestellt, welche im vorangegangenen Quartal den Vollzugsprozess verlassen haben. Das Total dieser Länder muss insgesamt mindestens 80 % aller Personen ergeben. Anschliessend wird für die wichtigsten Herkunftsländer die Abweichung von der durchschnittlichen Durchlaufzeit berechnet. Pro Kanton wird die Pauschale im Vollzug pro Herkunftsland korrigiert.

Damit kann bei den wichtigsten Herkunftsländern die tatsächliche Durchlaufzeit im Vollzugsprozess und die den einzelnen Kantonen effektiv zugeteilte Anzahl Personen aus den wichtigsten Herkunftsländern berücksichtigt werden.

### Berechnungsbeispiel für das 4. Quartal 2000

a **Durchlaufzeit (T<sub>d</sub>)**

Mittlere Durchlaufzeit der Quartale 1 bis 4/2000 (1.1.-31.12.2000) = 366.3 Tage

a **Wichtigste Herkunftsländer 4. Quartal 2000**

Land	Definitives Verlassen des Vollzugsprozesses	Anteil (100% = 6'021 Pers.)	Ø DLZ letzte 4 Quartale	Abweichung von Total Ø DLZ 2000 (366.3 Tage)
1) BRJ	3'446 Pers.	57.23 %	462.4 Tage	+ 96.1 Tage
2) Sri Lanka	706 Pers.	11.73 %	150.1 Tage	- 216.2 Tage
3) Bosnien u. Herzegowina	308 Pers.	5.12 %	219.8 Tage	- 146.5 Tage
4) Türkei	157 Pers.	2.60 %	236.5 Tage	- 129.8 Tage
5) Somalia	144 Pers.	2.39 %	17.9 Tage	- 348.4 Tage
6) DR Kongo	90 Pers.	1.49 %	177.3 Tage	- 189.0 Tage
<b>Total</b>		<b>80.56 %</b>		

a **Kanton X: Pauschalen im Vollzug für das 4. Quartal 2000**

Definitives Verlassen des Vollzugsprozesses: 955 Personen x Tagespauschale P <sub>1</sub> Fr. 34.-- x durchschnittliche Durchlaufzeit T <sub>d</sub> 366.3 Tage			Fr. 11'893'761.00
Korrekturen:	1) BRJ	544 Personen x (+ 96.1 Tage x Fr. 34.--)	+ Fr. 1'777'465.60
	2) Sri Lanka	126 Personen x (-216.2 Tage x Fr. 34.--)	- Fr. 926'200.80
	3) Bosnien u. Herzeg.	46 Personen x (-146.5 Tage x Fr. 34.--)	- Fr. 229'126.00
	4) Türkei	42 Personen x (-129.8 Tage x Fr. 34.--)	- Fr. 185'354.40
	5) Somalia	19 Personen x (-348.4 Tage x Fr. 34.--)	- Fr. 225'066.40
	6) DR Kongo	9 Personen x (-189.0 Tage x Fr. 34.--)	- Fr. 57'834.00
<b>Total Pauschale im Vollzug Kanton X für das 4. Quartal 2000</b>			<b>Fr. 12'047'645.00</b>

#### **1.4.1.4.3 Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge und für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung**

Bei den anerkannten Flüchtlingen handelt es sich um eine kleine, sehr heterogen zusammengesetzte Gruppe, deren Bedürfnisse einerseits durch die ethnische Herkunft und andererseits durch unterschiedliche sozioökonomische Merkmale geprägt sind. Entsprechend müssen die Massnahmen zu ihrer sozialen und beruflichen Integration dem Einzelfall angepasst werden. In der Regel kommen die später anerkannten Flüchtlinge als Asylsuchende in die Schweiz und werden zu Beginn ihres Asylverfahrens auf die Kantone verteilt. Entsprechend zufällig setzt sich deshalb die Flüchtlingspopulation in den Kantonen zusammen. Es lassen sich weder betreffend die Herkunft, die Familienzusammensetzung noch bezüglich ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt Gesetzmässigkeiten oder Abhängigkeiten feststellen.

Die Globalpauschale beinhaltet, neben der Abgeltung der eigentlichen Lebenshaltungskosten, Beiträge für individuelle Integrationsmassnahmen wie Kurse zum Erwerb einer Landessprache, Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie finanzielle Beiträge an arbeitsmarktliche Massnahmen, die von verschiedenen Trägern angeboten und nicht von der Arbeitslosenversicherung getragen werden (siehe Kasten 4). Die direkte Mitfinanzierung der speziellen Integrationsprojekte durch den Bund im Rahmen des von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe koordinierten Integrationsprojektes wird weitergeführt. Die Kantone haben Gelegenheit, im Bedarfsfalle anerkannte Flüchtlinge mit speziellen Integrationsbedürfnissen diesen Projekten zuzuweisen.

Die Globalpauschale stellt einen Anreiz für die Kantone dar, ganzheitlich und unternehmerisch zu handeln. Aufgabe der Kantone wird es sein, die Betreuung, Unterstützung und Integrationsmassnahmen so zu gestalten, dass eine möglichst rasche und nachhaltige soziale und arbeitsmarktliche Integration erreicht wird. Die Wahl der für die Zielerreichung richtigen Massnahmen liegt in der Verantwortung und im Ermessen der Kantone und der von ihnen Beauftragten. Sie tragen auch die Risiken nicht wahrgenommener Integrationsarbeit, weil die finanzielle Abgeltung durch den Bund spätestens nach 5 Jahren beendet wird.

Gemäss Artikel 44 AsylV2 (gestützt auf Art. 91 Abs. 3 AsylG) kann das Bundesamt einen jährlichen Beitrag an die Kosten von Einrichtungen zur Behandlung traumatisierter Personen aus dem Asylbereich leisten. Im Interesse einer möglichst grossen Flexibilität und Nachhaltigkeit bei der Finanzierung und Unterstützung von Institutionen und Projekten in diesem Bereich macht eine direkte Finanzierung entsprechender Institutionen auf Gesuch hin weiterhin Sinn. Eine Integration der Fördermittel in die Pauschale würde den vom Gesetzgeber beabsichtigten Förderungszweck nicht sicherstellen.

Die den Kantonen vom Bund vergütete Globalpauschale wird die von den folgenden Personengruppen verursachten Kosten decken:

- a) Anerkannte Flüchtlinge ab Rechtskraft des Entscheides bis längstens fünf Jahre nach Einreise.
- a) Anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung, wenn die längere Kostenübernahme vom Bundesrat angeordnet wurde (namentlich für betagte und behinderte Personen).

- a Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung ab fünf Jahren nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes bis zu dessen Aufhebung oder bis zur Erteilung einer Niederlassungsbewilligung oder bis zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes (50 % der Pauschale).
- a Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge bis zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung.

#### Kasten 4

**Die Berechnung der Globalpauschale für anerkannte Flüchtlinge (und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung)**

$$GP_{F0} = K_{T1-T4} / (F_A + F_C + F_{VA})$$

**GP<sub>F0</sub>:** Ausgangsbetrag Globalpauschale Flüchtlinge pro Kopf

**K<sub>T1-T4</sub>:** Total der Kosten der vorangegangenen 4 Quartale

**F<sub>A</sub>:** Bestand Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung

**F<sub>C</sub>:** Bestand Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung in finanzieller Bundeszuständigkeit

**F<sub>VA</sub>:** Bestand vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Die Aufwendungen von vier aufeinander folgenden Quartalen dividiert durch die durchschnittlichen Bestandeszahlen der anerkannten Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung, der anerkannten Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung, die in finanzieller Bundeszuständigkeit verbleiben und der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge, ergeben den Betrag der Globalpauschale bei deren Einführung.

Die so ermittelte Globalpauschale soll dem jeweiligen kantonalen Mietzinsniveau angepasst werden, das sich aus der Mietpreiserhebung der Eidgenössischen Volkszählung ergibt. Diese Regelung hat sich bereits bisher bei den Unterbringungspauschalen für Asylsuchende und Flüchtlinge bewährt. Weiter soll die Globalpauschale zu Beginn eines jeden Jahres dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst werden.

Die Ausrichtung der Globalpauschale wird vom Bundesamt für Flüchtlinge quartalsweise auf Grund der Bestände, ungeachtet der Bedürftigkeit der Einzelnen, veranlasst (für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung die Hälfte der Pauschale).

#### 1.4.1.5 Die ökonomischen und finanziellen Auswirkungen der institutionellen Anreize

Die Einführung der Globalpauschalen hat keine direkten finanziellen Folgen für den Bund oder die Kantone. Die Budgetneutralität wird dadurch gewahrt, dass den Kantonen je nach Status der betroffenen Personen entsprechend abgestufte Pauschalen pro Person des Asylbereichs und Tag ausgerichtet werden. Kasten 5 zeigt einen Vergleich zwischen dem Budget 2001 und einem für das gleiche Jahr erstellten Budget, welches den hier vorgestellten neuen Regeln unter genereller Wahrung der Budgetneutralität entspricht. Später kann erwartet werden, dass sich die institutionellen Anreize positiv auf die Rechnungen der Kantone und des Bundes auswirken.

Die Einführung der institutionellen Anreize wird einen positiven Einfluss auf die Höhe der öffentlichen Ausgaben haben, weil sie die Effizienz der Verwaltung beim Bund und bei den Kantonen verbessern wird. Die während der Vollzugsphase angewendeten neuen Finanzierungsformen werden die Kantone dabei unterstützen, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Personen, welche die Schweiz verlassen sollten, zu senken. So würde heute die um einen Tag reduzierte durchschnittliche Aufenthaltsdauer dem Bund Einsparungen in der Höhe von 800'000 Franken<sup>5</sup> pro Jahr ermöglichen. Zudem würden die Kantone ein gesteigertes Interesse daran haben, die Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen zu fördern. Die Erhöhung des Beschäftigungsgrades dieser Personen hätte in einer ersten Phase positive finanzielle Auswirkungen für die Kantone. Sobald die Bandbreite erreicht ist, in der die Basisbeschäftigungsquote übertroffen wird (vgl. Kasten 1), hätte dies auch positive Budgetauswirkungen auf den Bund. Die Beschleunigung der beruflichen und sozialen Integration der anerkannten Flüchtlinge als Folge der von den Kantonen durch ihr diesbezügliches Vorgehen erzielten finanziellen Vorteile wird ebenfalls positive Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Budgets der Sozialhilfe in den Kantonen haben. Der Bund wird von diesem Anreiz nicht direkt profitieren.

Die aus der Stufe 2 der Pauschale für Personen im Verfahren resultierenden Vorteile können nur schwer quantifiziert werden. Sicher ist, dass auch noch so bescheidene Fortschritte in kritischen Bereichen der Asyl- und Sozialpolitik, wie die Zunahme der freiwilligen Ausreisen nach negativem Asylentscheid, eine Reduktion der Zahl der verurteilten jungen Männer oder eine bessere Kontrolle der Gesundheitskosten, ökonomische und finanzielle Folgen haben werden, die nicht zu vernachlässigen sind.

In ihrer Gesamtheit werden die neuen Finanzierungsformen die Verteilung der Ausgaben zwischen Bund und Kantonen nicht verändern. Das für die Sozialhilfe für Personen im Asylverfahren und für anerkannte Flüchtlinge, für welche der Bund die Kosten vergütet, vorgesehene Budget wird die anfallenden Kosten decken und den Kantonen gleichzeitig die Möglichkeit geben, durch eine Effizienzsteigerung Reserven zu bilden. Die Abgeltung der Sozialhilfe mittels Pauschale während der Vollzugsphase ermöglicht es, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der betroffenen Personen in der Schweiz zu finanzieren und damit für die Gesamtheit aller Kantone eine angemessene Finanzierung zu sichern. Mit Sicherheit wird der Bund vom Systemwechsel in der Finanzierung nur dann profitieren, wenn die neuen institutionellen Anreize zu einer Verkürzung der Aufenthaltsdauer der Personen des Asylbereichs in der Schweiz führen und wenn eine zusätzliche Zahl von vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt integriert werden kann. Dagegen wird gemäss der Logik aller Anreizmodelle der einzelne Kanton Über- oder Unterdeckungen erzielen können, je nachdem ob er mit seinen Leistungen im Sozialbereich und mit der Umsetzung der Wegweisungen besser oder schlechter abschneidet als der Durchschnitt der übrigen Kantone. Auf jeden Fall, und das ist entscheidend, wird kein Kanton a priori durch die Ausgestaltung und Anwendung der Gesamtheit der Globalpauschalen bevorteilt oder benachteiligt. Jeder Kanton kann seine Wettbewerbsvorteile (Grösse, Organisation, Arbeitsmarkt) ausnutzen, um befriedigende Resultate im Interesse der Gesamtheit und der nationalen Asylpolitik zu erzielen.

<sup>5</sup> Diese Zahl wurde auf der Basis von 24'000 erwarteten Ausreisen im Jahre 2001 und unter der Annahme berechnet, dass der Bund den Kantonen für Personen im Vollzug einen Betrag von 34 Franken pro Tag vergütet.

**Vergleich der Fürsorgeausgaben des Bundes für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene gemäss geltender Methode mit den geschätzten Ausgaben bei Einführung der Globalpauschale<sup>6</sup>**

**Geschätzte Fürsorgeausgaben 2001**

**720'000'000**

**Geschätzte Fürsorgeausgaben mit Globalpauschalen**

**Stufe 1 für Personen im Verfahren oder "Sistierte"**

$$\text{Formel} = (E_n - (T_n \times D)) \times A_1 \times J_t$$

$E_n$  = Durchschnittliche Zahl der Personen im Verfahren und "Sistierte" pro Quartal 28'000

$T_n$  = Anzahl erwerbstätige Personen mit Bewilligung N 3'500

$D$  = Grad der finanziellen Unabhängigkeit der Personen des Asylbereichs 2.3

$A_1$  = Fürsorgepauschale pro Person pro Tag in Fr. (Stufe 1) 34

$J_t$  = Tage 365

**Total Stufe 1 für Personen im Verfahren oder "Sistierte" 247'579'500**

**Stufe 1 für Personen mit Bewilligung F oder S**

$$\text{Formel} = (E_f - (T_f \times D)) \times A_1 \times J_t$$

$E_f$  = Durchschnittliche Zahl der vorläufig Aufgenommenen (Bewilligung F) und der Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung S) pro Quartal 32'000

$T_f$  = Basisbeschäftigungsgrad der vorläufig Aufgenommenen (Bewilligung F) und der Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung S) 10'600

$D$  = Grad der finanziellen Unabhängigkeit der Personen des Asylbereichs 2.3

$A_1$  = Fürsorgepauschale pro Person pro Tag in Fr. (Stufe 1) 34

$J_t$  = Tage 365

**Total Stufe 1 für Personen mit Bewilligung F oder S 94'564'200**

<sup>6</sup> Die beiden Budgets können einfach miteinander verglichen werden, weil die durchschnittliche *statistisch nachgewiesene* Vollzugsdauer im Jahre 2000 366,6 Tage betrug und somit in etwa der der Jahresperiode entspricht, welche heute als Berechnungsgrundlage für das Budget des BFF dient. Wenn die durchschnittliche Vollzugsdauer wesentlich von diesem Wert abweichen würde, wären die beiden Budgets nicht mehr direkt vergleichbar, da sie sich auf unterschiedliche Zeitspannen beziehen würden.

## Stufe 2

$$\text{Formel} = (E - (T \times D)) \times A2 \times Jt$$

E = Durchschnittliche Anzahl Personen im Verfahren + vorläufig  
Aufgenommene + Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung pro  
Quartal 56'000

D = Grad der finanziellen Unabhängigkeit der Personen des  
Asylbereichs 2.3

T = Basisbeschäftigungsgrad in Anzahl Personen 14'100

A2 = Fürsorgepauschale pro Person pro Tag in Fr. (Stufe 2) 8.5

Jt = Tage 365

**Total Stufe 2 76'693'800**

## Vollzug

$$\text{Formel} = R \times Jmr \times A1$$

R = Flusszahlen der Personen im Vollzug 24'000

Jmr = Durchschnittliche Dauer des Vollzugs 366.3

A1 = Fürsorgepauschale pro Person pro Tag in Fr. (Stufe 1) 34

**Total Vollzug 298'900'800**

---

**GESCHÄTZTE FÜRSORGEAUSGABEN MIT GLOBALPAUSCHALEN 717'738'300**

---

---

## **1.4.1.6 Transparenz und Finanzaufsicht**

### **1.4.1.6.1 Mehr Klarheit auf Bundesebene**

Dank der Gliederung des Fürsorgebudgets des BFF in wenige Budgetgruppen und unter Berücksichtigung der Zielvorgaben für die Asyl-, Migrations- und Sozialpolitik wird es möglich, die Verpflichtungen des Bundes in diesen Bereichen besser wahrzunehmen. Dies gibt dem Bundesrat und dem Parlament mehr Möglichkeiten, strategische Ziele zu setzen und die Verteilung der Mittel an die Kantone zu steuern.

Gestützt auf die Auswertungen relevanter Daten, auf ergebnisbezogene Indikatoren zur Globalpauschale für Personen im Verfahren, Stufe 2 sowie auf Resultate aus dem Verfahrens- und Vollzugscontrolling wird es mindestens annäherungsweise möglich sein, Kosten und Nutzen der durch das BFF unterstützten Aktivitäten zu ermitteln.

### **1.4.1.6.2 Prüfbereiche Bund**

Im Rahmen des neuen Finanzierungsmodells im Asylwesen erhalten die Kantone nun Transferzahlungen, ermittelt auf der Basis der in der Datenbank AUPER2 (später Datenbank Ausländer 2000) registrierten Anzahl Personen des Asylbereichs, unabhängig von den Kosten, welche den Kantonen zur Bewältigung ihrer Aufgaben im Asylbereich tatsächlich anfallen. Sollten die Kantone ihre Mittel ungenügend bewirtschaften, haben sie die daraus entstehenden finanziellen Konsequenzen selber zu tragen. Schon alleine deshalb werden die kantonalen Finanzaufsichtsbehörden diesem Bereich vermehrt Aufmerksamkeit schenken müssen. Indirekt und mittelfristig wirkt sich die Qualität der Leistungen der kantonalen Verwaltungen auf den Umfang der vom Bund verteilten Mittel aus. Die politische Verantwortung und die Verpflichtung, die entstandenen Auslagen für die Basisfürsorge zu entschädigen, verbleibt beim Bund. Dieser wird somit auf die Transparenz der Asylrechnung (Art. 95 AsylG[neu]) der Kantone achten und sicherstellen müssen, dass er sich im Falle von Begehren um Erhöhung der Bundesbeiträge auf ordnungsgemässe Zahlen aus einem als leistungsfähig beurteilten kantonalen System abstützen kann.

Dank der Publikation der Jahresrechnung der Kantone und der Gemeinden, werden die finanziellen Ergebnisse der Verwaltungen im Asylbereich der Öffentlichkeit und den kantonalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht werden.

Diese Gesetzesrevision schlägt deshalb für Organisationen des Asylbereichs, welche Bundesbeiträge erhalten, eine Pflicht zur Offenlegung der relevanten Daten und Abrechnungen vor.

### **1.4.1.6.3 Risikomanagement**

Neue Ansätze in der Finanzaufsicht führen über die Analyse und Beurteilung von Systemen und ersetzen in der Regel die bisherige Kontrolle von Einzelfällen. Dabei gilt es, Risiken, die aus dem neuen System erwachsen können, möglichst gering zu halten resp. ganz auszuschalten.

Die Überweisungen des Bundes sind aufgrund der Angaben im System AUPER2 berechnet und beziehen sich auf

- die Anzahl der Personen des Asylbereichs pro Kanton,
- die Anzahl der Erwerbstätigen,

- die Anzahl der Ausreisen nach rechtskräftigem Wegweisungsentscheid,
- die Erreichung der ausgewählten sozialpolitischen Zielsetzungen, gestützt auf welche die Mittel der Stufe 2 der Globalpauschale für Personen im Verfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und für vorläufig Aufgenommene verteilt werden.

Die Höhe des Bundesbudgets hängt in entscheidender Weise von der Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Schnelligkeit des Flusses der Daten ab, welche durch die kantonalen Sozial- und Fremdenpolizeibehörden erhoben und weitergeleitet werden. Deshalb wird das BFF diesem Bereich vermehrte Aufmerksamkeit schenken und sich dafür einsetzen, dass die Informationen von den Kantonen in bester Qualität aufbereitet und zeitgerecht weitergeleitet werden.

#### **1.4.1.6.4 Untersuchung der Wirksamkeit von Systemen**

Die neuen Finanzierungsmodelle legen besonderes Gewicht auf die durch das Wirken der öffentlichen Hand im Asylbereich erzielten Resultate. Klare Zielvereinbarungen erlauben die Prüfung der Wirksamkeit getroffener Massnahmen. Sie zeigen das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und erzielten Resultaten auf, und zwar im Bereich der Asylpolitik im engeren Sinne (Verfahren, Anerkennung, Einsprachen, Ausreisen) sowie im Bereich der Sozialpolitik (Zusammenleben und sozialer Frieden, Ausbildung, freiwillige Rückkehr, berufliche Aktivitäten, Integration anerkannter Flüchtlinge).

Die Analyse unterschiedlicher Arbeits- und Organisationsmethoden der Kantone und der Vergleich der Wirksamkeit untereinander machen einen wesentlichen Bestandteil der Finanzaufsicht des Bundes aus. Sie tragen dazu bei, die Auswirkungen der Globalpauschalen zu beurteilen und, falls nötig, Anpassungen ihrer Strukturen und Beträge vorzuschlagen.

#### **1.4.1.6.5 Änderungen im Gesetz**

Infolge der Neuausrichtung der Finanzaufsicht werden im bisherigen Artikel 95 AsylG die folgenden Punkte neu aufgenommen:

- Systemkontrollen, Informationsflüsse und Wirkungsanalysen
- Offenlegung der Organisation und der Zahlen des Asylbereichs
- Einbindung der kantonalen Finanzaufsichtsorgane
- Gegenseitige Information von Bund und Kantonen bezüglich Planung, Verlauf und Ergebnissen von Revisionen und Analysen

Hingegen kann in Artikel 95 AsylG auf den Verweis auf das Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1) und das Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0) verzichtet werden.

Mit Einführung der Globalpauschalen werden die Kantone zu einem grossen Teil von ihrer Pflicht gegenüber dem Bund zur Erstellung von Abrechnungen befreit, was zu erheblichen, administrativen Einsparungen führen wird.

## **1.4.1.7 Die Einführung der neuen Finanzierungsmodelle**

### **1.4.1.7.1 Ein mittelfristiges Ziel**

Die Reform der Finanzierungssysteme hat weitreichende Folgen für den Einsatz und die Handhabung der für den Asylbereich bestimmten öffentlichen Ressourcen. Deren Einführung kann nicht schnell und improvisiert erfolgen, ohne dadurch die Akzeptanz und die Resultate zu gefährden. Die Übergangsphase vom aktuellen Budgetierungssystem zu den neuen Regeln der Finanzplanung und Ausgabenkontrolle erfordert zur Vermeidung von Fehlern und Überraschungen ein Nebeneinander der beiden Verfahren während mindestens einem Jahr. Zudem ist für den Übergang zu einem System mit Transferzahlungen die Entwicklung von geeigneten Informatikmitteln, die logisch mit der Datenbank „Ausländer 2000“ verbunden sind, unerlässlich. Diese Datenbank wird zur Zeit erarbeitet und in ungefähr zwei Jahren in Betrieb genommen. Eine definitive Einführung der neuen Finanzierungsmodelle ist unabhängig vom frühest möglichen Datum des Inkrafttretens des revidierten Asylgesetzes nicht vor Januar 2004 möglich.

### **1.4.1.7.2 Festlegung der Transferzahlungen und definitive Ausgestaltung der Bestimmungen zur Regelung der Globalpauschalen**

Die Sozialpolitik im Asylbereich ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Bestimmungen zur Regelung der Finanzierung dieser Aktivitäten und zu deren strategischer Ausrichtung in einem gemeinsamen Prozess und im engen Dialog mit allen Betroffenen ausgestaltet werden. Die im vorliegenden Bericht zur Stellungnahme unterbreiteten Vorschläge wurden bereits mit kantonalen Experten besprochen. Es wäre aber vermessen zu behaupten, dass sie die zahlreichen aufgeworfenen Probleme bereits genügend berücksichtigen konnten oder dass die hier auf Grund mehrjähriger Erfahrungen und Plausibilitätsschätzungen errechneten quantitativen Werte genau und unbestritten sind. Der Bundesrat wünscht, dass die für das Vernehmlassungsverfahren vorgesehenen Monate dazu genutzt werden, die Berechnungen anzupassen, noch offene operationelle und politische Fragen zu klären und eine ehrliche Bilanz der Kosten und des Nutzens der geplanten Änderungen zu erstellen. Die bereits bestehende gemischte, technische Gruppe, zusammengesetzt aus Experten des BFF, der Eidg. Finanzverwaltung, der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz, der Sozialdirektorenkonferenz sowie der Finanzdirektorenkonferenz sollte deshalb ihre Tätigkeit weiterführen, die noch offenen Fragen vertiefen und die zu erwartenden Beobachtungen und Bemerkungen aus der Vernehmlassung berücksichtigen. Angesichts der Komplexität der vorliegenden Vorschläge sollte das Vernehmlassungsverfahren nicht nur aus einem schriftlichen Meinungs austausch bestehen, sondern auch Präsentationen und Diskussionen zwischen Experten in den verschiedenen Regionen der Schweiz umfassen. Das BFF ist bereit, die Organisation dieser Begegnungen zu übernehmen und sich aktiv daran zu beteiligen.

### **1.4.1.7.3 Wichtigkeit der Übergangsphase**

Die Übergangsphase von einem Subventionssystem zu einem anderen muss es dem Bund und den Kantonen ermöglichen, die mit den beabsichtigten Veränderungen verbundenen finanziellen und operationellen Risiken zu minimalisieren.

Ab 2002 wird das BFF die Budgetberechnungen und die Finanzplanung im Bereich der Sozialhilfe sowohl unter Verwendung der bisherigen Methoden, als auch der im

Bericht vorgeschlagenen Methoden vornehmen. Die Gegenüberstellung der echten und der virtuellen Finanzplanung wird es allen Beteiligten ermöglichen, die Auswirkungen und die Konsequenzen der künftigen Veränderungen zu messen. Die oben erwähnte technische Gruppe hat die Aufgabe, die Daten des Bundes und der Kantone zu vergleichen und zu analysieren. Allfällige, bisher nicht berücksichtigte finanzielle Risiken dürften so festgestellt und in der Folge im Rahmen der Ausarbeitung der Verordnung durch geeignete Anpassungen vermieden werden. Insbesondere muss das aus den Vernehmlassungsergebnissen resultierende definitive Finanzierungsmodell auf seine Tauglichkeit in (virtuellen) Krisensituationen getestet werden, in denen eine grosse Zahl von Personen plötzlich in der Schweiz um Schutz nachsuchen und in der Folge nach wenigen Monaten unser Land wieder verlassen würde, wie dies in den Jahren 1999 und 2000 während des Höhepunktes des Kosovo-Krieges der Fall war.

Parallel dazu wird die Umsetzung und Evaluation der vom BFF und den Kantonen in den letzten Jahren entwickelten neuen Tätigkeiten es ermöglichen, eine den neuen Aufgaben entsprechende Steuerung und Umsetzung zu wählen, dies sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. *Die Sozialhilfe für Flüchtlinge* geht schrittweise in die Zuständigkeit der Kantone über, welche diese oft in ihrer allgemeinen Sozialhilfe integrieren oder versuchen, sie mit dieser zu koordinieren. Die ersten Informationen über diesen Prozess und seine Resultate werden bald vorliegen. Gleichzeitig wird zuhänden der Behörden des Bundes und der Kantone auch der erste Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur *Integration der Flüchtlinge* und zur Wirkung der sozialen und beruflichen Integrationsprogramme vorliegen. Mit den kantonalen *Beschäftigungsprogrammen* für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene ist die Praxis der ergebnisorientierten Finanzierung zwischen Bund und Kantonen eingeführt worden. Die in der vorliegenden Gesetzesrevision vorgeschlagenen neuen Modelle bringen auch in diesem Bereich eine grosse Vereinfachung, indem sie den Kantonen noch mehr Freiheiten lassen und sie von Aufgaben befreien, die ausschliesslich dazu dienen, Finanzen vom Bund zu erhalten. Das Messen von sozialen Resultaten mit Hilfe von Indikatoren, einem wichtigen Element der künftigen Pauschale für Personen, die den Ausgang ihres Asylverfahrens abwarten, kann so getestet und verbessert werden. Seit Januar 2001 haben die Kantone gestützt auf die Anpassung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen betreffend die Finanzierung der Krankenkassenprämien Massnahmen zur *Einschränkung des Zugangs zu den Leistungserbringern* ergriffen. Die Resultate dieser Massnahmen werden sich in den kommenden Monaten zeigen und sie können Hinweise auf die Möglichkeit der Beeinflussung der Gesundheitskosten mittels administrativer Einschränkungen und Beratungen geben. Schliesslich geht auch die laufende Neuausrichtung der Finanzaufsicht des BFF in den Kantonen mit einem Schwerpunkt auf Systemprüfungen in die Richtung, welche der Wechsel zur Finanzierung von Subventionen mittels Transferzahlungen in diesem Bereich erfordert.

## **1.4.2 Soziale Rechte und Pflichten**

### **1.4.2.1 Einführung**

In den letzten Jahren hat sich in der Sozialhilfe generell die Ansicht durchgesetzt, dass Sozialhilfeempfänger nicht nur Rechte haben sondern auch Pflichten, und dass jedes Individuum einen selbstverantwortlichen Beitrag zu leisten hat, dessen Erfüllung einen direkten Einfluss auf die Höhe seiner Unterstützung haben soll. Das Asylgesetz sollte nun im Hinblick auf eine grösstmögliche Kohärenz zwischen den

Rechten und Pflichten der Asylsuchenden und den ihnen zustehenden Sozialhilfebeiträgen beziehungsweise Verdienstmöglichkeit auf dem Arbeitsmarkt revidiert werden. Um diese Prinzipien zu verwirklichen, wurden verschiedene Vorschläge zur Diskussion gestellt. Bereits im Rahmen der Vernehmlassung zum Bericht „Individuelle und institutionelle Anreize im Asylbereich“ der AG „Finanzierung Asylwesen“ zeichnete sich aber ab, dass die vorgeschlagenen individuellen Anreize aus diversen Gründen keine breite Zustimmung fanden. Dies einerseits aufgrund der Tatsache, dass der Standard der Sozialhilfe für Asylsuchende bereits heute relativ tief ist und die individuellen Anreize deshalb nur eine geringe Wirkung entfalten könnten. Andererseits setzen die kantonalen Sozialbehörden schon heute verschiedene Anreize, um zu erreichen, dass der Aufenthalt von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz für alle Beteiligten zu einer positiven Erfahrung wird. Weiter wäre die Einführung eines selektiven Zuganges zum Arbeitsmarkt mit sehr hohen Kosten verbunden und es ist äusserst fraglich, ob dieses System Vorteile bringen würde, welche einen so grossen finanziellen Aufwand rechtfertigen würden. Nach vertiefter Prüfung wurde deswegen auf mehrere Massnahmen, die im Bericht der AG „Finanzierung Asylwesen“ empfohlen worden waren, verzichtet.

Im Bereich des Vollzugs hingegen, wo bereits feststeht, dass die betroffenen Personen die Schweiz wieder verlassen müssen, ist die Ergreifung gewisser Massnahmen gerechtfertigt. Um dies umzusetzen, ist die Schaffung von neuem Bundesrecht aber nicht notwendig. Einerseits enthalten verschiedene kantonale Erlasse bereits entsprechende Bestimmungen und andererseits liegt die Ausrichtung der Sozialhilfeleistungen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone, so dass eine zusätzliche Gesetzgebung auf Bundesebene in diesem Bereich nicht gerechtfertigt ist.

#### **1.4.2.2 Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene**

Die eidgenössische Gesetzgebung enthält nur ein einziges wichtiges Element bezüglich der selbständigen Gestaltung der Lebensbedingungen durch Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene: die Erteilung einer Arbeitsbewilligung. Gemäss Artikel 43 des Asylgesetzes sind die kantonalen Behörden ermächtigt, drei Monate nach Einreichung des Asylgesuches eine Arbeitsbewilligung an Personen zu erteilen, die über einen Ausweis N oder F verfügen und die eine Stelle gefunden haben, für welche sich weder ein Schweizerbürger noch ein Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung interessiert. Abgesehen von dieser Ausnahme werden die Lebensbedingungen der Personen des Asylbereichs durch die kantonalen und kommunalen Behörden bestimmt, welche für die Unterbringung, die Unterstützung und die Betreuung der fürsorgeabhängigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen zuständig sind. Zu wiederholten Malen, insbesondere auch anlässlich der Vernehmlassung zum Bericht der Arbeitsgruppe „Finanzierung Asylwesen“, haben sich die Kantone klar zu Gunsten dieser Kompetenzverteilung ausgesprochen und haben den Bundesrat gebeten, auf ihre Arbeitsorganisation unter Einschluss ihrer Fürsorgekonzepte, welche die Höhe der Leistungen mit dem Verhalten der Begünstigten und ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit verknüpfen, Rücksicht zu nehmen<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Im Verlauf der letzten Jahre haben verschiedene Kantone, Gemeinden und private Organisationen in ihrer Betreuungsarbeit angepasste Formen von Verträgen eingeführt, welche die Höhe und die Qualität der Unterstützung sowie die Dienstleistungen, welche Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen gewährt werden, von ihrem Verhalten und von der Verantwortung, die sie im Asylbereich übernehmen, abhängig machen.

Das BFF hat die Möglichkeit, die Erteilung einer Arbeitsbewilligung in den Dienst der Asylpolitik zu stellen, indem eine Verbindung geschaffen würde zwischen der Wahlmöglichkeit der Asylsuchenden zu arbeiten oder nicht zu arbeiten und ihrer Zusammenarbeit mit den schweizerischen Behörden, detailliert untersucht. Konkret hätte es sich darum gehandelt, den Zugang zum Arbeitsmarkt denjenigen Personen vorzubehalten, welche ihre Identität in einer solchen Weise offengelegt haben, dass im Falle eines negativen Asylentscheides die unverzügliche Organisation ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland möglich gewesen wäre. Vom rechtlichen Gesichtspunkt her hätte eine solche Regelung die Einführung eines generellen Arbeitsverbots für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene vorausgesetzt. Ausgenommen von diesem Verbot wären einzig diejenigen Personen gewesen, welche ihre Identität offengelegt hätten.

Diese Wahlmöglichkeit hätte zu mehr Gerechtigkeit im Asylbereich geführt und hätte zudem die Botschaft verbreitet, dass die schweizerischen Behörden entschlossen sind, der Verpflichtung zur Zusammenarbeit Geltung zu verschaffen. Sie wäre ohne grossen administrativen Aufwand und ohne das Asylverfahren<sup>8</sup> massgeblich zu verlängern, zu verwirklichen gewesen. Leider hat sich nach vertieften Abklärungen gezeigt, dass die Kosten es verbieten, dieses System zur Einführung vorzuschlagen; insbesondere wenn die Kosten mit den tatsächlichen Vorteilen, die erwartet werden können, verglichen werden.

Das BFF hat versucht, die finanziellen Konsequenzen dieser Massnahme im Rahmen einer plausiblen Zukunftsvision abzuschätzen. Unter der Annahme, dass, wie heute, nur 20 Prozent der 25'000 Asylsuchenden im erwerbsfähigen Alter ihren Namen und ihre Nationalität im Zeitpunkt ihrer Einreise in die Schweiz offenlegen würden, und dass dieser Prozentsatz während ihres Aufenthalts in der Schweiz langsam ansteigen würde, wäre die Anzahl Personen mit Ausweis N oder F, welche sich um eine Arbeitsbewilligung bewerben könnten, nicht mehr 40'000 wie heute, sondern würde wahrscheinlich zwischen 15'000 und 20'000 liegen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass für diese Personenkategorie zwischen 15'000 und 16'000 Arbeitsplätze zur Verfügung stehen und dass ihre örtliche und berufliche Flexibilität limitiert ist, ist es wahrscheinlich, dass die Anzahl der aktiven Personen um 2000 bis 4000 Beschäftigte zurückgehen würde. 1000 Erwerbstätige weniger erfordern aber ungefähr 34<sup>9</sup> Millionen Franken zusätzliche Ausgaben für das Budget des BFF oder für die Sozialversicherungen. Zu diesen direkten Kosten kämen die Kosten für die Unterbringung, Beschäftigung und Kontrolle dieser beschäftigungslosen Personen und ihrer Familien hinzu.

Ausserdem würde die Einschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt nur bedingt Vorteile bringen. Es ist möglich, dass einige Asylsuchende oder Schlepper die Schweiz aus diesem Grund meiden würden. Dennoch zeigen die vorhandenen Studien<sup>10</sup>, dass Asylsuchende, soweit sie diesen Faktor überhaupt berücksichtigen, ihr

<sup>8</sup> Schon heute klassifiziert das BFF die Asylgesuche gemäss der Klarheit, welche in der Identitätsfrage erreicht werden kann.

<sup>9</sup> Die gegenwärtigen Abrechnungen, die dem BFF von den Kantonen eingereicht werden, erlauben den Schluss zu ziehen, dass jede Person des Asylbereichs, die eine Erwerbstätigkeit ausübt, im Durchschnitt für die Kosten von 1.3 weiteren Personen aufkommt. Heute werden pro Person und Tag 40 Franken ausgegeben. Demzufolge kosten 1000 fürsorgeabhängige Personen den Bund 33.6 Millionen Franken (1000 x 2.3 x 365 x 40)

<sup>10</sup> Siehe zum Beispiel "Asyldestination Europa, Eine Geographie der Asylbewegungen, Denise Efiomyi, Milena Chimentí, Janine Dahinden, Eienne Piguet" des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien, Neuchâtel, Dezember 2000.

Zielland auf Grund des Reichtums einer Wirtschaft und deren Arbeitsmöglichkeiten wählen und nicht gestützt auf die rechtlichen Grundlagen, welche den Zugang zur Erwerbstätigkeit regeln. Es ist auch möglich, dass Asylsuchende, welche sich in der Schweiz aufhalten, ihre Identität nicht preisgegeben haben und nicht auf die Anerkennung als Flüchtling warten, die Schweiz rascher verlassen würden, wenn sie nicht arbeiten dürften. Es ist aber unwahrscheinlich, dass diese Faktoren den negativen finanziellen Effekt, der durch die Verminderung der Zahl der beschäftigten Personen entsteht, kompensieren könnten.

Daraus folgend verzichtet der Bundesrat darauf, vorzuschlagen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene noch mehr eingeschränkt wird und empfiehlt den Kantonen bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen zu berücksichtigen, ob und wie die entsprechende Person mit den Behörden des Asylverfahrens kooperiert. Diese Richtung wird durch die Neuregelung der Bundesfinanzierung der Sozialhilfe, die jene Kantone begünstigt, welche vorzugsweise den vorläufig Aufgenommenen Arbeitsbewilligungen erteilen, verstärkt.

### **1.4.2.3 Rückerstattung durch eine Sonderabgabe**

#### **1.4.2.3.1 Ausgangslage**

Die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht wurde für asylsuchende Personen 1992 eingeführt und 1994 auf vorläufig aufgenommene Ausländer ausgedehnt. Damit wurde die Rückerstattungspflicht für die Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten, sowie für die Kosten des Rechtsmittelverfahrens auf Bundesebene geregelt. Mit der Verpflichtung der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen, 10 Prozent ihres Lohnes auf ein Sicherheitskonto einzahlen zu lassen, konnte der Bund in neun Jahren knapp 100 Millionen Franken vereinnahmen.

Die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung weist hingegen Schwachstellen auf, die seit längerem bekannt sind. Zum einen sind die Schwierigkeiten systemimmanent: der administrative Aufwand ist sehr hoch, weil die verursachten Kosten mit den geleisteten Sicherheiten im Einzelfall verrechnet werden müssen. Als zusätzlich aufwändig erweisen sich die Inkassoaufgaben bei den Arbeitgebern und der mit der Auszahlung von Positivsaldi an ehemals sicherheitsleistungspflichtige Personen verbundene verwaltungsmässige Aufwand.

In den neun Jahren des Bestehens der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht wurde das System wiederholt angepasst und teilverbessert. Eine vollständige Erneuerung drängt sich trotzdem aufgrund der kosten- und verwaltungsmässigen Nachteile des aktuellen Systems auf.

#### **1.4.2.3.2 Die Einführung einer Sonderabgabe**

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision wird vorgeschlagen, die bisherige Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht durch eine Sonderabgabe zu ersetzen. Das BFF liess beim Institut für Steuerrecht in Bern ein Gutachten erstellen, welches die Möglichkeiten der Erhebung einer Abgabe bei Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung prüfen sollte. Das Gutachten kam zum Ergebnis, dass dies grundsätzlich rechtlich möglich sei, sofern bestimmte Bedingungen eingehalten werden. Insbesondere muss ein besonderer Zusammenhang (Äquivalenz) zwischen Abgabeverwendung und Kreis der Abgabepflichtigen bestehen. Der Kreis der Abgabepflichtigen soll daher nur für die

Kosten der Gesamtheit der Abgabepflichtigen (inkl. ihrer Angehörigen) aufzukommen haben. Ausserdem sollte die Abgabepflicht zeitlich limitiert sein.

Mit der Sonderabgabe beteiligen sich Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung weiterhin an den entstandenen Fürsorgekosten, indem sie monatlich einen Fixbetrag ihres Lohnes einzahlen lassen müssen. Im Gegensatz zum aktuellen System werden die verursachten Kosten nicht mehr mit den geleisteten Sicherheiten verrechnet. Die Beiträge werden voraussichtlich für zehn Jahre seit Erwerbsbeginn einbezahlt und belaufen sich voraussichtlich auf 100 Franken pro Monat. Um tiefe Einkommen nicht zusätzlich zu belasten ist eine Mindestgrenze für die Sonderabgabepflicht vorgesehen. Der Pflicht zur Leistung einer Sonderabgabe sind weiterhin alle Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung unterstellt, sofern sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dies gilt unabhängig von den im Einzelfall verursachten Kosten.

Mit dem neuen System der Sonderabgabe erwartet das BFF jährliche Brutto-Einnahmen von etwa 13,5 bis 14,4 Millionen Franken (Berechnung auf der Basis von 15'000 bis 16'000 von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen belegten Arbeitsplätzen). Aufgrund der tieferen Verarbeitungskosten von circa 1 Million Franken sind Einsparungen in der Höhe von circa 2 Millionen Franken pro Jahr zu erwarten. Die Nettoeinnahmen belaufen sich daher voraussichtlich auf 12.5 bis 13.4 Millionen Franken pro Jahr. Damit bleiben die Netto-Einnahmen annähernd konstant, aber das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Regelung wird wesentlich verbessert.

#### **1.4.2.3 Vermögenswertabnahme**

Das Institut der Vermögenswertabnahme (VWA) wurde 1995 eingeführt und hat den Zweck, zur Deckung bereits verursachter oder künftig noch anfallender Kosten insbesondere im Fürsorgebereich beizutragen. Die eingezogenen Vermögenswerte werden auf das individuelle Sicherheitskonto des Asylgesuchstellers oder vorläufig Aufgenommenen einbezahlt und bei Eintreten eines Abrechnungsgrundes mit den effektiv oder den gemäss der Regelvermutung verursachten Kosten verrechnet. Ab 1997 nahmen die Vermögenswertabnahmen stark zu. Die Etablierung der Beweislastumkehr auf Gesetzestufe beim Nachweis der Herkunft der Gelder führte dazu, dass die VWA zunehmend zu einem Instrument der polizeilichen Kontrolle ausgebaut wurde. Vermögenswertabnahmen erfolgen nicht selten im Rahmen von Polizeikontrollen und Razzien im Drogenmilieu, wobei meist kleinere Geldbeträge sichergestellt werden, die mangels Beweisen nicht unter die jeweils primär anzuwendenden straf- beziehungsweise betäubungsmittelrechtlichen Normen subsumiert werden können.

So hilfreich und nützlich dieses Instrument sein kann, um potentielle Kleinkriminalität und Drogenhandel zu bekämpfen, so kritisch und fragwürdig ist es, Vermögen aufgrund eines reinen Verdachtsmomentes einzuziehen. Aus verwaltungstechnischer Sicht ist die VWA wenig ergiebig. Der Aufwand für den Einzug und die Prüfung der Herkunft des Geldes ist relativ gross. Kann eine nicht-deliktsische Herkunft der Gelder nachgewiesen werden, wird gemäss geltender Regelung dem Betroffenen ein Freibetrag von 1000—Franken belassen. Eine solche Regelung wäre auch bei einer Beibehaltung der VWA nicht zu umgehen.

Der Einzug von Vermögenswerten würde zudem im System der Sonderabgabe dazu führen, dass es zu einer doppelten Belastung der sonderabgabepflichtigen Person kommen würde. Eine mögliche Lösung dieses Problems hätte darin gefunden

werden können, dass im Falle einer Vermögenswertabnahme die Dauer der Zahlungspflicht der betroffenen Person proportional zur Vermögenswertabnahme reduziert worden wäre. Dies wiederum würde aber bedingen, dass im Falle einer Vermögenswertabnahme ein individuelles Konto geführt werden müsste, welches über die verbleibende Dauer der Sonderabgabepflicht Auskunft geben würde. Das würde jedoch dem Ziel, im Rahmen der Einführung der Sonderabgabe die administrativen Abläufe zu vereinfachen und die individuellen Sicherheitskonti aufzuheben, zuwiderlaufen. Eine Koppelung von Sonderabgabe und Vermögenswertabnahme würde sich in jedem Fall äusserst schwierig gestalten.

Der Bundesrat sieht deshalb vor, künftig auf das Instrument der VWA im revidierten Asylgesetz zu verzichten und die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht allein mit dem Modell der Sonderabgabe fortzusetzen. Für die VWA im Rahmen polizeilicher Kontrollen müssen Lösungen innerhalb des Strafrechts gesucht werden, um nicht über das Asylgesetz Straftatbestände auf Vermutungsbasis einzuführen.

#### **1.4.2.4 Minimalisierung der Sozialhilfeleistungen nach abgelaufener Ausreisefrist**

Die Arbeitsgruppe „Finanzierung Asylwesen“ hat in ihrem Schlussbericht unter anderem empfohlen, dass die Fürsorgeleistungen an Personen mit abgelaufener Ausreisefrist, die sich ihrer Wegweisung widersetzen, eingeschränkt werden sollen.

Das Ziel dieser Massnahme war die Herstellung von Kohärenz zwischen den Rechten und Pflichten der davon betroffenen Personen. Wenn diese - bei rechtskräftig angesetzter Ausreisefrist - ihre Pflicht zur Ausreise und zur Mitwirkung bei der Beschaffung von vollzugsgenügenden Papieren missachten, sollte ihr Recht auf Fürsorgeleistungen quantitativ und qualitativ geschmälert werden.

Der negative Anreiz der Minimalisierung der Sozialhilfeleistungen wurde im Vernehmlassungsverfahren zum Schlussbericht der AG Finanzierung mehrheitlich abgelehnt. Es war deshalb vorgesehen, diesen Anreiz, unter Beachtung des Rechts auf Existenzsicherung sowie mit einer Ausnahme für "verletzliche Personen" (vulnerable persons) nur als Kann-Bestimmung einzuführen. Der Anknüpfungstatbestand wäre dahingehend präzisiert worden, dass nicht ein Widersetzen gegen die Wegweisungsverfügung verlangt wird, sondern dass die blossе Tatsache des Ablaufs der Ausreisefrist für die Minimalisierung genügt hätte. Da die Höhe der Globalpauschale im Vollzugsbereich unabhängig von der Ein- beziehungsweise Durchführung der Minimalisierung durch die Kantone festgesetzt worden wäre, hätte für die Kantone ein Anreiz bestanden, die Minimalisierungsmassnahmen anzuwenden, da sie dadurch Fürsorgekosten hätten einsparen und dementsprechend die Globalpauschale positiv bewirtschaften können.

Trotzdem verzichtet der Bundesrat darauf, den negativen Anreiz der Minimalisierung im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision auf Bundesebene zu verankern. Dies aus folgenden Gründen: Grundsätzlich sind die Kantone für die Ausrichtung der Fürsorgeleistungen zuständig. Es liegt deshalb in ihrer Verantwortung, die gesetzlichen und tatsächlichen Gegebenheiten im Bedarfsfall so auszugestalten, dass eine Minimalisierung der Fürsorgeleistungen in der Vollzugsphase möglich ist. Da bereits in verschiedenen kantonalen Erlassen solche Einschränkungen vorgesehen sind, ist eine zusätzliche Gesetzgebung auf Bundesebene nicht gerechtfertigt. Es sollen vielmehr die bestehenden Spielräume genutzt werden, um das Verhalten der betroffenen Personen zu steuern. Gestützt auf eine allfällige Gesetzesbestimmung auf kantonaler Ebene ist es den Kantonen also auch ohne eine entsprechende Be-

stimmung auf Bundesebene möglich, Einfluss auf ihren finanziellen Handlungsspielraum im Vollzugsbereich zu nehmen und die Globalpauschale positiv zu bewirtschaften.

#### **1.4.2.5 Zugang zum Gesundheitssystem**

Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung unterstehen der Versicherungspflicht des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), womit sie grundsätzlich Anspruch auf freie Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer haben. Diese Personen befinden sich auf Grund kriegerischer Ereignisse in ihren Heimat- oder Herkunftsstaaten oft in einem schlechten gesundheitlichen Zustand und stammen mehrheitlich aus Gegenden, die eine schlechtere Gesundheitsversorgung aufweisen als die Schweiz. In dieser Situation finden sie sich in unserem vielfältigen Gesundheitssystem (z.B. freie Arztwahl) oftmals nicht zurecht. Hinzu kommen oft noch Verständigungsprobleme, die als eine der Hauptursachen für mehrfache Arztbesuche gelten.

Die Einschränkung der freien Wahl der Leistungserbringer und der Versicherer ermöglicht es den Kantonen, für die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung einen gezielten Zugang zum Gesundheitssystem vorzusehen. Damit kann die medizinisch notwendige Versorgung für diese Personen durch ein konsequentes "Gatekeeping" sichergestellt und gleichzeitig können unnötige mehrfache Arztbesuche verhindert werden. Den Kantonen stehen somit die Mittel zur Verfügung, gezielt auf die Kosten der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden einzuwirken. Daneben haben sie mit diesen Einschränkungen auch die Möglichkeit, ihre versicherungspflichtigen Personen auf einen oder einige wenige Versicherer zu konzentrieren und so ihren Verwaltungsaufwand zu minimieren.

In der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 ist der Grundsatz verankert worden, wonach die Kantone für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung die Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer einschränken müssen. Die Möglichkeit einer solchen Einschränkung besteht jedoch schon länger. Die meisten Kantone hatten vor der Inkraftsetzung der neuen Regelung bereits die Wahl des Versicherers eingeschränkt, indem sie Rahmenverträge mit Krankenversicherern abgeschlossen hatten. Dadurch profitierten die Kantone wie auch die Krankenversicherer von grossen administrativen Erleichterungen. Nur die wenigsten Kantone hatten jedoch Massnahmen eingeführt, welche die Wahl der Leistungserbringer einschränkte.

In der Arbeitsgruppe „Finanzierung Asylwesen“ wurde die Frage der Gesundheitskosten der Asylsuchenden diskutiert. Die Arbeitsgruppe empfahl in ihrem Schlussbericht, dass die prioritär anzugehende Aufgabe die Einführung von Systemen durch die Kantone sei, welche die Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einschränken. Weiter sollte gemäss der Arbeitsgruppe ein Ausschluss dieser Personengruppe aus der Krankenversicherung und die Einschränkung der medizinischen Leistungen weiter geprüft werden. In der Vernehmlassung fand der Grundsatz der Zugangssteuerung bei den Kantonen breite Unterstützung. Eine Einschränkung der medizinischen Leistungen stiess aber bei den meisten Kantonen auf Ablehnung, da dies zu einer aus ethischen Gesichtspunkten heiklen Zweiklassenmedizin führen würde, welche zudem äusserst problematische Abgrenzungs- und Umsetzungsfragen nach sich zöge.

In diesem Sinne soll nun der Grundsatz, dass die Kantone die Möglichkeit haben, die Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einzuschränken, im Gesetz verankert werden. Eine Verschiebung dieser Regelung auf Gesetzesstufe drängt sich aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit auf. Der Grundsatz wird als Möglichkeit der Kantone ausgestaltet, da diese mit der Einführung der Globalpauschalen in der Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele grundsätzlich frei sind.

Die Wirkung einer Zugangssteuerung konnte bisher auf Grund der fehlenden Daten nicht evaluiert werden. Die Datenlage wird jedoch fortlaufend verbessert. Eine Evaluation der Massnahme ist für das Jahr 2002 vorgesehen. Durch die Sicherstellung der Kontinuität sollten die Gesundheitskosten zumindest stabilisiert oder gar gesenkt werden können.

Dieselben Überlegungen gelten in gleichem Masse auch für vorläufig Aufgenommene.

Vgl. zum Ganzen auch Ziffer 2.3, Erläuterungen zu den Änderungen des KVG.

#### **1.4.2.6 Andere Änderungen im sozialen Bereich**

Erste Erfahrungen in der Anwendung des neuen Asylgesetzes und der entsprechenden Vollzugsbestimmungen haben gezeigt, dass einige Präzisierungen anzustreben sind. Weiter sind die kantonale und bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie die geplanten Änderungen des AuG im Zusammenhang mit der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen und des Beschreitens des Beschwerdewegs angemessenen zu berücksichtigen. Für Staatenlose sollen künftig nicht nur die für Flüchtlinge geltenden Fürsorgebestimmungen des Asylgesetzes, sondern auch die Bestimmungen über die Erteilung der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen analog Anwendung finden.

## 2 Besonderer Teil

### 2.1 Erläuterungen zu den Änderungen des Asylgesetzes

#### 2.1.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

##### Art. 6a Zuständige Behörde

Aus gesetzessystematischen Gründen wird der bisherige Artikel 25 über die zuständige Behörde in den ersten Abschnitt (Allgemeine Bestimmungen) des zweiten Kapitels eingefügt. Die Bestimmung wird im Zusammenhang mit der Drittstaatenregelung zudem durch zwei weitere Absätze ergänzt.

Absatz 1 entspricht unverändert dem bisherigen Artikel 25.

Absatz 2 Buchstabe a übernimmt den Inhalt des heutigen Artikels 34 Absatz 1, wonach der Bundesrat verfolgungssichere Heimat- oder Herkunftsstaaten bezeichnen kann (Safe-Country-Regelung). Die Verschiebung dieser Bestimmung erfolgt aus systematischen Gründen, denn bei diesem Teil der Bestimmung handelt es sich um eine Zuständigkeitsregelung. Aus redaktionellen Gründen wurde der Begriff "Staaten" ersetzt durch die Terminologie "Heimat- und Herkunftsstaaten". Diese Änderung soll zudem den Unterschied zur Regelung in Buchstabe b (sichere Drittstaaten) besser aufzeigen. Materiell ist jedoch keine Änderung angestrebt. Auf eine Definition der sicheren Heimat- und Herkunftsstaaten wird bewusst verzichtet, da sich der Bundesrat bei der Bezeichnung von Safe-Countries auf vielfältige Kriterien stützt, die nicht in einem Gesetz im formellen Sinn aufgenommen werden müssen.

Absatz 2 Buchstabe b delegiert dem Bundesrat die Zuständigkeit für die Bezeichnung sicherer Drittstaaten. Die vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaaten unterscheiden sich von anderen sicheren Drittstaaten dadurch, dass bei ihnen von der Regelvermutung ausgegangen werden darf, wonach sie effektiven Schutz vor Rückweisung in ein Land bieten, in welchem jemand aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 an Leib, Leben oder Freiheit (Flüchtlingsbegriff) gefährdet wäre. Wegweisungen in sichere Drittstaaten, die nicht vom Bundesrat als solche bezeichnet wurden, müssen die gleichen Bedingungen erfüllen. Es kann jedoch nicht von einer Regelvermutung ausgegangen werden, sondern es ist jeweils eine Einzelfallprüfung vorzunehmen.

Bei der Bezeichnung von sicheren Drittstaaten wird sich der Bundesrat insbesondere an der Empfehlung des Europarates Nr. R [97] 22, verabschiedet vom Ministerkomitee am 25.11.1997, orientieren, welche die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Bezeichnung und die Verfahren bei Wegweisungen in Drittstaaten festlegt.

Da sich der Bundesrat bei seiner Bezeichnung von sicheren Drittstaaten aus praktischen Gründen auf Staaten Europas – und hier vorab auf unsere Nachbarstaaten – beschränken wird, müssen diese Staaten folgende Minimalanforderungen erfüllen: Ein sicherer Drittstaat muss das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention; FK; SR 0.142.30) ratifiziert haben sowie die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; EMRK; SR 0.101). Die Ratifikation alleine genügt jedoch nicht. Selbstverständlich müssen diese

Konventionen in den sicheren Drittstaaten auch effektiv eingehalten werden. Schliesslich soll in einem sicheren Drittstaat auch politische Stabilität herrschen.

### Absatz 3

Der Bundesrat wird wie bisher regelmässig überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Bezeichnung sicherer Heimat- oder Herkunftsländer sowie für die sicheren Drittstaaten noch gegeben sind.

## **Art. 13 Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden**

### Absatz 3

Bisher konnten unterschriebene, mit Telefax übermittelte Verfügungen und Entscheide rechtsgenügend eröffnet werden. Neu sollen auch elektronisch übermittelte Verfügungen und Entscheide rechtsgenügend eröffnet werden können. Da die briefliche Zustellung von Verfügungen oder Entscheiden per Einschreiben aufgrund der vorgesehenen Abholfrist bis zu 7 Tage dauern kann, rechtfertigt sich die Eröffnung von elektronisch oder per Telefax übermittelten Verfügungen oder Entscheiden nicht nur, wie bisher, für Personen, die an der Grenze oder bei der Grenzkontrolle an einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen, sondern auch für Personen, welche sich in der Empfangsstelle befinden und einen sofort vollziehbaren Nichteintretensentscheid nach den Artikeln 32-34 sowie 35a Asylgesetz erhalten.

### Absatz 3<sup>bis</sup>

Auch in den in Absatz 3<sup>bis</sup> erwähnten Fällen soll, neben den unterschriebenen, per Telefax übermittelten Verfügungen, auch elektronisch übermittelte Verfügungen eröffnet werden können (vgl. Abs. 4 [*bisher*]).

### Absatz 3<sup>ter</sup>

Die per Telefax übermittelten Verfügungen und Entscheide müssen wie bisher mit einer Unterschrift versehen sein. Bei elektronisch übermittelten Verfügungen und Entscheiden bedarf es einer anerkannten elektronischen Signatur.

### Absatz 3<sup>quater</sup>

Die Eröffnung der Verfügung kann der betroffenen Person wie bisher direkt eröffnet werden, auch wenn sie einen bevollmächtigten Rechtsvertreter hat. Der bevollmächtigte Person wird die Eröffnung unverzüglich bekannt gegeben. Dies soll auch für die Vertrauenspersonen gelten, welche den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden zur Seite gestellt werden (vgl. Abs. 3 [*bisher*]).

### Absatz 3<sup>quinquies</sup>

Absatz 3<sup>quater</sup> sieht vor, dass die Entscheide dem Verfügungsadressaten direkt eröffnet werden können. Den bevollmächtigten Personen wird die Entscheideröffnung unverzüglich bekanntgegeben. Die Beschwerdefrist beginnt in diesen Fällen allerdings bereits mit der Eröffnung an die Verfügungsadressaten.

Im Falle einer Entscheideröffnung an unbegleitete minderjährige Asylsuchende ist es jedoch angebracht, dass die Beschwerdefrist erst mit der Bekanntgabe an die nach Artikel 17 Absatz 3 ernannte Vertrauensperson zu laufen beginnt, da es für unbegleitete Minderjährige ungleich schwieriger ist, rechtzeitig eine formelle Beschwerde einzulegen.

#### Absatz 4

Der Inhalt des bisherigen Absatzes 4 wird neu in Absatz 3<sup>bis</sup> geregelt. Er kann daher gestrichen werden.

### **Art. 14 Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren**

#### Absatz 1

Vor der Totalrevision des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (SR 142.31) konnte nach Einreichung eines Asylgesuches und bis zur Ausreise nach rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kein Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung eingeleitet werden, ausser es bestand ein Anspruch darauf. Dieser Inhalt sollte eigentlich unverändert in das heute geltende Asylgesetz aufgenommen werden. Währenddem der französische und der italienische Text des totalrevidierten Asylgesetzes wie bereits in der alten Fassung vom "rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens" sprechen, wurde in der deutschen Fassung die Terminologie "rechtskräftige Ablehnung des Asylgesuches" verwendet. Durch diese offensichtlich unbeabsichtigte sprachliche Änderung werden beispielsweise abgeschriebene Asylgesuche wegen Rückzug von der neuen Terminologie nicht erfasst. Um inhaltlich und sprachlich wieder Kongruenz herzustellen, soll die deutsche Fassung entsprechend angepasst werden.

### **Art. 17 Besondere Verfahrensbestimmungen**

#### Absatz 3

Unbegleiteten Minderjährigen kommt nach den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention (SR 0.107) ein besonderer Schutz zu. Entsprechend dem anwendbaren schweizerischen Recht sind deshalb die zuständigen kantonalen Behörden bereits heute verpflichtet, bei diesen Personen vormundschaftliche Massnahmen einzuleiten. Ist die Bestellung eines Vormundes oder Beistandes nicht sofort möglich, muss eine Vertrauensperson bestimmt werden, welche die Interessen der minderjährigen Person während der Dauer des Asylverfahrens wahrt.

Der bisherige Absatz 3 setzte für die Einleitung vormundschaftlicher Massnahmen und die Bestellung einer Vertrauensperson die Zuweisung (Art. 27 Abs. 3 AsylG) des Minderjährigen an einen Kanton voraus. Neu sollen auch bei unbegleiteten Minderjährigen Entscheide an der Empfangsstelle gefällt und Wegweisungen vollzogen werden können. Analog dem Flughafenverfahren muss in diesen Fällen somit die Einleitung vormundschaftlicher Massnahmen und die Bezeichnung einer Vertrauensperson durch den Standortkanton der Empfangsstelle bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen. Entsprechend sollen – bezüglich des Zeitpunktes zur Bestellung einer Vertrauensperson – nicht nur die Fälle der Zuweisung an einen Kanton, sondern auch die zeitlich vorgelagerten Fälle des Flughafenverfahrens und des Asylverfahrens an einer Empfangsstelle, sofern dort entscheidere Verfahrensschritte durchgeführt werden, auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Artikel 17 Absatz 3 erwähnt abschliessend in welchen Fällen eine Vertrauensperson ernannt werden muss. Für den Bundesrat gibt es in dieser Hinsicht keinen Handlungsbedarf mehr. Aus diesem Grund wird der letzte Satz des bisherigen Artikels 17 Absatz 3 (Delegation an den Bundesrat) gestrichen .

#### Absatz 4 (neu)

Eine Vertrauensperson soll nur für effektiv minderjährige, unbegleitete Personen bestellt werden. Bei begründeten Zweifel an der Minderjährigkeit (zum Beispiel wenn keine Beweismittel vorliegen oder diese ungenügend sind) soll das Bundesamt zur Bestimmung des biologischen Alters künftig auch wissenschaftliche Untersuchungen anordnen können, auch wenn sie einen Eingriff in die persönliche Freiheit einer Person darstellen (z.B. Knochen- oder Zahnanalyse). Da hierfür eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig ist, soll der Regelungsgehalt des bisherigen Artikels 7 Absatz 1 AsylVI neu auf Gesetzesstufe gehoben werden. Weiter rechtfertigt sich, angesichts der Pflicht die Identität offen zu legen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a AsylG), auch die Einführung einer gesetzlichen Vermutung, wonach von der Volljährigkeit einer Person auszugehen ist, wenn sie sich einer behördlichen Anordnung zur Vornahme wissenschaftlicher Untersuchungen widersetzt. Die betroffene Person ist vorgängig auf die Rechtsfolgen aufmerksam zu machen, die eine Weigerung, sich der angeordneten wissenschaftlichen Untersuchung zu unterziehen, nach sich zieht.

#### **Art. 17a (neu) Gebühren für Dienstleistungen**

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) sieht in Artikel 4 vor, dass der Bundesrat Bestimmungen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung vorsieht. Dem Bundesamt soll mit der neuen Bestimmung künftig erlaubt werden, für Dienstleistungen zu Gunsten Dritter Gebühren und Auslagen in Rechnung zu stellen.

Das Bundesamt nimmt etwa im Auftrag Dritter regelmässig Sprach- und Herkunftsanalysen (LINGUA-Analysen) vor. Für solche Dienstleistungen soll der Bund auch entsprechende Gebühren und Auslagen geltend machen können. Für die Kantone und die Gemeinden werden solche Dienstleistungen jedoch kostenlos sein, sofern sie die Dienstleistung für sich selbst in Anspruch nehmen.

### **2.1.2 2. Abschnitt: Asylgesuch und Einreise**

#### **Art. 22 Verfahren am Flughafen**

##### Absatz 4 (neu)

Die Empfehlung Nr. R (94) 5 des Europarates über Asylsuchende in Flughäfen sieht in Artikel 7 vor, dass die Prüfung von Asylgesuchen, inklusive die Befragung der Asylsuchenden, von der Behörde durchzuführen sei, welche auch für die Gewährung des Asyls oder die Abweisung zuständig sei. In der Motion Aepli Wartmann, Asylrecht, Flughafenverfahren (00.3434) wurde bemängelt, dass die Befragung im Flughafenverfahren durch die Flughafenpolizei erfolge, und dies den Anforderungen der Richtlinien des Europarats nicht genüge.

Die Befragung am Flughafen wird von spezialisierten kantonalen Beamtinnen und Beamten der Flughafenpolizei durchgeführt, welche durch das BFF regelmässig geschult werden. Die Befragung erfolgt gemäss präzisen Instruktionen des BFF. Die kantonalen Behörden nehmen zudem bei Bedarf im Einzelfall Rücksprache mit den zuständigen Sektionen des BFF. Die Befragungsprotokolle werden an die für die Behandlung des Asylgesuches zuständige Sektion des BFF gesendet. Ist der

Sachverhalt aufgrund der Befragung noch nicht abschliessend erstellt, kann eine zusätzliche Anhörung durch diese Sektion des BFF veranlasst werden. Das Flughafenverfahren steht demnach unter der dauernden Kontrolle des BFF. Es wird ausschliesslich von Personen durchgeführt, die mit dem Asylverfahren vertraut sind. Der Bundesrat kam deshalb in der Antwort auf die Motion Aepli Wartmann zum Schluss, dass die Befragungen im Flughafenverfahren den Anforderungen der genannten Richtlinie des Europarates genügen.

Die vorliegende Ergänzung im neuen Absatz 4 ist folglich lediglich eine Klarstellung zur Frage der Zuständigkeit für die Befragung im Flughafenverfahren.

### **Art. 23           Entscheide am Flughafen**

Bisher konnte am Flughafen eine asylsuchende Person vorsorglich in einen Drittstaat weggewiesen werden. In diesem Drittstaat bestand die Möglichkeit, bei der schweizerischen Botschaft die Weiterführung des Asylgesuches zu beantragen. War die Wegweisung in einen Drittstaat nicht möglich und bestand, in Übereinstimmung mit dem UNHCR, offensichtlich keine Verfolgung im Heimat- oder Herkunftsstaat, so konnte die Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat sofort vollzogen werden. Nach der neuen Konzeption soll der materielle Entscheid nach Artikel 23 Absatz 3 (*bisher*) beibehalten werden. Anstelle der vorsorglichen Wegweisungen nach Artikel 23 Absatz 1 (*bisher*) soll jedoch ein Nichteintretensentscheid gefällt und damit das Verfahren abgeschlossen werden (siehe auch Erläuterungen unter Ziffer 1.3.2).

Aufgrund der Aufhebung der vorsorglichen Wegweisung sowie der neu geschaffenen Möglichkeit, dass der Bundesrat sichere Drittstaaten bezeichnen kann, wird Artikel 23 vollständig neu redigiert.

Absatz 1 Buchstabe a entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 23 Absatz 3. Die Zustimmung des UNHCR ist weiterhin notwendig.

#### Absatz 1 Buchstabe b

Auf Gesuche soll nicht eingetreten werden können, wenn die asylsuchende Person in einen vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaat oder in einen anderen sicheren Drittstaat weggewiesen werden kann. Voraussetzung ist, dass sich die asylsuchende Person vorgängig dort aufgehalten hat. Ein kurzer Aufenthalt genügt. Es bedarf nicht mehr der von der Rechtsprechung festgesetzten Aufenthaltsdauer von 20 Tagen („einige Zeit“). Dies war bisher kaum nachzuweisen und verhinderte häufig die Wegweisung in einen Drittstaat.

Die asylsuchende Person muss ausserdem in diesen Drittstaat wieder zurückkehren können. Bei der Wegweisung in einen vom Bundesrat bezeichneten Drittstaat – wie bereits erwähnt wird es sich dabei vorwiegend um unsere Nachbarstaaten handeln – darf das Bundesamt davon ausgehen, dass dort um Schutz nachgesucht werden kann. Die Beweislast des Gegenteils obliegt der asylsuchenden Person. Bei der Wegweisung in einen anderen Drittstaaten muss im Einzelfall noch geprüft werden, ob in diesem Drittstaat um Schutz nachgesucht werden kann.

Der bisherige Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c (Besitz eines Visum für den Drittstaat) wird durch die vorgeschlagene Fassung des Buchstaben b abgedeckt und wird daher nicht mehr als eigenständiger Nichteintretensgrund aufgeführt.

Absatz 1 Buchstabe c entspricht inhaltlich unverändert dem bisherigen Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a, welcher die Europakompatibilität (Dublin) für die Zukunft sicherstellt.

Absatz 1 Buchstabe d entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d. Ein Nichteintretensentscheid macht jedoch nur Sinn, wenn der Drittstaat auch bereit ist, eine Person, deren Angehörige dort leben, zu übernehmen, auch wenn diese Person sich vorher nicht im Drittstaat aufgehalten hat. Buchstabe d wurde in diesem Sinne noch ergänzt.

Absatz 2 entspricht unverändert dem bisherigen Artikel 23 Absatz 4.

### Absatz 3

Da es am Flughafen keine vorsorglichen Wegweisungen mehr geben soll, sondern jedes Verfahren zu einem Endentscheid führt, bleibt eine dabei verfügte Wegweisung auch nach einer Einreise vollstreckbar. Ein erneutes Inlandverfahren nach den Artikeln 26ff. ist nicht mehr notwendig.

## **2.1.3 3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren**

### **Art. 32 Nichteintretensgründe**

#### Absatz 2 Bst. d

Die in Buchstabe d erwähnten Nichteintretensgründe sind aus systematischen Gründen im neuen Artikel 34 Absatz 3 Buchstaben a und b zu finden. Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe d kann daher gestrichen werden.

#### Absatz 2 Buchstabe e

Der Nichteintretenstatbestand in Buchstabe e vereinigt bisher das Verfahren bei Mehrfachgesuchen und jenes nach einem Rückzug des Verfahrens. Bei allen Fallkonstellationen wurde nur dann kein Nichteintretensentscheid gefällt, wenn in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen. Bei einem Rückzug des Verfahrens erfolgt ein Abschreibungsbeschluss ohne materielle Prüfung der Flüchtlingseigenschaft. Dies hat zur Folge, dass bei einem Gesuch um Wiederaufnahme des Verfahrens auch Ereignisse geprüft werden müssen, die vor dem Abschreibungsbeschluss bestanden haben. Der Wortlaut von Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e (*bisher*) berücksichtigt jedoch nur die Ereignisse, welche nach der Abschreibung eingetreten sind. Aus diesem Grund soll die Wiederaufnahme des Asylverfahrens in einem eigenen Artikel geregelt werden (vgl. Kommentar zu Art. 35a).

### **Art. 34 Nichteintreten bei Sicherheit vor Verfolgung im Ausland**

Absatz 1 wird aus systematischen Gründen gestrichen und wird mit dem bestehenden Wortlaut in Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a eingefügt. (vgl. Ausführungen dort).

#### Absatz 3 Buchstabe a

Anstelle der vorsorglichen Wegweisungen nach Artikel 42 Absatz 2 (*bisher*) soll auch im Inlandverfahren ein Nichteintretensentscheid statt einer vorsorglichen

Wegweisung ergehen und damit das Verfahren abgeschlossen werden (siehe auch Erläuterungen unter Ziffer 1.3.2).

Aufgrund der Aufhebung der vorsorglichen Wegweisung und der neu gestalteten Drittstaatenregelung wird Artikel 42 Absätze 2 und 3 gestrichen und Artikel 34 vollständig neu redigiert.

Nach Buchstabe a soll auf Gesuche nicht eingetreten werden können, wenn die asylsuchende Person in einen vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaat oder in einen anderen sicheren Drittstaat weggewiesen werden kann. Auch hier gelten die selben Voraussetzungen für die Anwendung der Bestimmung wie in den Fällen am Flughafen nach Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b (vgl. Ausführungen zur wortgleichen Bestimmung dort). Ob im Drittstaat ein Asylgesuch hängig oder bereits abgeschlossen ist, ist unerheblich. Massgebend ist einzig der vorgängige Aufenthalt in diesem Drittstaat. Bei der Wegweisung in einen vom Bundesrat bezeichneten Drittstaat darf das Bundesamt auch im Inlandverfahren davon ausgehen, dass die betroffene Person dort um Schutz nachsuchen kann. Die Beweislast des Gegenteils obliegt der asylsuchenden Person. Bei der Wegweisung in einen anderen Drittstaaten muss auch hier im Einzelfall noch geprüft werden, ob in diesem Drittstaat um Schutz nachgesucht werden kann.

Der ganze Absatz 3 ist als "Kann-Bestimmung" ausgestaltet. Dies gibt dem Bundesamt die Möglichkeit, in besonderen Fällen von einem Nichteintretensentscheid abzusehen und einen materiellen Entscheid zu fällen. Zu denken ist hier an Fälle, wo einer der Tatbestände von Absatz 3 erfüllt ist, jedoch in der Schweiz nahe Angehörige wohnen, zu denen eine enge Beziehung besteht. Das Bundesamt soll auch auf einen Nichteintretensentscheid verzichten können, wenn eine asylsuchende Person darlegen kann, dass der vom Bundesrat bezeichnete sichere Drittstaat in ihrem Fall einen offensichtlichen und krassen Fehlentscheid getroffen hat und dass dadurch bei einer Wegweisung dorthin das Rückschiebeverbot verletzt würde. Ein solcher Fall kommt erfahrungsgemäss aber nur höchst selten vor.

Absatz 3 Buchstabe b entspricht inhaltlich unverändert dem bisherigen Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe a, welcher die Europakompatibilität (Dublin) für die Zukunft sicherstellt.

Absatz 3 Buchstabe c entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe c. Ein Nichteintretensentscheid macht jedoch nur Sinn, wenn der Drittstaat auch bereit ist, eine Person, deren Angehörige dort leben, zu übernehmen, auch wenn diese Person sich vorher nicht im Drittstaat aufgehalten hat. Buchstabe c wurde in diesem Sinne ergänzt.

### **Art. 35a Abschreibung und Nichteintreten nach Wiederaufnahme des Verfahrens**

Absatz 1 nennt Konstellationen, in welchen ein Abschreibungsbeschluss erfolgen kann. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE *111 Ib* 185) ist eine Abschreibung auch zulässig, wenn das Rechtsschutzinteresse der asylsuchenden Person offensichtlich dahin fällt. Dies trifft unter anderem zu, wenn eine asylsuchende Person untertaucht und sich den Behörden nicht mehr zur Verfügung hält.

## Absatz 2

Jedes Ersuchen um Schutz vor Verfolgung nach einem Abschreibungsbeschluss führt zur Wiederaufnahme des vorangehenden Verfahrens, damit erstmals ein Entscheid gefällt werden kann. Die Wiederaufnahme des Asylverfahrens an Stelle der Aufnahme eines neuen Asylverfahrens hat auch verfahrensökonomische Vorteile. Insbesondere bleibt die früher bereits vorgenommene Zuweisung in den Kanton weiterhin gültig. Ausserdem ist kein erneutes Empfangsstellenverfahren durchzuführen.

Die Wiederaufnahme des Verfahrens ist mit einer nicht selbständig anfechtbaren Zwischenverfügung zu eröffnen. Anschliessend ist von der zuständigen Behörde zu bestimmen, ob nach Artikel 36 eine Anhörung durchzuführen ist oder ob nur das rechtliche Gehör zu gewähren ist. Das wieder aufgenommene Verfahren endet entweder mit einem materiellen Entscheid oder einem Nichteintretensentscheid, sofern keine Hinweise bestehen, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind.

## Absatz 3

Der Nichteintretenstatbestand wegen Mehrfachgesuchen nach Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e ist aus verfahrensrechtlichen Überlegungen zu trennen von jenem wegen Wiederaufnahme des Asylverfahrens (vgl. hierzu Erläuterungen zu Art. 32 Abs. 2 Bst. e). Auf Gesuche um Wiederaufnahme eines Verfahrens wird nicht eingetreten, wenn das Asylgesuch vorgängig abgeschlossen worden ist, ausser es bestehen Hinweise, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen. Eine Abschreibung des Verfahrens erfolgt typischerweise bei einem Rückzug im Hinblick auf eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsregelung infolge Heirat oder wenn eine Person untertaucht. Hält eine asylsuchende Person nach einem Abschreibungsbeschluss wiederum an ihren Asylbegehren fest oder stellt neue Asylbegehren, so ist die Wiederaufnahme des Verfahrens in einer Zwischenverfügung festzustellen. Anschliessend ist ihr das rechtliche Gehör zu gewähren. Beziehen sich die im Rahmen des rechtlichen Gehörs geltend gemachten Vorbringen auf die Zeit zwischen der Abschreibung und der Wiederaufnahme, so hat eine Anhörung nach den Artikeln 29 und 30 zu erfolgen (Art. 36 Abs. 1 Bst. c). Hat im bisherigen Verfahren keine Anhörung stattgefunden, so ist an Stelle des rechtlichen Gehörs direkt eine Anhörung einzuberufen. Keine Anhörung ist schliesslich durchzuführen, wenn das rechtliche Gehör ergibt, dass die asylsuchende Person ausschliesslich an den Vorbringen festhält, zu welchen sie im bisherigen Verfahren bereits angehört wurde.

## **Art. 36 Verfahren vor Nichteintretensentscheiden**

Absatz 1 hält wie bisher fest, vor welchen Nichteintretensentscheiden eine Anhörung nach den Artikeln 29 und 30 zu erfolgen hat. Infolge der Neufassung von Artikel 34 mussten die Verweiser unter dem Buchstaben a angepasst werden. In materieller Hinsicht hat sich aber nichts geändert. Der in Buchstabe b erwähnte Fall wurden unverändert übernommen. Der Buchstabe c ist neu und ergibt sich aus dem ausgliederten Nichteintretenstatbestand nach Wiederaufnahme des Asylverfahrens gemäss Artikel 35a.

Absatz 2 bestimmt wie bisher, in welchen Fällen vor einem Nichteintretenstatbestand nur das rechtliche Gehör gewährt wird. Dieser Absatz wurde ergänzt durch die Konstellationen in Artikel 34 und 35a, in welchen keine Anhörung not-

wendig ist. Keine Anhörung ist bei der Wiederaufnahme des Asylverfahrens notwendig, wenn sich aufgrund des rechtlichen Gehörs keine Hinweise ergeben, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind. Keine Anhörung ist ausserdem bei der Wiederaufnahme des Asylverfahrens notwendig, wenn im Rahmen des rechtlichen Gehörs keine *neuen* Vorbringen geltend gemacht werden. Schliesslich ist bei der Wiederaufnahme des Asylverfahrens keine Anhörung notwendig, wenn an Stelle des Nichteintretensgrundes nach Artikel 35a Absatz 3 ein anderer Nichteintretensgrund anwendbar ist, für welchen die Gewährung des rechtlichen Gehörs ausreicht. In den Fällen nach Artikel 34 Absatz 3 (bisher Art. 42) ist ebenfalls anstelle der Anhörung lediglich das rechtliche Gehör zu gewähren.

## **Art. 41 Weitere Abklärungen**

### Absatz 3 (neu)

Das Asylgesetz ermächtigt das BFF in Artikel 41 Absatz 1 zur Entscheidung von Asylgesuchen zusätzliche Abklärungen zu treffen und bei den schweizerischen Vertretungen im Ausland Auskünfte einzuholen. Botschaftsabklärungen sind als Bestandteil der Entscheidungsgrundlage ausserordentlich wichtig. Jährlich werden im BFF für die 30 wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden rund 900 Botschaftsanfragen getätigt.

Da für bestimmte Herkunftsländer die Anzahl der Botschaftsabklärungen den üblichen Rahmen überschreitet, werden in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFF in schweizerische Vertretungen entsandt, welche die entsprechenden Aufgaben vor Ort wahrnehmen. Für die Zeit ihres Einsatzes sind diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verwaltungstechnisch dem EDA unterstellt. Zur Zeit sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFF an den Schweizerischen Botschaften in Colombo (Sri Lanka) und Ankara (Türkei) sowie im Schweizerischen Verbindungsbüro in Pristina (BRJ - Kosovo) tätig. Ihre Tätigkeit ist für das BFF ausserordentlich wichtig, ermöglicht sie doch eine effektive Abklärung schwieriger Sachverhalte vor Ort, die sonst nicht oder nur mit viel grösserem Aufwand abgeklärt werden könnten.

Das BFF pflegt auch enge Kontakte mit Partnerbehörden im Ausland. Ein besonders intensiver Austausch findet mit Deutschland, Schweden, den Niederlanden und Grossbritannien statt. Mit Ausnahme von Grossbritannien verfügen diese Staaten über ein teilweise recht engmaschiges Netz von Migrationsbeamten in zahlreichen Herkunftsländern. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit mit diesen Partnerbehörden richtet das BFF Anfragen an deren in Herkunftsländern stationierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese Kontakte sind insbesondere dort wichtig, wo die Schweiz keine eigenen Vertretungen unterhält. Abklärungen über die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausländischer Asylbehörden beschränken sich jedoch aus Datenschutzgründen auf allgemeine Fragestellungen und die Hilfestellung bei der Materialbeschaffung (Karten, seltene Publikationen). Es werden keine einzelfallbezogenen Anfragen durchgeführt, bei denen Personendaten von Asylsuchenden bekannt gegeben werden müssten. Da dies eine wesentliche Einschränkung bedeutet, ist der gezielte Ausbau des Netzes von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BFF in Schweizerischen Vertretungen im Ausland wünschbar. Die für das Bundesamt an sich wichtigen Länder im Migrationskontext sind

zahlreich. Auslastungs-Modellrechnungen zeigen jedoch klar, dass manche Migrationsattaché-Posten nur zu 20-60 % ausgelastet werden könnten. Die Kosten-Nutzen-Überlegungen lassen die Besetzung solcher Attaché-Stellen mithin nicht rechtfertigen.

Ähnlich wie in der Schweiz denken auch die erwähnten Partnerbehörden über eine mögliche Netzwerk-Erweiterung nach. Die Netzwerke ihrer Migrationsattachés sind weitläufig und überlappen sich nur teilweise. Aufgrund der gemeinsamen Interessenlage böte sich hier die Möglichkeit für eine enge, Synergien schaffende und Kosten sparende Zusammenarbeit: Interessierte (westeuropäische) Aufnahmestaaten von Asylsuchenden hätten die Möglichkeit, ein gemeinsames Netzwerk von Migrationsattachés aufzubauen. Die am Netzwerk partizipierenden Staaten könnten sich über die Entsendestandorte absprechen und je nach Interessenlage für einzelne Destinationen die Federführung (Vornahme der Stellenbesetzung und Verfügbarmachung der Infrastruktur) übernehmen. Alle Partnerbehörden hätten die Möglichkeit, auf definierten Dienstwegen - über die Zentrale der Entsendebehörde - Anfragen an die Migrationsattachés zu richten. Erfahrungsgemäss ist der Grossteil der an die Verbindungsbeamten gerichteten Anfragen einzelfallbezogen. Mithin werden insbesondere Fragen des Datenschutzes berührt. Eine solche Zusammenarbeit ginge also deutlich über das bereits oben geschilderte Mass hinaus und würde den Abschluss bilateraler Verträge erforderlich machen. Diesem einmaligen Aufwand stünden jedoch eine signifikante Ausweitung des Verbindungsbeamten-Netzes, ein erheblicher Erkenntnisgewinn und deutlich verbesserte Abklärungsmöglichkeiten bei äusserst moderaten Kosten gegenüber. Aus diesem Grund schlagen wir im neuen Absatz 3 vor, dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, entsprechende Zusammenarbeitsverträge abzuschliessen. Diese müssten insbesondere sicherstellen, dass die Datenschutzbestimmungen des Asylgesetzes eingehalten würden.

#### **2.1.4 4. Abschnitt: Stellung während des Asylverfahrens**

##### **Art. 42 Aufenthalt während des Asylverfahrens**

Aufgrund des Vorschlags, wonach die vorsorgliche Wegweisung aufgehoben wird, wird der Titel des Artikels 42 dem Inhalt von Absatz 1 angepasst und die Absätze 2 und 3 werden gestrichen. Die Absätze 2 und 3 werden mit Anpassungen an die neue Drittstaatenregelung in Artikel 34 Absatz 3 eingefügt.

#### **2.1.5 5. Abschnitt: Wegweisung**

##### **5. Abschnitt: Wegweisung und Ersatzmassnahmen**

Durch die Ergänzung des Titels mit dem Wort "Ersatzmassnahmen" soll der Inhalt der nachfolgenden Artikel transparent dargelegt werden.

## **Art. 44 Wegweisung**

### Sachüberschrift und Absätze 2-5

Die Bestimmungen betreffend der vorläufigen Aufnahme und der schwerwiegenden persönlichen Notlage sind aus systematischen Gründen neu in eigenen Artikeln geregelt (vgl. Art. 48a und 48b). Die Sachüberschrift zu Artikel 44 wird entsprechend angepasst und die Absätze 2-5 sind zu streichen.

## **Art. 45 Inhalt der Wegweisungsverfügung**

### Absatz 2

Nichteintretensverfahren sind summarische Verfahren, welche eine beschleunigende Wirkung haben sollen. Diese kann nur erreicht werden, wenn auf eine Nichteintretensverfügung grundsätzlich auch der sofortige Vollzug folgt. Nach dem bisherigen Gesetzeswortlaut kann zwar die Anordnung des sofortigen Vollzugs angeordnet werden. Dieser Wortlaut unterscheidet sich aber von den Formulierungen bei der bisherigen vorsorglichen Wegweisung im Flughafenverfahren (Art. 23 Abs. 2) und im Normalverfahren nach Artikel 42 Abs. 3 (*bisher*), welche die Anordnung des sofortigen Vollzugs als zwingende Bestimmung vorsehen. Dieser Grundsatz soll neu auch bei Nichteintretensentscheiden gelten. Da an Stelle der vorsorglichen Wegweisungen neu Nichteintretensentscheide gefällt werden (vgl. Art. 23 und 34), wird Artikel 45 Absatz 2 entsprechend ergänzt. Eine anders lautende Anordnung des Bundesamtes bleibt weiterhin vorbehalten.

## **Art. 48a (neu) Vorläufige Aufnahme**

Diese Bestimmung entspricht unverändert dem bisherigen Artikel 44 Absatz 2 und wird aus systematischen Gründen in einem eigenen Artikel aufgeführt.

## **Art. 48b (neu) Schwerwiegende persönliche Notlage**

### Absatz 1

Den vorgeschlagenen Neuerungen liegt der Gedanke zugrunde, dass die Anwesenheit von Personen aus dem Asylbereich nach Ablauf einer bestimmten Zeit und unter bestimmten Voraussetzungen endgültig geregelt werden soll. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass diese Personengruppe mit grösster Wahrscheinlichkeit in der Schweiz bleiben wird. Dies trifft insbesondere auf Personen zu, bei denen der Vollzug der Wegweisung zu einer schwerwiegenden persönlichen Notlage führen würde. Eine schwerwiegende persönliche Notlage liegt namentlich vor, wenn sich die asylsuchende Person in der Schweiz eine dauerhafte wirtschaftliche Existenz geschaffen hat, wenn sie für Personen, für die sie zu sorgen hat, aufkommt, oder wenn sie für schulpflichtige Kinder zu sorgen hat, die seit vier Jahren ununterbrochen die öffentlichen Schulen in der Schweiz besuchen, und eine angemessene Schulbildung im Land, in welches die betroffene Personen weggewiesen werden sollen, nicht mehr gewährleistet ist. Die asylsuchende Person hat somit in der Zwischenzeit derart enge soziale und berufliche Bindungen zur Schweiz entwickelt, dass der Vollzug der Wegweisung eine nicht zumutbare Härte darstellen würde.

Bisher wurden diese Personen vorläufig aufgenommen. Die vorläufige Aufnahme ist aber keine definitive Regelung - wie es der Name schon sagt -, sondern eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Soweit die Gründe für den Verbleib in der Schweiz nicht von der betroffenen Person selber verschuldet wurden, erweist sich die vorläufige Aufnahme als ungeeignetes Institut zur Regelung ihrer Anwesenheit. Aus diesem Grund schlagen wir vor, diesen Personen bei Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung einzuräumen.

Die Frist, nach deren Ablauf frühestens das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage geprüft werden kann, wird von bisher vier auf sechs Jahre seit Einreichen des Asylgesuchs erhöht. Dies um eine rechtsgleiche Behandlung mit den vorläufig Aufgenommenen zu erreichen, die neu ebenfalls nach sechs Jahren einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung erhalten sollen (vgl. Art. 14b Abs. 2<sup>ter</sup> ANAG). Personen, welche kurz vor Ablauf der Sechsjahresfrist vorläufig aufgenommen werden, müssten allerdings erneut sechs Jahre warten, bis sie Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 14 Absatz 2<sup>ter</sup> ANAG hätten. In solchen Härtefällen steht es den Kantonen jedoch wie schon bisher frei, eine Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 13 Buchstabe f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) auch schon in einem früheren Zeitpunkt zu erteilen.

Der Bundesrat soll abweichende Bestimmungen erlassen können. Insbesondere soll er die schwerwiegende persönliche Notlage ausnahmsweise auf weitere Fälle ausdehnen können. So könnte er auch, wenn dies die Umstände rechtfertigen, auf gewisse Voraussetzungen, etwa die Hängigkeit des Verfahrens, verzichten.

#### Absatz 2

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 44 Absatz 4. An den Voraussetzungen, die für das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage erfüllt sein müssen, soll somit nichts geändert werden.

#### Absatz 3

Das Bundesamt oder die ARK geben dem zuständigen Kanton vorgängig Gelegenheit, sich über das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage zu äussern. Dem Kanton kam bisher das Recht zu, die vorläufige Aufnahme oder den Vollzug der Wegweisung zu beantragen. Dieses Antragsrecht soll mit der neuen Konzeption wegfallen, da bei Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage ein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung entsteht. Der Entscheid über das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage wird wie bisher im Rahmen des Entscheides über das Asylgesuch erfolgen. Das Asylverfahren ist somit auch in diesen Fällen zu Ende zu führen, damit über die Flüchtlingeigenschaft der asylsuchenden Person befunden werden kann.

### **2.1.6 3. Kapitel: Asylgewährung und Rechtsstellung der Flüchtlinge**

#### **Art. 51 Familienasyl**

##### Absatz 3

In der Schweiz geborene Kinder von Flüchtlingen werden auch als Flüchtlinge anerkannt. In Analogie zum Absatz 1 sollen jedoch besondere Umstände berücksichtigt

werden können. Beispielsweise soll ein gemeinsames Kind eines Flüchtlings und einer Person mit italienischer oder deutscher Staatsangehörigkeit nicht zwingend den Flüchtlingsstatus erhalten.

#### Absatz 6 (neu)

Ist die Verwandtschaft zweier Personen aufgrund der vorgelegten Beweismittel oder der gemachten Aussagen nicht hinreichend erstellt, soll das Bundesamt eine genetische Untersuchung anordnen können. Der Vergleich des Erbgutes (insbesondere durch DNA-Analyse) anhand von Speichel- oder Blutproben setzt die Zustimmung der betroffenen Personen voraus. Weigern sich die betroffenen Personen bei der DNA-Analyse mitzuwirken, wird das Nichtbestehen der Verwandtschaft vermutet (siehe dazu auch Art. 91 Abs. 4<sup>bis</sup> [neu]) und das Bundesamt wird in der Regel auf das Gesuch um Familienzusammenführung nicht eintreten. Die Betroffenen sind vorgängig auf die möglichen Folgen einer allfälligen Weigerung zu informieren. Der Entwurf des Bundesgesetzes über genetische Untersuchungen sieht die Aufbewahrung der Proben durch das die Analyse vornehmende Institut vor. Ebenso regelt es die Zuständigkeit der verfahrensleitenden Behörde zur Anordnung der sofortigen Vernichtung nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens. Diese Bestimmungen werden auch bei entsprechenden Untersuchungen im Rahmen des Verfahrens zur Familienzusammenführung im Asylbereich Geltung haben, sofern das Bundesgesetz über genetische Untersuchungen vor der vorliegenden Teilrevision in Kraft tritt. Tritt dieses nicht oder erst nach Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision des Asylgesetzes in Kraft, wird Artikel 51 Absatz 6 noch bezüglich der erwähnten Punkte der Aufbewahrung und Vernichtung der Proben ergänzt werden müssen.

### **Art. 60            Regelung der Anwesenheit**

#### Absätze 1 und 2

Der Begriff des „ordnungsgemässen“ Aufenthaltes hat wiederholt zur ungerechtfertigten Verweigerung der Niederlassungsbewilligung geführt. Obwohl die französische Version des Gesetzestextes den Ausdruck ‚séjourner légalement‘ verwendet und der in der deutschen Version verwendete Begriff ‚ordnungsgemäss‘ durch die Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes als rechtmässig und ununterbrochen definiert wurde, wurde dieser analog der ihm im Ausländerrecht beigemessenen Bedeutung ausgelegt. Angesichts der diesbezüglichen Unklarheit und vor dem Hintergrund eines jüngst in dieser Sache ergangenen Bundesgerichtsentscheides (2A.165/2000) drängt sich eine redaktionelle Anpassung der beiden Absätze auf. So wird im deutschen Gesetzestext - in Übereinstimmung mit der französischen Version - der Begriff des "ordnungsgemässen" durch "rechtmässigen" Aufenthalt ersetzt.

Nach der vom Gesetzgeber gewollten Regelung soll die Niederlassungsbewilligung nur verweigert werden können, wenn die Person wegen eines Verbrechens oder Vergehens gerichtlich bestraft wurde (Art. 10 Abs. 1 Bst. a ANAG) oder wenn ihr Verhalten im allgemeinen und ihre Handlungen darauf schliessen lassen, dass sie nicht gewillt oder fähig ist, sich in die im Gaststaat geltende Ordnung einzufügen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b ANAG). Kein Verweigerungsgrund ist insbesondere die fortgesetzte und erhebliche Fürsorgeabhängigkeit. Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b ANAG wurde jedoch von den Kantonen wiederholt so weit ausgelegt, dass die Fürsorgeabhängigkeit auf den mangelnden Willen, sich in die geltende Ordnung einzufügen, zurückgeführt wurde und auf diese Weise die Niederlassungsbewilligung

verweigert wurde. Dies soll nun durch die Streichung von Buchstabe b verhindert werden.

## **Art. 64 Erlöschen**

### Absatz 3 (neu)

Die Schweiz kann nur ausländische Personen als Flüchtlinge anerkennen. Es ist offensichtlich, dass ein von der Schweiz anerkannter Flüchtling, welcher die schweizerische Staatsangehörigkeit erwirbt, den Flüchtlingsstatus in der Schweiz nicht mehr benötigt. Bisher musste jedoch der Flüchtlingsstatus mittels Verfügung aufgehoben werden. Dies soll neu automatisch durch Erlöschen geschehen, sobald die schweizerische Staatsangehörigkeit erworben wurde.

## **2.1.7 5. Kapitel: Fürsorge**

## **Art. 80 Zuständigkeit**

### Absatz 2

Vor dem Inkrafttreten der Totalrevision des Asylgesetzes war für die Gewährung der Fürsorge für Flüchtlinge der Bund zuständig. Er konnte diese Aufgabe Dritten übertragen (Art. 31 AsylG vom 5. Okt. 1979). Das heute geltende Recht hat die Fürsorgezuständigkeit für Flüchtlinge neu den Kantonen übertragen. Lediglich im Bereich der Empfangsstellen und der Erstintegrationszentren für Flüchtlingsgruppen hat der Bund seine Zuständigkeit beibehalten. Im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes wurde die Möglichkeit, die Aufgaben im Bereich der Erstintegrationszentren Dritten zu übertragen - wie dies im Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 vorgesehen war - versehentlich nicht aufgenommen. Diese Kompetenz soll nun nachträglich wieder ins Gesetz aufgenommen werden.

## **Art. 82a Krankenversicherung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung**

Allgemeine Bemerkungen bezüglich Zugang zum Gesundheitssystem finden sich in Kapitel 1.4.2.5.

Die nachfolgenden Erläuterungen gelten auch für vorläufig Aufgenommene (Art. 14c Abs. 7 ANAG).

### Absatz 1

Mit dieser Regelung wird den Kantonen ermöglicht, für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung die Wahl des Versicherers einzuschränken. Damit können sie beispielsweise diesen Personenkreis mittels eines Rahmenvertrages (kein Kollektivvertrag im herkömmlichen Sinne, sondern eine Vereinbarung über die zum Beispiel von den Versicherern zusätzlich zu übernehmenden Aufgaben im Hinblick auf eine effizientere und einfachere administrative Durchführung der Krankenversicherung von Asylsuchenden) bei einem Versicherer versichern, oder wenn ein solcher Vertrag nicht zustande gekommen ist, sich wenigstens auf einige wenige Versicherer konzentrieren. Dadurch können die Kantone sowohl auf die Gesundheitskosten (mittels "Gatekeeping") wie auch auf die Verwaltungskosten gezielter Einfluss nehmen.

Sofern die Kantone die Möglichkeit haben, auf bereits bestehende "Gatekeeping-Modelle" (HMO, Hausarzt-Modelle) von Krankenversicherern zurückzugreifen, haben sie mit dieser Regelung die Möglichkeit, Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung in besonderen Versicherungsformen nach Artikel 41 Absatz 4 KVG zu versichern. Damit wird für diesen Personenkreis einerseits die Wahl der Leistungserbringer und andererseits auch gleich die Wahl des Versicherers eingeschränkt.

#### Absatz 2

Die Kantone sollen auch die Möglichkeit haben, in Zusammenarbeit mit Leistungserbringern nach den Artikeln 36-40 KVG selber ein "Gatekeeping-Modell" für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung auf die Beine zu stellen. Dies kann sich dann aufdrängen, wenn die Versicherer im Kanton keine "Gatekeeping-" oder HMO-Modelle anbieten (vgl. dazu Botschaft vom 18. Sept. 2000 betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, BBl 2001 781, 784; Verpflichtung der Versicherer, in der ganzen Schweiz besondere Versicherungsformen mit einer eingeschränkten Wahl der Leistungserbringer anzubieten) oder wenn es die Gegebenheiten als die bessere Variante erscheinen lassen. Denn im Gegensatz zu den "Gatekeeping-Modellen" nach Artikel 41 Absatz 4 KVG können die Kantone unter Umständen mit diesen Modellen den Zugang zum Gesundheitssystem noch gezielter steuern. Dies kann beispielsweise durch die Auswahl von entsprechenden fachmedizinischen oder sprachkundigen Leistungserbringern als Gatekeeper erreicht werden. Wie in den Gatekeeping-Modellen nach Artikel 41 Absatz 4 KVG sind auch in diesen Modellen die Pflichtleistungen nach KVG in jedem Fall garantiert und zur Erbringung der Leistungen sind Leistungserbringer nach den Artikeln 36-40 KVG vorzusehen.

#### Absatz 3

Solange Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung Sozialhilfe beziehen, hat der Kanton die notwendige medizinische Versorgung sicherzustellen und damit für die Prämien der Krankenversicherung aufzukommen. Der Bund vergütet dem Kanton diese Kosten im Rahmen der Globalpauschale für Personen im Verfahren (vgl. dazu Ziffer 1.4.1.4.1). Damit durch die Vergütung der Prämienverbilligung nach Artikel 65 KVG und der Globalpauschale nicht eine Doppelsubventionierung erfolgt, ist der Anspruch auf Prämienverbilligung für diese Personen solange zu sistieren, bis sie nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig sind oder bis sie einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben. Damit wird den Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung das gesetzlich garantierte Recht auf Prämienverbilligung während der Dauer des Bezuges von Sozialhilfeleistungen entzogen, was nun ebenfalls auf Gesetzesstufe festgehalten wird.

### **Art. 83           Einschränkungen der Fürsorgeleistungen**

#### Absatz 2 (neu)

Fürsorgeleistungen, die zu unrecht bezogen wurden, müssen vollumfänglich zurückerstattet werden. Diese Selbstverständlichkeit hat in der Praxis zu Diskussionen geführt, da Artikel 83 AsylG lediglich von der Kürzung, Entziehung oder Ablehnung der Fürsorgeleistungen spricht, jedoch nichts über die Rückerstattungspflicht aussagt. Bei Artikel 85 AsylG geht es lediglich um die Rückerstattungspflicht von rechtmässig erhaltenen Fürsorgeleistungen, sofern die Rückerstattung zumutbar ist.

Eine Ergänzung im Gesetz für die Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Fürsorgeleistungen ist daher notwendig.

## **2. Abschnitt: Rückerstattungspflicht und Sonderabgabe**

Der Titel des 2. Abschnittes wird angepasst, da die Sonderabgabe die Sicherheitsleistungen ersetzen soll

### **Art. 85 Rückerstattungspflicht**

#### Absätze 3 und 4

Die bisherigen Sicherheitsleistungen auf individuelle Konten werden zu Gunsten der Sonderabgabe (siehe Art. 86a) aufgehoben. Die Änderungen in den Absätzen 3 und 4 werden aufgrund der vorgeschlagenen Aufhebung der Sicherheitsleistungspflicht vorgenommen. Zu Absatz 4 siehe auch die Erläuterungen zu Artikel 80 Absatz 4 in der Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes (95.088).

### **Art. 86 Sicherheitsleistungspflicht**

Die Sicherheitsleistungspflicht wird durch die nachstehende Sonderabgabe ersetzt, weshalb Artikel 86 ersatzlos gestrichen werden kann.

### **Art. 86a Sonderabgabe**

Die bisherige Rückerstattungs- und Sicherheitsleistungspflicht war einerseits durch den Einzug der Sicherheitsleistungen bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie andererseits durch die Verrechnung der Einnahmen mit den verursachten Kosten administrativ sehr aufwändig. Prozessoptimierungen des bestehenden Systems haben nur wenige Verbesserungen gebracht. Ein völlig neues Konzept sollte erwerbstätige Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung weiterhin an den Kosten beteiligen, jedoch den administrativen Aufwand in Grenzen halten. Eine echte Vereinfachung kann nur erzielt werden, wenn die individuellen Konten aufgehoben werden und keine Verrechnung der Einnahmen mit den einzeln verursachten Kosten mehr erfolgt. Das neue Konzept der Sonderabgabe ermöglicht dies. (Vgl. dazu auch Art. 14c Abs. 6 ANAG, welcher vorsieht, dass die Bestimmungen über die Sonderabgabe und die Strafbestimmungen auch für vorläufig aufgenommene Personen gelten)

Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung schreibt vor, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form von Bundesgesetzen zu erlassen sind. Nach Buchstabe d gehören dazu insbesondere grundlegende Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben. Im vorliegenden Fall gehören zum Kreis der Abgabepflichtigen Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung. Der Gegenstand der Abgabe, oder mit anderen Worten der abgabebegründende Tatbestand, ist das Erzielen von Erwerbseinkommen durch die genannten Personengruppen. Die Bestimmung der Höhe der Abgabe wird vom Gesetz in den Grundzügen festgelegt und als Anteil am Erwerbseinkommen definiert. Dieser Anteil darf 10 Prozent nicht übersteigen. Die genaue Höhe der Abgabe wird vom Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

### Absatz 1

Das neue Konzept der Sonderabgabe sieht vor, dass die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von bisher sicherheitsleistungspflichtigen Personen einen auf Verordnungsstufe festgelegten Betrag dem Bund überweisen. Alle erwerbstätigen sonderabgabepflichtigen Personen beteiligen sich in dieser Weise an den Kosten, welche die Gruppe der erwerbstätigen Personen und die von ihnen unterstützen Personen als Ganzes verursacht haben. Eine Verrechnung mit den effektiv entstandenen, selbst verursachten Kosten findet nicht mehr statt. Die Pflicht zur Leistung der Sonderabgabe wird auf jeden Fall zeitlich befristet (siehe Absatz 4). Dadurch, dass die sonderabgabepflichtigen Personen lediglich für die Kosten, welche sie und ihre Familienmitglieder verursacht haben, aufzukommen haben (Äquivalenz) sowie der zeitlichen Beschränkung der Abgabepflicht, ist die Bestimmung verfassungskonform. Die kantonalen Behörden werden wie bisher die Arbeitsbewilligung nur mit einer entsprechenden Auflage – zur Sonderabgabepflicht – erteilen.

### Absatz 2

Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Sonderabgabe direkt vom Lohn abzuziehen und an die zuständige Bundesstelle zu überweisen.

### Absatz 3

Die mit der Sonderabgabe anfallenden Aufgaben sollen, wie bei der Sicherheitsleistungspflicht, Dritten übertragen werden können (siehe Art. 86 Abs. 5 AsylG *bisher*).

### Absatz 4

Der zu überweisende Betrag soll auf Verordnungsstufe festgelegt werden und wird voraussichtlich um die 100 Franken im Monat betragen. Im Rahmen der Pflicht zur Sicherheitsleistung wurden 10 Prozent des Bruttolohnes auf das individuelle Konto überwiesen. Der vom Bundesrat festzulegende Betrag der Sonderabgabe soll auf jeden Fall den bisherigen Abzug von 10 Prozent nicht übersteigen. Die maximale Höhe der Sonderabgabe und die Dauer der Abgabepflicht orientieren sich am Kostendeckungsprinzip. Anlässlich der Vorarbeiten zur Gesetzesänderung wurde vorgeschlagen, nur monatliche Bruttolöhne von mindestens 1'300 Franken mit der Sonderabgabe von voraussichtlich 100 Franken im Monat zu belasten. Die zeitliche Befristung für die Sonderabgabepflicht wird voraussichtlich auf 10 Jahre festgelegt und soll ab der ersten Erwerbstätigkeit beginnen. Hat die Frist einmal begonnen, soll sie unabhängig von erwerbslosen Zeiten weiter laufen. Wer also während 10 Jahren ununterbrochen monatlich mehr als 1300 Franken verdient, wird im Rahmen der Sonderabgabe höchstens 12'000 Franken an die verursachten Kosten aller erwerbstätigen Personen geleistet haben, unabhängig davon, wie viel Kosten die betroffene Person selbst verursacht hat. Durch die Sonderabgabe werden die erwerbstätigen Personen im Vergleich zum heutigen Recht weniger belastet. Personen die monatlich 1'300 Franken verdienen, würden heute 130 Franken an die verursachten Kosten bezahlen. Kleinstverdiener, wie Lehrlinge, Teilzeitarbeitende, Studenten, oder oftmals Frauen, werden von einem Beitrag gänzlich befreit. Die hier erwähnten Zahlen wurden zwar noch nicht definitiv festgelegt, sie sollen sich jedoch in diesem Rahmen bewegen.

## **Art. 87            Auszahlung der Sicherheitsleistung**

Die Sicherheitsleistungspflicht wird durch die Sonderabgabe ersetzt, weshalb Artikel 87 ersatzlos gestrichen werden kann.

### **2.1.8 6. Kapitel: Bundesbeiträge**

## **Art. 88            Pauschalabgeltung**

### Absatz 1

Die Kantone sollen für den Vollzug des Asylgesetzes vom Bund bis auf wenige Ausnahmen pauschal abgegolten werden. Damit wird die bisher geltende Regelung aufgenommen und weiter entwickelt. Es erfolgt eine Vereinfachung des bestehenden Systems mit verschiedenen, einzelnen Pauschalen je nach Aufenthaltsstatus und Art der abzugelenden Kosten hin zu einer Globalpauschale je nach Aufenthaltsstatus der Personen beziehungsweise Stand im Verfahren. Vorgesehen sind drei verschiedene Pauschalen. Eine Pauschale wird für die Zeit im Verfahren sowie für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene ausgerichtet. Dabei soll eine erste Stufe die Grundbedürfnisse decken und eine zweite Stufe der Erreichung von sozialpolitischen Zielen dienen (vgl. dazu Ziffer 1.4.1.4.1). Eine weitere Pauschale wird für die Zeit im Vollzugsprozess (vgl. dazu Ziffer 1.4.1.4.2) und eine dritte für anerkannte Flüchtlinge während der ersten Jahre ihres Aufenthaltes in der Schweiz sowie für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung vergütet (vgl. dazu Ziffer 1.4.1.4.3). Durch diese Neuregelung werden keine Kosten vom Bund auf die Kantone verschoben. Mit den Globalpauschalen sollen grundsätzlich die gleichen Kosten wie heute vergütet werden, die den Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Asylsuchende, Schutzbedürftige und Flüchtlinge anfallen. Die mit den Globalpauschalen abgegoltenen Kosten entsprechen somit den Bundesbeiträgen der Artikel 88-91 Absätze 1, 2 und 5 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998. Die Einführung der Globalpauschalen an sich soll weder für den Bund noch für die Kantone finanzielle Folgen haben. In der Folge ist jedoch zu erwarten, dass sich die institutionellen Anreize positiv auf die Rechnungen sowohl des Bundes als auch der Kantone auswirken. Insbesondere die Pauschale für die Zeit im Vollzugsprozess wird zu mehr Effizienz im Vollzug und damit zu einer Abnahme der Kosten für alle Beteiligten führen. Vgl. zum Ganzen Ziffer 1.4.1.

### Absätze 2-5

Die bisherigen Absätze 2-5 werden aufgehoben, da diese mit der Neugestaltung der Pauschalierung hinfällig werden (vgl. dazu auch die Erläuterungen in Ziffer 1.4.1).

## **Art. 89            Festsetzung der Pauschalen**

### Absatz 1

Die Ausgestaltung, die Höhe, die Dauer und die Voraussetzungen der Ausrichtung des Pauschalbetrages nach Artikel 88 wird durch den Bundesrat festgesetzt. Die geplante Umsetzung dieser Regelungen wurde im allgemeinen Teil beschrieben (vgl. Ziffer 1.4.1). Der Bundesrat ist bei der Inkraftsetzung dieser Bestimmungen flexibel und soll auf die Bedürfnisse der Kantone in Bezug auf die Zeit, welche diese für die Umsetzung benötigen, Rücksicht nehmen können (vgl. für die Inkraftsetzung Ziffer 1.4.1.7).

## Absatz 2

Der Bund kann die Ausrichtung einzelner Pauschalenbestandteile von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen. Damit kann der Bund seine strategische Verantwortung wahrnehmen und gleichzeitig den Kantonen in der Umsetzung freie Hand lassen. Vorgesehen ist eine zweite Stufe bei der Globalpauschale für Personen im Verfahren, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene, die nur vergütet wird, wenn bestimmte sozialpolitische Ziele erreicht worden sind. Diese zweite Stufe der Pauschale soll ungefähr 25 Prozent der ersten Stufe ausmachen (oder 20 % des Gesamtbetrages, der für diese Personengruppe zur Verfügung steht). Vgl. dazu Ziffer 1.4.1.4.1.2 und die Erläuterungen zu Artikel 88 Absatz 1.

## Absatz 3

Absatz 3 wird aufgehoben, da die Inhalte dieses Absatzes neu in Absatz 1 geregelt beziehungsweise mit der neuen Regelung von Artikel 88 überflüssig geworden sind.

## **Art. 91 Weitere Beiträge**

### Absätze 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 werden aufgehoben, da diese Aufzählung mit der Einführung der Globalpauschalen obsolet wird. Die Streichung dieser Absätze bedeutet aber nicht, dass diese Kosten der Kantone vom Bund nicht mehr vergütet werden; sie sind vielmehr in den Globalpauschalen enthalten (vgl. dazu auch die Erläuterungen in Ziffer 1.4.1.4).

### Absatz 3

Durch die Aufhebung der Absätze 1 und 2 muss aus redaktionellen Gründen Absatz 3 mit der Terminologie "Der Bund" beginnen. Inhaltlich gibt es keine Änderung.

### Absatz 4<sup>bis</sup> (neu)

Wer ein Gesuch um Einbezug in die Flüchtlingseigenschaft stellt, muss die Familienzugehörigkeit darlegen können. Gestützt auf Artikel 51 Absatz 6 (neu) kann das BFF DNA-Analysen anordnen. Wird eine solche verweigert, so wird auf das Gesuch nicht eingetreten. Kann sich eine gesuchstellende Person die DNA-Analysen nicht leisten, so soll dies nicht der Grund sein für einen Nichteintretensentscheid. Der Bund soll daher die Kosten für die angeordnete DNA-Analyse übernehmen.

### Absatz 5

Absatz 5 wird aufgehoben, da auch diese Beitragsleistung mit der Einführung der Globalpauschalen obsolet wird. Die entsprechenden Kosten der Kantone werden im Rahmen der Globalpauschalen vergütet (vgl. dazu auch die Erläuterungen in Ziffer 1.4.1.4).

## **Art. 93 Rückkehrhilfe und Migrationsprävention**

Die Änderungen dienen in erster Linie der Klarstellung und reflektieren die in der Praxis gesammelten Erfahrungen seit Einführung der Bestimmung.

Mit der Ergänzung der Marginalie um das Wort "Migrationsprävention" wird dem gewandelten Inhalt der Bestimmung Rechnung getragen.

#### Absatz 1 Buchstabe a

Die neu unter Buchstabe a aufgeführten Rückkehrberatungsstellen werden vom Bundesamt seit dem 1. Januar 1997 finanziert und bereits heute in der Asylverordnung 2 als Bestandteile der Inlandprojekte aufgeführt. Nachdem sich diese Massnahme - insbesondere im Rahmen der Rückkehrhilfeprogramme Bosnien und Kosovo - als Schlüsselement der Rückkehrhilfe erwiesen hat, wird das Bundesamt deren Betrieb auch zukünftig subventionieren und die Rückkehrberater logistisch unterstützen. Die begriffliche Trennung von den übrigen Inlandprojekten betont die Eigenständigkeit der Rückkehrberatung innerhalb der Rückkehrhilfe.

Absatz 1 Buchstabe b entspricht unverändert Buchstabe a (*bisher*).

#### Absatz 1 Buchstabe c

Unter dem Gesichtspunkt der Effektivität unterstützen und bedingen sich Rückkehrhilfe und der Vollzug der Rückführung gegenseitig. Programme im Herkunftsstaat, welche die heimatlichen Behörden entlasten und damit die Rückübernahmebereitschaft erhöhen, können den Vollzug der Rückführung erleichtern oder gar erst ermöglichen. Auch hier sind die im Kosovo-Programm gewonnenen Erfahrungen wegweisend.

#### Absatz 1 Buchstabe d

Dem Heimatstaat obliegt grundsätzlich die medizinische Versorgung seiner Staatsangehörigen. Die medizinische Rückkehrhilfe kann diese staatliche Leistung nicht ersetzen. Die vorgesehene Hilfe im medizinischen Bereich stellt eine Übergangs- und Wiedereingliederungshilfe spezifischer Natur dar und wird in der Regel in Form einer Pauschalzahlung ausgerichtet. Auch hier entspricht die neue Formulierung der geltenden Praxis und dient einzig der Klarstellung der heute in der Verordnung enthaltenen Regelung auf Gesetzesstufe.

#### Absätze 1<sup>bis</sup> (neu) und 2

Im Falle eines manifesten Migrationsrisikos Richtung Schweiz kann es sich als sinnvoll erweisen, durch gezielte Massnahmen im Herkunftsstaat oder der Herkunftsregion kurzfristig auf die Minderung des Risikos hinzuwirken. Im Vordergrund stehen dabei die Schaffung von Aufenthaltsalternativen in der Herkunftsregion bei konflikt- oder katastrophenbedingter Flucht sowie Informations- und Aufklärungskampagnen.

Die migrationspräventiven und vollzugsunterstützenden Massnahmen werden heute schon als Bestandteile von Rückkehrhilfeprogrammen im Ausland umgesetzt. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die eigenständige Umsetzung der Massnahmen fehlt bis anhin und soll neu geschaffen werden. Die Massnahmen sind kostenneutral, da die im Rahmen solcher Massnahmen kurzfristig anfallenden Kosten entweder künftige (höhere) Fürsorgekosten in der Schweiz vermeiden (Migrationsprävention) oder durch den Wegfall derselben amortisiert werden (Vollzugsunterstützung).

Absatz 3 entspricht unverändert dem Artikel 93 Absatz 3 (*bisher*).

## **Art. 95 Aufsicht**

### Absätze 1-3

Die subventionsrechtlichen Überweisungen des Bundes sollen neu aufgrund der Angaben im System AUPER2 berechnet werden und nicht mehr aufgrund der Abrechnungen der Kantone. Neu sind die Ansätze in der Finanzaufsicht, welche die Analyse und Beurteilung von Systemen vorsehen. Die Kontrolle von Einzelfällen wird nicht mehr im Zentrum der Finanzaufsicht stehen. Sie könnte aber nach wie vor subsidiär eingesetzt werden. Infolge dieser Neuausrichtung der Finanzaufsicht kann auf folgende Bereiche der geltenden Regelung verzichtet werden:

- q die Prüfung der vorschriftsgemässen Abrechnung
- q das Zitieren von Bestimmungen aus dem Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1) und Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

An deren Stelle werden die folgenden neuen Punkte aufgenommen:

- q Systemkontrollen, Informationsflüsse und Wirkungsanalysen
- q Offenlegung der Organisation und der Zahlen des Asylbereichs
- q Einbindung der kantonalen Finanzaufsichtsorgane
- q Gegenseitige Information bezüglich Planung, Verlauf und Ergebnisse

Der Bund hat die Möglichkeit, selber Prüfhandlungen vorzunehmen oder sich auf Informationen sowie auf bereits aus Prüfhandlungen der kantonalen Behörden hervorgegangene Ergebnisse abzustützen.

Mit Einführung der Globalpauschale entfällt für die Kantone der grösste Teil der Abrechnungen gegenüber dem Bund, was zu erheblichen administrativen Einsparungen führen dürfte.

## **2.1.9 7. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten**

### **Art. 97 Bekanntgabe von Personendaten an den Heimat- oder Herkunftsstaat**

#### Absatz 1

Es entspricht der heutigen Praxis, dass die Heimatbehörden über ein gestelltes Asylgesuch keine Informationen erhalten, auch dann nicht, wenn das Asylgesuch abgelehnt wurde. Aus Gründen der Transparenz soll nun dieser Grundsatz auf Gesetzesstufe festgehalten werden. Das Bundesamt weiss, dass es bei der Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat auch die Interessen der weggewiesenen Person berücksichtigen muss. Es nimmt daher ausschliesslich unter dem Namen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der entsprechenden Heimatbehörde Kontakt auf, wenn es die Reisepapiere beschaffen muss. Die Vertretung der Heimatbehörde wird unter keinen Umständen über das gestellte Asylgesuch informiert. Als Begründung für die Papierbeschaffung wird lediglich mitgeteilt, dass die entsprechende Person in der Schweiz keine Aufenthaltsbewilligung hat und unser Land verlassen muss. Dasselbe Prozedere wird auch angewendet, wenn Reisepapiere für ausländische Personen beschafft werden müssen, die kein Asylgesuch gestellt haben und die verpflichtet sind die Schweiz zu verlassen.

## Absatz 2

Unser Nachbarland Frankreich beginnt mit der Papierbeschaffung ab dem erstinstanzlichen negativen Asylentscheid. Dies gilt auch für Österreich, sofern die Identität des Gesuchstellers unbekannt ist. Die Bundesrepublik Deutschland beginnt, gestützt auf ihr Asylrecht, "ab dem frühestmöglichen Zeitpunkt" mit der Papierbeschaffung. In der Regel bedeutet dies, dass Deutschland ebenfalls ab dem erstinstanzlichen negativen Entscheid mit der Papierbeschaffung beginnt.

In der Schweiz durfte bisher zum Zweck der Reisepapierbeschaffung mit den Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates erst Kontakt aufgenommen werden, wenn ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid vorlag. Nachdem sich aber die Problematik der schweizerischen Migrationspolitik vom Verfahrens- auf den Vollzugsbereich verschoben hat, ist das BFF bemüht, den Vollzug der Wegweisungen zu optimieren. Die bisherige Bestimmung konnte zur unbefriedigenden Situation führen, dass bei weggewiesenen Personen, welche in Ausschaffungshaft genommen wurden, mit der Papierbeschaffung noch nicht begonnen werden konnte, wenn diese eine Beschwerde bei der ARK eingelegt hatten und die Wegweisung dadurch noch nicht vollziehbar war. Die heutige Regelung der Papierbeschaffung widerspricht deshalb dem Beschleunigungsgebot nach Artikel 13b Absatz 3 ANAG, welches vorsieht, dass die für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung notwendigen Vorkehren umgehend zu treffen sind. Um eine zeitliche Kongruenz herzustellen und damit den Vollzug zu beschleunigen, soll nun bereits ab Verfügung der Ausschaffungshaft mit der Papierbeschaffung begonnen werden können. Sollte die Beschwerde abgewiesen werden, so hätte die Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat zu keinen Nachteilen geführt. Wird die Beschwerde hingegen gutgeheissen und der asylsuchenden Person Asyl gewährt, so erhält sie ohnehin den notwendigen Schutz in der Schweiz. (Bst. b)

Mit der Papierbeschaffung soll auch bei missbräuchlichen Asylgesuchen, die mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen werden, frühzeitig begonnen werden können. Dies war zwar bereits bisher gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) möglich, soll jedoch auf Gesetzesstufe gehoben werden. Wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, so muss in der Regel davon ausgegangen werden, dass das Asylgesuch einen missbräuchlichen Charakter hat und daher auf eine materielle Prüfung der vorgebrachten Asylgründe verzichtet werden kann. Die Vorbringen solcher asylsuchenden Personen sind in aller Regel weder asylerheblich noch glaubhaft, oder ihr Verhalten in der Schweiz ist mit einer Gefährdung im Heimatstaat nicht vereinbar. Auch hier gilt, dass bei einer Ablehnung der Beschwerde durch die ARK die Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat zu keinen Nachteilen führen würde. Sollte die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid jedoch gutgeheissen werden und Asyl gewährt werden - was äusserst selten vorkommt -, so bekäme die betroffene Person in der Schweiz den notwendigen Schutz.

In allen übrigen Fällen muss weiterhin ein vollstreckbarer Wegweisungsentscheid vorliegen, bevor mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat Kontakt aufgenommen werden kann.

## Absatz 3

Der Datenkatalog, welcher dem Heimat- oder Herkunftsstaat bekannt gegeben werden kann, wurde wie folgt angepasst oder ergänzt:

Bst. a: Zusätzlich zu redaktionellen Änderungen soll nicht nur der Name und der Vorname der Eltern, sondern alle unter Buchstabe a erwähnten Daten von Angehörigen bekannt gegeben werden können. Es werden selbstverständlich immer nur so viele Daten bekannt gegeben wie notwendig sind. Die Papierbeschaffung soll aber nicht daran scheitern, dass den Heimatbehörden zum Beispiel die Namen der Geschwister nicht bekannt geben werden dürfen.

Bst. b: Die wichtigste und häufigste Datenbekanntgabe (Angaben zum Reisepass oder zu anderen Identitätsausweisen) soll explizit im Gesetz erwähnt werden.

Bst. c: Unveränderter Buchstabe b (*bisher*).

Bst. d: Analog zu Artikel 98 Absatz 2 Buchstabe d sollen auch Angaben zu Dokumenten wie Geburtsurkunden, Schulzeugnissen, Fahrausweisen oder Diplomen bekannt gegeben werden können, wenn diese der Identifikation dienen.

Bst. e: Unveränderter Buchstabe c (*bisher*).

Bst. f: Soweit notwendig, sollen auch Daten bekannt gegeben werden können, welche die Einreise in den Zielstaat sicherstellen und die Sicherheit der Begleitpersonen, insbesondere bei der Ankunft im Zielstaat, gewährleisten. Insbesondere soll der rückführende Staat folgende Daten bekannt geben können: Anzahl der Begleiter, die Gründe für ergriffene Zwangsmittel, Ankunftszeit im Zielstaat, Übergabe der Reisepapiere. Ausserdem soll der rückführende Staat im Interesse des Zielstaats mitteilen können, welche Massnahmen, zum Zwecke der Ruhe und Sicherheit bei der Übergabe der zurückgeführten Person, vom Zielstaat erwartet werden. Daten bezüglich strafrechtlichen Verurteilungen sind nicht Gegenstand dieser Regelung.

## **Art. 98 Bekanntgabe von Personendaten an Drittstaaten und internationale Organisationen**

### Absatz 2

Der Datenkatalog wurde analog zu Artikel 97 angepasst und ergänzt:

Bst. a wurde redaktionell dem Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe a angepasst. Ergänzt wurde der bisherige Buchstabe a mit der letzten Adresse im Heimat- oder Herkunftsstaat.

Bst. b: Unverändert

Bst. c: Analog zu Artikel 97 sollen Angaben zum Reisepass oder zu anderen Identitätsausweisen auch in diesen Fällen bekannt gegeben werden können.

Bst. d: Unveränderter Buchstabe c (*bisher*) mit redaktioneller Anpassung.

Bst. e: Analog Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe e.

Bst. f: Analog Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe f.

Bst. g: Unveränderter Buchstabe d (*bisher*).

Bst. h: Unveränderter Buchstabe e (*bisher*).

Bst. i: Unveränderter Buchstabe f (*bisher*).

## **Art. 98a (neu) Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden**

Asylsuchende, bei denen der schwerwiegende Verdacht besteht, dass sie sich an Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und anderen

schwerwiegenden Vergehen beteiligt zu haben, werden vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen (Art. 1 Abschnitt F Bst. a Flüchtlingskonvention). Ist bei diesen Personen die Rückführung in den Heimatstaat aufgrund internationaler Vereinbarungen (EMRKÜbereinkommen vom 10. Dez. 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe; Folterkonvention; SR 0.105) nicht möglich, kommen sie grundsätzlich in den Genuss einer vorläufigen Aufnahme. Die Tatsache, dass die Beteiligung an so schwerwiegenden Verbrechen keine Konsequenzen nach sich zieht, ist stossend und mag nicht zu befriedigen.

Das BFF oder die Rekurskommission soll daher künftig alle Fälle, in welchen schwerwiegende Gründe für den Verdacht bestehen, dass ein Verbrechen gegen das Völkerrecht begangen wurde, systematisch an die Strafverfolgungsbehörden melden. Mit der Erwähnung im Gesetz soll diese Praxis bekanntgemacht und eine Abhaltung gegenüber potentiellen asylsuchenden Kriegsverbrechern erzielt werden. Gleichzeitig wird damit eine gesetzliche Grundlage geschaffen, welche die Weitergabe von Informationen an die Strafverfolgungsbehörden erlaubt, womit die datenschutzrechtlichen Anforderungen für die Weitergabe von Personendaten erfüllt werden.

## **Art. 99            Abnahme und Auswertungen von Fingerabdrücken**

### Absätze 2-4

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens (1. Okt. 1999) des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 war das Automatische Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS-Services) dem ISC-EJPD unterstellt. Im Rahmen der Reorganisation des Bundesamtes für Polizei (BAP) wurden die AFIS-Services per 1. Juli 2000 dem BAP unterstellt. Die Änderungen im Gesetz tragen diesem organisatorischen Entscheid Rechnung.

Nach Absatz 4 wird die Übereinstimmung von Fingerabdrücken neu auch dem Grenzwachtkorps bekanntgegeben: Das Grenzwachtkorps ist seit einiger Zeit in der Lage, die Daumenabdrücke von Personen, die an der Grenze kontrolliert werden, abzunehmen. Es ist daher auch über das Resultat des Fingerabdruckabgleichs zu informieren.

### Absatz 7 Buchstabe c

Die Abnahme des Fingerabdrucks bezweckt insbesondere die Verhinderung von Missbräuchen durch Wiedereinreise und Einreichung von Mehrfachgesuchen unter verschiedenen Identitäten. Die Zehnjahresfrist ab Einreise bei Schutzbedürftigen ist zu kurz bemessen. So könnten auch Gastarbeiterinnen oder Gastarbeiter nach Kriegsausbruch in ihrem Heimatstaat vom Bundesrat als Schutzbedürftige aufgenommen werden. Bei denjenigen Gastarbeiterinnen oder Gastarbeitern, deren Einreise vor Jahren stattgefunden hat, erfolgt die Löschung des Fingerabdrucks im Extremfall noch vor Aufhebung des vorübergehenden Schutzes. Wird der Schutz aufgehoben, so ist durch die vorzeitige Löschung der Fingerabdruckdaten der Hauptzweck, nämlich das Erkennen von Mehrfachgesuchen, nicht mehr gewährleistet. Um künftigen Problemen vorzubeugen, rechtfertigt es sich daher, analog zu den Asylsuchenden, eine längere Dauer festzusetzen.

## **Art. 100            Registratursystem**

### Absatz 2<sup>bis</sup> (neu)

Es soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit Personen, die in Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht falsche Angaben machen, welche später im Registratursystem korrigiert werden müssen, für die entstanden Kosten aufkommen müssen.

## **Art. 102a (neu)    Statistik der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger**

Im bisherigen Abgeltungssystem reichten die Kantone quartalsweise Listen mit den Namen der Empfänger von Sozialhilfeleistungen ein. Mit den in der vorliegenden Gesetzesrevision vorgeschlagenen neuen Finanzierungsmodellen entfällt diese Informationsvermittlung. Das Bundesamt benötigt aber auch künftig zwecks Steuerung der finanziellen Abgeltungen an die Kantone Daten und Kennzahlen im Bereich der Sozialhilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige und Flüchtlinge. Die bestehende Asylstatistik des BFF deckt den Bereich der Sozialhilfe nicht ab. Namentlich sollen künftig Kennzahlen wie Sozialhilfequote und Anteil der Teilunterstützten, Anteil Eigenleistungen beziehungsweise Leistungen von Sozialversicherungen bei Teilunterstützten, Indikatoren zu den Wirkungen der Sozialhilfe sowie demographische Merkmale der unterstützten Personen erhoben werden.

Anstelle einer zusätzlichen direkten Datenerhebung durch das BFF bietet sich das Instrument der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik an, welche durch das Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit den Kantonen derzeit realisiert wird. Die Ausweitung des Erhebungsgegenstandes auf die Empfänger von Sozialhilfeleistungen aus dem Asylbereich wird in einem Zusammenarbeitsvertrag mit dem Bundesamt für Statistik geregelt. Für die operativ tätigen Stellen ist diese Datenerhebung mit einem Minimum an Mehraufwand verbunden. Aus Gründen des Datenschutzes muss der Transfer von Daten aus dem Bundesamt für Statistik zum Bundesamt für Flüchtlinge, auch wenn diese in anonymisierter Form weitergeleitet werden, im Gesetz verankert sein.

## **2.1.10 8. Kapitel: Rechtsschutz**

### **Art. 105            Zuständigkeit**

#### Absatz 1 Buchstabe e

Buchstabe e muss an die Änderungen betreffend die vorläufige Aufnahme angepasst werden. Die vorläufige Aufnahme ist neu in Artikel 48a geregelt. Da das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach Artikel 48b neu zu einer Aufenthaltsbewilligung und nicht mehr zu einer vorläufigen Aufnahme führt ist die ARK nicht mehr zuständig für eine allfällige Aufhebung dieser Aufenthaltsbewilligung.

#### Absatz 2

Der zuständige Kanton kann bei der ARK Beschwerde führen, wenn das Bundesamt entgegen der Stellungnahme des Kantons das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage bejaht hat (vgl. Art. 48b Abs. 3). Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist lediglich die Frage, ob die Voraussetzungen für das Vorliegen einer

schwerwiegenden persönlichen Notlage erfüllt sind oder nicht. Wird diese Frage von der ARK bejaht, folgt daraus der Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung durch den zuständigen Kanton.

#### Absatz 4

Die Botschaft zum heute gültigen Asylgesetz erwähnt, dass Artikel 105 Absatz 4 dem bisherigen Artikel 11 Absatz 5 entspricht. Dieser sah vor, dass über andere Beschwerden unter Vorbehalt von Weisungen des Bundesamtes und der Zuständigkeitsvorschriften des Fremdenpolizeirechts das Departement endgültig entscheidet. Die heute gültige Formulierung beinhaltet jedoch eine Ausdehnung der möglichen Rechtsmittel und führt dazu, dass auch bei kleinem Streitwert im Bereich der Rückerstattungs- und Sicherheitsleistungspflicht und zukünftig im Bereich der Sonderabgabe das Bundesgericht bemüht werden kann. Im Sinne einer Vereinfachung der Rechtswege soll der frühere Zustand wieder hergestellt werden, so dass das Departement endgültig entscheiden kann; in Zukunft wird voraussichtlich das vorgesehene Bundesverwaltungsgericht solche Beschwerden endgültig entscheiden.

### **Art. 107           Anfechtbare Zwischenverfügungen**

Absatz 2 Buchstabe a kann aufgehoben werden, da die vorsorgliche Wegweisung nach den Artikeln 23 und 42 (*bisher*) durch materielle oder Nichteintretensentscheide (siehe Art. 23 und 34 i.V.m. 42) ersetzt werden soll.

### **Art. 108           Überprüfung der Einreiseverweigerung und der Aufenthaltszuweisung am Flughafen**

#### Absatz 1

Artikel 23 wurde neu redigiert, weshalb der Verweiser entsprechend angepasst wurde. Materiell gibt es jedoch keine Änderung.

## **2.1.11 10. Kapitel: Strafbestimmungen zum 5. Kapitel 2. Abschnitt**

### **Art. 116           Übertretungen**

Absatz 1 wurde unverändert übernommen.

Absätze 2-4 (neu)

Der bisherige Artikel 115 konnte bis heute nur selten angewendet werden, da nur bestraft werden konnte, wer einen der dort erwähnten Straftatbestände vorsätzlich erfüllte. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass es dem Bundesamt praktisch kaum möglich war, die vorsätzlich begangene Verletzung der Sicherheitsleistungspflicht durch die Arbeitgeberschaft nachzuweisen. Bei der neu konzipierten Sonderabgabe bliebe dieses Problem ebenfalls ungelöst. Deshalb soll mit Absatz 2 (*neu*) die Möglichkeit geschaffen werden, dass auch bei fahrlässiger Begehung eines Tatbestandes nach Artikel 115 eine Busse von maximal 5'000 Franken verhängt werden kann. Dieses deutliche Signal sollte die Arbeitgeberschaft dazu anhalten, die zukünftige Sonderabgabe korrekt abzuziehen und dem Bund zu überweisen und damit den administrativen Aufwand des Bundes im Bereich des Inkassos zu reduzieren.

Die Arbeitgeberschaft konnte sich bisher betreffend Artikel 115 Buchstabe c dadurch ihrer Verantwortung entziehen, indem sie jeweils geltend machte, dass die Substraterhaltungspflicht analog der Sozialabgaben nicht verletzt worden sei. Solange nämlich ein Arbeitgeber die geschuldete Sonderabgabe noch nicht einbezahlt hatte, jedoch in der Lage war, dies jederzeit zu tun, war genügend Substrat vorhanden, um die Einzahlungspflicht zu erfüllen. Diese Sachlage führte im Inkassobereich zu aufwändigen und unnötigen administrativen Abläufen. Durch eine Verpflichtung, die Überweisungen termingerecht vorzunehmen, können die mit dem Inkasso zusammenhängenden Mehrkosten vermindert werden.

## **2.2 Erläuterungen zu den Änderungen des ANAG**

### **Art. 6a (neu)**

Der Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Übereinkommens vom 27. April 1972 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 855.1) legt fest, dass für die Fürsorge Staatenloser die Fürsorgebestimmungen für Flüchtlinge des 5. und 6. Kapitels des Asylgesetzes gelten. Die heutige Regelung sagt aber nichts über die Dauer und die Beendigung der Fürsorgezuständigkeit des Bundes aus und ist deshalb unvollständig. Dies soll dadurch geändert werden, dass künftig auch die Bestimmungen über Anspruch und Erteilung von Aufenthalts- beziehungsweise Niederlassungsbewilligungen, welche für Flüchtlinge gelten, analog für Staatenlose zur Anwendung kommen. Bestimmungen über die Rechtsstellung von Staatenlosen lehnen sich auf internationaler wie auf nationaler Ebene eng an die Regeln an, welche für Flüchtlinge gelten. Es rechtfertigt sich daher, die Stellung der Staatenlosen auch in diesem Bereich analog zu derjenigen der Flüchtlinge zu regeln.

### **Art. 13b**

#### Absatz 1 Buchstabe d (neu)

Sobald im Flughafenverfahren ein erstinstanzlicher, sofort vollziehbarer Wegweisungsentscheid vorliegt, kann die ausreisepflichtige Person noch längstens sieben Tage in der Transitzone des Flughafens festgehalten werden. Kann eine Wegweisung in dieser Frist nicht vollzogen werden, beispielsweise weil sich die Person weigert, ins Flugzeug zu steigen, so wird heute in der Regel die Ausschaffungshaft angeordnet. Die Haft wird mit der Untertauchensgefahr nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c ANAG begründet. Dies wurde bisher durch das Bundesgericht geschützt. Trotzdem besteht das Bedürfnis nach einem objektivierten Haftgrund in jenen Fällen, in denen eine Wegweisung im Flughafenverfahren angeordnet wurde und keine Mitwirkungspflichtverletzung und damit keine Untertauchensgefahr vorliegt.

An Stelle des Nachweises der Untertauchensgefahr, welche teilweise subjektiv zu bewertende Indizien aufnehmen muss, soll sich der neue Haftgrund auf das objektiv feststellbare Vorliegen entweder einer Wegweisung in einen Drittstaat im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 Buchstaben b-d AsylG oder einer Wegweisung in den Herkunfts- oder Heimatstaat im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a AsylG abstützen. Immerhin muss der Vollzug der Wegweisung innerhalb der nächsten 20 Tage absehbar sein.

## Absatz 2

Durch die Objektivierung des Haftgrundes wird den haftanordnenden Behörden die Beweislast für jegliches Verschulden der inhaftierten Person abgenommen. Unter diesen Umständen und insbesondere aus Gründen der Verhältnismässigkeit muss die maximale Haftdauer für den neuen Haftgrund nach Absatz 1 Buchstabe d auf 20 Tage beschränkt bleiben. Vorbehalten bleibt weiterhin der Haftgrund der Untertauchungsgefahr, sofern die entsprechenden Voraussetzungen nachgewiesen werden können.

## **Art. 14a**

### Absatz 4<sup>bis</sup>

Diese Bestimmung erübrigt sich, da aufgrund des neuen Artikels 48b des Asylgesetzes das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nicht mehr zu einer vorläufigen Aufnahme, sondern zu einer vom zuständigen Kanton zu erteilenden Aufenthaltsbewilligung führt.

### Absatz 6

Da Absatz 4<sup>bis</sup> gestrichen wird, ist der Verweis auf diesen Absatz obsolet.

## **Art. 14b**

### Absatz 2<sup>bis</sup>

Der bisherige Absatz 2<sup>bis</sup> regelte die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme, wenn die Voraussetzungen der schwerwiegenden persönlichen Notlage nicht mehr erfüllt waren. Nach der neuen Konzeption führt die schwerwiegende persönliche Notlage direkt zu einer Aufenthaltsbewilligung. Deshalb erweist sich der bisherige Absatz 2<sup>bis</sup> als überflüssig und er ist aufzuheben.

### Absatz 2<sup>ter</sup> (neu)

Gemäss neuem Konzept soll die betroffene Person sechs Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme einen Anspruch auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung erhalten. Liegt hingegen eine der drei folgenden Negativvoraussetzungen vor, so besteht weiterhin kein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung: Erstens dürfen die bestehenden Vollzugshindernisse nicht von der betroffenen Person selbst verursacht worden sein. Dies trifft etwa dann zu, wenn eine Person den Vollzug der Wegweisung verhindert hat, indem sie ihre Herkunft und ihre Identität verschleiert hat und deshalb wegen Unmöglichkeit des Vollzugs vorläufig aufgenommen werden musste. Kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung besteht weiter, wenn die betroffene Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt hat oder in schwerwiegender Weise gefährdet. Auch kein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht schliesslich, wenn vor Ablauf der Sechsjahresfrist ein Verfahren zur Aufhebung der vorläufigen Aufnahme eingeleitet wurde und der Vollzug der Wegweisung bis spätestens ein Jahr nach Ablauf der Sechsjahresfrist erfolgt ist.

Die vorausgesetzte Mindestdauer von sechs Jahren seit Anordnung der vorläufigen Aufnahme bezweckt die Angleichung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Aufenthaltsbewilligungen nach Artikel 13 Buchstabe f BVO (sogenannte Härtefallregelung), wonach ausländische Personen in Abhängigkeit von ihrer

Integration nach 7–10 Jahren eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Unter Berücksichtigung der vorangegangenen durchschnittlichen Dauer des Asylverfahrens von ein bis zwei Jahren bis zur Anordnung der vorläufigen Aufnahme, ergibt sich letztlich auch eine Aufenthaltsdauer von über sieben Jahren. Selbstverständlich steht es den Kantonen frei, vor Ablauf der sechs Jahre eine Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 13 Buchstabe f BVO zu erteilen.

#### Absatz 2<sup>quater</sup> (neu)

Die nach Absatz 2<sup>ter</sup> erteilte oder verlängerte Aufenthaltsbewilligung kann entzogen werden, wenn die betroffene Person wegen eines Verbrechens oder Vergehens gerichtlich bestraft wurde. Fürsorgeabhängigkeit, der Unwillen oder die Unfähigkeit, sich in die geltende Ordnung einzufügen sowie Geisteskrankheit im Sinne von Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben b, c und d sollen demgegenüber künftig nicht mehr für einen Entzug der Aufenthaltsbewilligung genügen.

### **Art. 14c**

#### Absatz 4

Die subventionsrechtlichen Überweisungen erfolgen nicht mehr aufgrund der von den Kantonen erstellten Abrechnungen, sondern aufgrund der Angaben im System AUPER2. Der Begriff "Abrechnung" kann daher in diesem Absatz gestrichen werden.

Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge galten bisher die für Flüchtlinge anwendbaren Bestimmungen des 5. und 6. Kapitels des Asylgesetzes. Bei einer streng grammatikalischen Auslegung bedeutet dies bezüglich der Dauer der Zahlungspflicht des Bundes, dass der Bund so lange für die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge aufkommen muss, bis sie eine Niederlassungsbewilligung erhalten, auch wenn sie vom Kanton auf freiwilliger Basis eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Ist der Kanton bereit, eine fremdenpolizeiliche Bewilligung zu erteilen, so hat er auch, gestützt auf die verfassungsmässige Fürsorgezuständigkeit (Art. 115 BV), die damit verbundenen Folgen zu tragen. Es kann daher nicht Sache des Bundes sein, für die Fürsorgekosten von Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung haben, aufzukommen, auch wenn er vorher aufgrund der vorläufigen Aufnahme dazu verpflichtet war.

#### Absatz 5

Wie heute erfolgt die Abgeltung der Kantone für die von vorläufig Aufgenommenen verursachten Kosten einheitlich in Form einer Pauschale. Bezüglich Ausgestaltung der Pauschale vgl. Ziffer 1.4.1.4.1.1.

#### Absatz 6

Der Kreis der bisher rückerstattungs- und sicherheitsleistungspflichtigen Personen soll für die Sonderabgabepflicht gleich bleiben. An dieser Stelle wird daher die Verpflichtung, eine Sonderabgabe zu leisten, auch für vorläufig aufgenommene Personen erwähnt. Die Bestimmungen, wie sie für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung gelten, sind auch für vorläufig Aufgenommene gültig. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von vorläufig aufgenommenen Personen unterstehen den gleichen Strafbestimmungen wie diejenigen von Asylsuchenden. Vgl. dazu Ziffer 1.4.2.3.

### Absatz 7 (neu)

Die Bestimmungen betreffend der Krankenversicherung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung gelten sinngemäss auch für vorläufig aufgenommene Personen. Vgl. dazu Ziffer 1.4.2.5 sowie die Erläuterungen zu Art. 82a AsylG.

## **2.3 Erläuterungen zu den Änderungen des KVG**

### **2.3.1 Allgemeines**

Es steht zweifelsfrei fest, dass sich die humanitäre Tradition unseres Landes auch in der zu gewährenden medizinischen Behandlung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung widerspiegeln sollte. Die Integration dieser Personen in unser Gesundheitssystem kann nur durch die Gewährung medizinischer Betreuung garantiert werden, welche den traumatisierenden Erlebnissen oder anderen Umständen gerecht werden, welche diese Personen veranlasst haben, Zuflucht in unserem Land zu suchen. In diesem Zusammenhang stellt sich dann natürlich ziemlich schnell die Frage nach der Finanzierung dieser Pflege. Sie findet ihre Antwort im Rahmen einer Versicherungslösung. Dies ist auch der Grund, weshalb Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung zum Kreis derjenigen Personen gehören, welche dem Obligatorium des KVG unterstellt sind. Das Prinzip einer Versicherungslösung steht nicht zur Diskussion. Es geht einzig darum, Lösungen zu finden, wie die Kosten für die medizinischen Leistungen im Rahmen einer Sozialversicherung, dem KVG, zu übernehmen sind. Lösungen, die weder die Kantone, welche für deren Umsetzung zuständig sind, noch die Krankenversicherer benachteiligen.

Die vorliegende Revision zielt darauf ab, die Auswahl und die Qualität der im KVG vorgesehenen Leistungen beizubehalten und Systeme zu schaffen, welche einerseits die Eigenheit der Situation berücksichtigen und andererseits eine Finanzierung vorsehen, welche nicht völlig der Logik des KVG widerspricht.

Das aktuelle System, welches sich bereits auf das KVG stützt, entpuppte sich als kostspielig sowohl in bezug auf die Finanzierung wie auch auf die administrativen Kosten. Bekanntlich nahm die Schweiz Ende der neunziger Jahre eine grosse Anzahl Asylsuchender auf. Deren Aufnahme durch einige wenige Versicherer machten die Schwierigkeiten offenkundig, welche sich in der administrativen Abwicklung der einzelnen Fälle und den gesamthaft gesehen höheren Kosten zeigten. Als Abhilfe für diese Schwierigkeiten schlug der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft vom 18. August 1999<sup>11</sup> zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Risikoausgleich in der Krankenversicherung vor, die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand auszunehmen. Der Bundesrat wollte damit die finanzielle Belastung der wenigen Versicherer verringern, welche diese Personen versichert hatten. Das Parlament trat auf die Vorlage nicht ein und verabschiedete stattdessen eine Motion (SGK-S, 99.3567), welche den Bundesrat beauftragte, eine einheitliche Lösung für die Übernahme der Pflegekosten von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbe-

willigung zu unterbreiten, welche die Interessen der betroffenen Personen, der Krankenversicherer, der Kantone und des Bundes berücksichtigt.

In der Folge wurde vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) und vom BFF gemeinsam ein Experte beauftragt, die Möglichkeiten für eine adäquate Finanzierung zu untersuchen. Der Experte stellte fest und bestätigte damit auch, dass die Abgaben an den Risikoausgleich das Hauptproblem darstellen würden.

Gestützt auf diese Überlegungen und überzeugt davon, dass das im KVG vorgesehene Finanzierungssystem nicht durch allzu substantielle Änderungen verändert werden sollte, schlägt der Bundesrat in dieser Revision zielgerichtete Massnahmen vor. Massnahmen, welche einerseits die administrativen Bedürfnisse und die Budgets der Kantone, welche für die Einhaltung der Versicherungspflicht der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung zuständig sind, berücksichtigen. Massnahmen, welche andererseits aber auch die Forderungen der Krankenversicherer berücksichtigen, deren Zahlen gezeigt haben, dass die Ausgaben im Zusammenhang mit den medizinischen Kosten dieser Personen höher sind als für die übrigen Versicherten. Es geht somit darum, das Budget der Kantone für diese Aufgabe mit den Kosten, mit welchen sich die Versicherer konfrontiert sehen, in Einklang zu bringen.

Die vorgeschlagenen Änderungen beruhen zum einen auf dem bereits bekannten Prinzip, wonach mit der Einschränkung der Wahl der Leistungserbringer oder der Einführung von sogenannten «Gatekeeping-Modellen», so wie sie im Asylgesetz (Art. 82a Abs. 2; siehe Ziffer 1.4.2.5) vorgesehen sind, eine Kosteneindämmung erreicht werden kann, die sich wiederum direkt auf die Prämien in Form einer Prämienreduktion auswirken kann. Jedoch nur tiefere Prämien vorzusehen, obwohl die verursachten Kosten höher sind, benachteiligt natürlich diejenigen Versicherer, welche die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung versichert haben. Um diesen unerwünschten Effekt zu beseitigen, schlägt der Bundesrat noch eine weitere Massnahme vor, welche darin besteht, dass derjenige Teil der Prämie, der normalerweise an den Risikoausgleich gezahlt werden müsste, für die Bezahlung der Leistungen verwendet werden kann. Das System des Risikoausgleichs im KVG dient grundsätzlich dazu, die verschiedenen Risiken innerhalb der Versichertenbestände auszugleichen. Ausgehend von der Feststellung, dass junge Männer im Prinzip geringere medizinische Kosten verursachen, müssen die Versicherer für diese Versicherten eine Abgabe an den Risikoausgleich bezahlen und bekommen dafür im Gegenzug einen Ausgleich für diejenigen Personen, welche ein eher schlechtes Risiko darstellen. Dieser Mechanismus verhindert die Jagd nach guten Risiken und bewirkt, dass für die Gesamtheit der Versicherten, welche in Tat und Wahrheit nicht schön ausgewogen auf die verschiedenen Versicherer verteilt sind, wenigstens im Hinblick auf die finanzielle Belastung ein Ausgleich erfolgt.

Wie die Erfahrung gezeigt hat, sind Personen, die um Asyl nachsuchen, in der Regel eher junge Männer, für die der Versicherer nicht nur Abgaben an den Risikoausgleich zu entrichten hat, sondern auf Grund ihres schlechten Gesundheitszustandes auch noch höhere Gesundheitskosten zu tragen hat. Für diese besonderen Fälle lässt sich sagen, dass der Risikoausgleich seiner eigentlichen „Ausgleichsfunktion“ nicht nachkommen kann und dass die Versicherer für diese besondere Gruppe von Versicherten im Prinzip zweimal zur Kasse gebeten werden.

Aus diesen Gründen schlägt der Bundesrat diese Massnahme erneut vor. Auf Grund der wesentlichen finanziellen Betrachtungen sowie den nachfolgenden Erwägungen bringt sie den Vorteil mit sich, dass sie sich einfach in das bestehende System integrieren lässt. Würde man beispielsweise für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung besondere, die effektiven Kosten deckende Prämien vorsehen, so wären diese einerseits höher als die übrigen Prämien und würde andererseits noch ein besonderes Berechnungsverfahren notwendig machen. Dies wiederum würde zu unverhältnismässig hohen administrativen Aufwendungen bei den Versicherern führen, was wiederum die Kantone und den Bund in finanzieller Hinsicht in eine äusserst unangenehme Situation bringen würde. Am heutigen System festzuhalten, das heisst die Abgaben an den Risikoausgleich für diese Gruppe von Versicherten nicht zu streichen, würde sich als nicht sehr effizient erweisen, weil dies dazu führen würde, dass die Gesamtheit der Versicherten tendenziell höhere Prämien mit zu tragen hätte. Schliesslich kann die Gewissheit darüber, dass die entstehenden Ausgaben gedeckt sind, eine grössere Anzahl Versicherer dazu veranlassen, mit den Kantonen Rahmenverträge abzuschliessen. Damit könnte verhindert werden, dass sich diese Personen nur auf einige wenige Versicherer konzentrieren.

Darüber hinaus haben die Zahlen der Jahre 1998 bis 2000 gezeigt, dass die Versicherung für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ohne die Abgaben an den Risikoausgleich praktisch die effektiven Kosten gedeckt hätten. Wäre diese Massnahme bereits heute wirksam, so wären im März 2001 beispielsweise 44'000 von der Sozialhilfe unterstützte Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung vom massgebenden Versichertenbestand für den Risikoausgleich ausgenommen gewesen. Auf die Gesamtheit der Versicherten kann diese Zahl als verschwindend klein bezeichnet werden. Im übrigen wäre diese Massnahme, selbst bei einem Andrang von Asylsuchenden (63'000 an der Zahl) wie im Jahre 1999 aus dem Kosovo, praktisch nicht ins Gewicht gefallen. Somit kann gesagt werden, dass diese Massnahme sowohl in Krisensituationen wie auch zu „normalen“ Zeiten in Erwägung gezogen werden kann.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass diese vielschichtige Massnahme (Finanzierung nach den Regeln der besonderen Versicherungsformen und die Ausklammerung der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand) den Kantonen die Einhaltung der vorgegebenen Budgets erlauben wird, dass sie praktisch keinen Einfluss auf die Prämien des gesamten Versichertenbestandes hat und dass sie nicht einen allzu grossen Verwaltungsaufwand verursacht. Somit entspricht sie den Forderungen der Motion der SGK-S (99.3567) und zielt auch darauf ab, die Versicherer wieder zu ermutigen, Rahmenverträge mit den Kantonen abzuschliessen.

## 2.3.2 Zu den einzelnen Bestimmungen

### **Artikel 62 Besondere Versicherungsformen**

#### Absatz 1

In Artikel 82a Absatz 2 AsylG wird den Kantonen die Möglichkeit geboten, in Zusammenarbeit mit Leistungserbringern nach den Artikeln 36-40 KVG selber ein "Gatekeeping-Modell" für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung auf die Beine zu stellen. Da auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit Versicherungen mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer davon ausgegangen werden kann, dass diese erwiesenermassen zu Kostenreduktionen im Gesundheitswesen beitragen, erscheint es folgerichtig, dass im Rahmen einer Gleichbehandlung der besonderen Versicherungsformen nach 82a Absatz 2 AsylG mit den Versicherungsformen nach Artikel 41 Absatz 4 KVG eine Ergänzung des Artikels 62 Absatz 1 KVG vorgenommen wird, damit die Versicherer auch für diese Versicherungsformen eine tiefere Prämie vorsehen können.

Dasselbe gilt auch für vorläufig Aufgenommene (Art. 14c Abs. 7 ANAG in Verbindung mit Art. 82a AsylG).

### **Artikel 64**

#### Absatz 6

Da es durchaus sinnvoll sein kann, bei Versicherungen mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer auf die Kostenbeteiligung zu verzichten, sollte diese Möglichkeit auch für die Versicherungsformen nach Artikel 82a AsylG vorgesehen werden. Deshalb wird auch im Zusammenhang mit der Regelung der Kostenbeteiligung für diese Versicherungsformen eine Gleichbehandlung wie für die Versicherungsformen nach Artikel 41 Absatz 4 KVG vorgeschlagen.

### **Artikel 105a Versichertenbestand im Risikoausgleich**

Der Risikoausgleich in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dient dazu, die nach Alter und Geschlecht unterschiedlichen Kosten der Versicherten auszugleichen. Dies hat zur Folge, dass Versicherer beispielsweise für junge, männliche Versicherte (sprich „gute Risiken“) eine Risikoabgabe bezahlen müssen, während sie z.B. für eher ältere, weibliche Versicherte (sprich „schlechte Risiken“) einen Ausgleichsbeitrag erhalten.

Asylsuchende gehören erfahrungsgemäss der Risikogruppe der jungen, männlichen Versicherten an. Auf Grund der Umstände (z.B. mangelhafte medizinische Versorgung im Herkunftsstaat, traumatisierende Erlebnisse oder Kriegsverletzungen) verursachen sie jedoch im Vergleich zu den übrigen Versicherten in der gleichen Risikogruppe höhere Gesundheitskosten, so dass die Prämien nicht mehr ausreichen, sowohl die Risikoabgabe wie auch die Gesundheitskosten zu decken. Werden nun die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen oder Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, die sich in der Schweiz aufhalten und Sozialhilfe beziehen, aus dem für die Berechnung des Risikoausgleichs massgebenden Versichertenbestand herausgenommen, so müssten die Versicherer für diesen Personenkreis keine Risi-

koabgaben mehr bezahlen und hätten somit die gesamten Prämien für die Deckung der Gesundheitskosten zur Verfügung.

In Absatz 1 wird der Kreis der Versicherten umschrieben, welcher aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand ausgenommen werden soll. Es handelt sich dabei um Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene oder Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, die sich in der Schweiz aufhalten und Sozialhilfe beziehen. Damit die Krankenversicherer auch tatsächlich die in Absatz 1 umschriebene Gruppe von Versicherten aus ihrem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand herausnehmen können, benötigen sie gegebenenfalls Auskünfte und Unterlagen der Verwaltungsbehörden, insbesondere der Kantone und der Gemeinden und in Ausnahmefällen des Bundes.

Absatz 2 schafft für diesen Datenaustausch die notwendige gesetzliche Grundlage.

In Absatz 3 wird die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von Angaben über den aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand auszunehmenden Kreis der Versicherten an das BSV geschaffen. Diese Angaben sind für das BSV insofern notwendig, als es damit unter anderem die Angaben der Versicherer, aber beispielsweise auch die Entwicklung der Gesundheitskosten dieser Personengruppe überprüfen kann.

## **2.4 Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen**

Nachstehende Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen im Asylgesetz gelten auch für die praktisch identischen Übergangsbestimmungen der ANAG-Revision.

### Absatz 1

Die bestehenden Sicherheitsleistungskonti sollen ab Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes nicht nach heute geltendem sondern nach neuem Recht, beziehungsweise nach den vorliegenden vereinfachten Übergangsbestimmungen abgerechnet werden. Der Verzicht auf die Abrechnung nach altem Recht ermöglicht eine effiziente und schnelle Aufhebung aller individuellen Konti und ermöglicht einen administrativ kostengünstigen Übergang zum neuen System.

### Absatz 2

Eine erwerbstätige Person, die weniger als 12'000 Franken auf ihrem Konto hat, aber bereits mehr als 10 Jahre gearbeitet hat, muss keine Sonderabgaben mehr leisten. Hat sie jedoch weniger als 10 Jahre gearbeitet wird sie nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes sonderabgabepflichtig. Abhängig von den bereits eingezahlten Sicherheiten, wird die verbleibende Beitragsdauer für die Sonderabgabe verhältnismässig reduziert.

### Absatz 3

Wer mehr als 12'000 Franken auf dem Konto hat, wird von der Sonderabgabepflicht befreit. Dies wird insbesondere auf eine Mehrheit derjenigen Personen zutreffen, welche im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen "Humanitären Aktion 2000" vorläufig aufgenommen worden sind. Von jedem Konto werden bis zu 12'000 Franken vereinnahmt. Die effektiv verursachten Kosten des Kontoinhabers oder –der Kontoinhaberin und seiner/ihrer Familie ist dabei unerheblich. Überschüsse werden dem Kontoinhaber oder –der Kontoinhaberin zurückerstattet. Bestehen

innerhalb einer Familieneinheit mehrere Konten, so werden von jedem Konto bis zu 12'000 Franken vereinnahmt.

#### Absatz 4

Wurden bereits in einem früheren Zeitpunkt Gelder vom Sicherheitskonto vereinnahmt, so wird dieser Betrag berücksichtigt. Wurden beispielsweise im Rahmen einer Zwischenverfügung bereits 7'000 Franken vereinnahmt und der Saldo des Kontos beträgt bei Inkrafttreten dieses Gesetzes 6'000 Franken, so werden lediglich noch maximal 5'000 Franken eingezogen. Der 12'000 Franken übersteigende Betrag wird dem Kontoinhaber oder –der Kontoinhaberin zurückerstattet.

#### Absätze 5 und 6

Die Absätze 5 und 6 bestimmen abschliessend diejenigen Fälle, in denen weiterhin das alte Recht angewendet werden soll.

#### Absatz 7

Für alle anderen Verfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängig sind, gilt das neue Recht. Eine Ausnahme bilden die hängigen Verfahren nach den Absätzen 5 und 6 der Übergangsbestimmung, welche unter bestimmten Voraussetzungen die Anwendung des alten Rechts vorsehen. Die Absätze 1-4 der Übergangsbestimmungen regeln die "einmalige" Auflösung der Konten.

### **3 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

#### **3.1 Auf den Bund**

##### **3.1.1 Neue Finanzierungsmodelle**

Vgl. dazu insbesondere auch die detaillierten Ausführungen in Ziffer 1.4.1.5

Der Bundesrat wird die Höhe der neuen Pauschalen so festlegen, dass die Systemänderung keine Folgen für das Budget des Bundes hat. Später werden die institutionellen Anreize, insbesondere diejenigen, welche für die Phase des Vollzugs eingeführt werden, voraussichtlich einen positiven Einfluss auf die Summe der öffentlichen Ausgaben haben, weil sie eine Effizienzsteigerung in der Verwaltung auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene bewirken werden. In ihrer Gesamtheit werden die neuen Finanzierungsformen die Verteilung der Ausgaben zwischen Bund und Kantonen aber nicht verändern. Weiter werden durch die Effizienzsteigerung personelle Ressourcen zur Erfüllung von verschiedenen sozialpolitischen Aufgaben freigesetzt.

##### **3.1.2 Sonderabgabe**

Gemäss den Angaben aus der Statistik der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht waren in den letzten drei Jahren zwischen 15'000 und 16'000 Personen beschäftigt und damit sicherheitsleistungspflichtig. Da die gleiche Personengruppe zur Sonderabgabe verpflichtet wird, können diese Zahlen als Grundlage für die Berechnung der voraussichtlichen Einnahmen herangezogen werden. Vorsichtige Schätzungen, die berücksichtigen, dass etwa ein Viertel der erwerbstätigen Personen aufgrund eines zu geringen Einkommens nicht sonderabgabepflichtig sein wird, führen zur Annahme, dass jährlich 13.5 bis 14.4 Millionen Franken eingenommen werden können. Wird der administrative Aufwand abgezogen, ist mit Nettoeinnahmen von 12.5 bis 13.4 Millionen Franken zu rechnen.

Dies entspricht ungefähr dem Durchschnitt der jährlichen Nettoeinnahmen der Jahre 1995 - 2000 (12 Millionen Franken) Neuregelung der vorläufigen Aufnahme

Wenn vorläufig aufgenommene Personen nach sechs Jahren vorläufiger Aufnahme einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, entfällt die Pflicht zur Leistung der Sonderabgabe. Dadurch hat der Bund tiefere Einnahmen in der Höhe von etwa 1.5 bis 2 Millionen Franken. Bezüglich der Sozialhilfekosten dürfte diese Regelung sowohl für den Bund wie auch für die Kantone *keine* bedeutenden finanziellen Auswirkungen haben, da heute knapp die Hälfte des betroffenen Personenkreises (d.h. die grosse Mehrheit der Personen im Beschäftigungsalter) erwerbstätig ist und die Familienmitglieder fast vollständig unterstützt. Dazu ist zu bemerken, dass der Anreiz zur Arbeit bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung grösser ist als bei vorläufig Aufgenommenen und dass der Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit und zu einer Lehre durch eine Aufenthaltsbewilligung stark verbessert wird.

### **3.1.3 Auswirkungen weiterer Änderungen**

Welches die finanziellen Auswirkungen der übrigen Änderungen im Verfahrens- und Vollzugsbereich sein werden, kann heute nicht beziffert werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die vorgeschlagenen Bestimmungen insgesamt positiv auswirken werden, das heisst, dass damit Kosten gespart werden können, da mit vielen Normen Verfahrensbeschleunigungen und Verbesserungen des Vollzugs angestrebt werden und somit die Aufenthaltsdauer von Personen, die im Asylverfahren weggewiesen wurden, deutlich verkürzt werden können. So könnte insbesondere die vorgeschlagene griffige und auch vollziehbare Drittstaatenregelung einen entsprechenden Effekt haben, vor allem wenn sie, wie erhofft, auch im Sinne einer präventiven Massnahmen auf diejenigen Personen wirkt, die bereits in einem anderen Staat Schutz finden können.

## **3.2 Auf die Kantone und Gemeinden**

### **3.2.1 Neue Finanzierungsmodelle**

Vgl. dazu insbesondere auch die detaillierten Ausführungen in Ziffer 1.4.1.5

Für die Kantone und Gemeinden hat die Einführung der Globalpauschale keine direkten finanziellen Folgen. Auch hier darf jedoch mit einer Effizienzsteigerung in der Verwaltung gerechnet werden. Das für die Sozialhilfe für Personen im Asylverfahren und für anerkannte Flüchtlinge vorgesehene Budget wird die anfallenden Kosten decken. Der einzelne Kanton kann aber Über- oder Unterdeckungen erzielen, je nachdem ob er mit seinen Leistungen im Sozialbereich und mit der Umsetzung der Wegweisung besser oder schlechter abschneidet als der Durchschnitt der übrigen Kantone. Entscheidend ist jedoch, dass kein Kanton durch die Globalpauschalen a priori bevorteilt oder benachteiligt wird, da alle ihre Wettbewerbsvorteile (Grösse, Organisation, Arbeitsmarkt) ausnutzen können, um befriedigende Resultate zu erzielen.