Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM

Bern, 14.06.2024

Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

BK-D-BB8A3401/1090

Übersicht

Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Inhalt der Vorlage

Die Vernehmlassungsvorlage regelt, dass bei einem Statuswechsel die vorbestandene Subventionsdauer an die neue Abgeltungsdauer angerechnet werden soll. Diese Änderungen hängen mit der Praxisänderung des Staatssekretariates für Migration (SEM) im Zusammenhang mit Afghanistan zusammen.

Zusätzlich werden in dieser Vorlage die bereits heute vorkommenden Konstellationen für die Ausrichtung der Nothilfepauschalen im Zusammenhang mit dem Schutzstatus S (Nichteintreten auf ein Schutzgesuch, negativer Schutzentscheid und Widerruf) in die Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen aufgenommen.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Im Rahmen der Praxisänderung zu Afghanistan hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Interpellation Aeschi (23.4146; «Praxisänderung des SEM: Welche Folgen hat die Pauschalaufnahme von afghanischen Frauen für die Schweiz?») dargelegt, dass die geltende Rechtslage, welche bei einer Umwandlung einer rechtskräftig verfügten vorläufigen Aufnahme in einen Flüchtlingsstatus mit Asyl keine Anrechnung der vorbestandenen Subventionsdauer vorsieht, weder finanziell noch sachlich gerechtfertigt sei. Das EJPD hat aus diesem Grund eine Anpassung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142.312) veranlasst, wonach künftig bei einem Statuswechsel die vorbestandene Subventionsdauer angerechnet werden soll.

Zusätzlich werden in dieser Vorlage die bereits heute vorkommenden Konstellationen für die Ausrichtung der Nothilfepauschalen im Zusammenhang mit dem Schutzstatus S (Nichteintreten auf ein Schutzgesuch, negativer Schutzentscheid und Widerruf) in die AsylV 2 aufgenommen. Sie haben Auswirkungen auf die Nothilfe und deren Subventionierung und finden in der Praxis bereits so Anwendung.

Die Festlegung der Höhe der Nothilfepauschale bei Aufhebung des Schutzstatus S wird Gegenstand einer separaten Vernehmlassungsvorlage sein. Inhalt der Vorlage soll eine Bestimmung in der AsylV 2 in Form einer definierten Formel zur Bestimmung der Höhe der Nothilfepauschale sein. Diese formelbasierte Bestimmung soll in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet werden.

2 Grundzüge der Vorlage

Die vorliegenden Änderungen in der AsylV 2 hängen mit der Praxisänderung für Frauen und Mädchen aus Afghanistan zusammen, die das SEM am 17. Juli 2023 eingeführt hat. Danach können weibliche Asylsuchende aus Afghanistan sowohl als Opfer diskriminierender Gesetzgebung als auch einer religiös motivierten Verfolgung betrachtet werden, wenn nicht ohnehin andere flüchtlingsrechtlich relevanten Verfolgungsmotive zum Tragen kommen. Ihnen ist deshalb die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen. Dies geschieht nicht automatisch, sondern wird bei jedem Gesuch einzeln geprüft und entschieden. Afghaninnen, deren Asylgesuch in der Vergangenheit abgelehnt wurde und die über eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz verfügen, steht es vor dem Hintergrund der Praxisanpassung frei, beim SEM erneut ein Asylgesuch zu stellen.

Wird eine rechtskräftig verfügte vorläufige Aufnahme in diesem Zusammenhang auf Gesuch hin im Rahmen eines Mehrfachgesuches in einen Flüchtlingsstatus mit Asyl umgewandelt, beginnt nach geltendem Recht die 5-Jahres-Frist für die Abgeltung der Sozialhilfekosten mittels Globalpauschalen neu zu laufen, unabhängig der Dauer der vorbestandenen vorläufigen Aufnahme. Dies ist jedoch weder sachlich noch finanziell gerechtfertigt. Aus diesem Grund soll in Artikel 24 Absatz 4 AsylV 2 eine Anpassung vorgenommen werden, wonach künftig bei einem entsprechenden Statuswechsel die vorbestandene Subventionsdauer angerechnet wird. Nach dem gleichen Prinzip soll einer Person, welcher vorübergehender Schutz gewährt worden ist und die zu einem späteren Zeitpunkt vorläufig aufgenommen oder als Flüchtling oder Staatenloser anerkannt wird, die Dauer der Schutzgewährung angerechnet werden (siehe dazu Artikel 20 Absatz 2 und 24 Absatz 5 AsylV 2). Gleiches gilt auch für Staatenlose, die in

der Folge als Flüchtlinge anerkannt werden oder umgekehrt (siehe dazu 24 Absatz 6 AsylV 2).

Zusätzlich werden in dieser Vorlage die bereits heute vorkommenden Konstellationen für die Ausrichtung der Nothilfepauschalen im Zusammenhang mit dem Schutzstatus S (Nichteintreten auf ein Schutzgesuch, negativer Schutzentscheid und Widerruf) in die AsylV 2 aufgenommen (siehe dazu die Artikel 3, 20, 28 und 29 AsylV 2). Die Höhe der Nothilfepauschalen für Personen nach Abschluss eines Verfahrens zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes (bei einem Nichteintreten auf ein Schutzgesuch und bei einem negativen Schutzentscheid) entspricht derjenigen eines durchlaufenen beschleunigten Verfahrens. Die Höhe der Nothilfepauschale für Personen, deren vorübergehender Schutz widerrufen wurde, entspricht derjenigen für Personen, deren vorläufige Aufnahme aufgehoben wurde.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 3 Absatz 3 Buchstaben a und c

Der Artikel 3 regelt die Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe und der Nothilfe. Der Absatz 3, der die Anspruchsgruppen für Nothilfeleistungen festlegt, soll mit den verschiedenen Nothilfekonstellationen des Schutzstatus S erweitert werden.

In Buchstabe a soll der Anwendungsbereich auf Personen erweitert werden, deren Gesuch um vorübergehenden Schutz rechtskräftig abgewiesen oder auf deren Gesuch rechtskräftig nicht eingetreten wurde.

In Buchstabe c sollen die Nothilfeleistungen auf Personen ausgedehnt werden, deren vorübergehender Schutz rechtskräftig widerrufen wurde und denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist.

Zu Artikel 20 Absatz 1 und Buchstaben a, b und e sowie Absatz 2

Artikel 20 Absatz 1 legt fest, dass der Bund den Kantonen – nach einer entsprechenden Zuweisung – schon während des Verfahrens um vorübergehende Schutzgewährung Globalpauschalen ausrichtet und nicht erst ab Gewährung des vorübergehenden Schutzes. Einzig entscheidender Zeitpunkt für den Beginn der Kostenerstattungspflicht des Bundes ist der Beginn des Monats, welcher der Zuweisung an einen Kanton folgt. Aus diesem Grund können die beiden weiteren Konstellationen des letzten Satzes von Absatz 1 gestrichen werden.

Buchstabe a soll um den negativen Schutzgewährungsentscheid ergänzt und Buchstabe b um das abgeschriebene Gesuch um vorübergehende Schutzgewährung erweitert werden. Buchstabe e soll vervollständigt werden, indem auch der Widerruf des vorübergehenden Schutzes genannt wird.

In Absatz 2 soll nach dem gleichen Prinzip wie in Artikel 24 Absätze 4 und 5 bei Personen, denen der vorübergehende Schutz gewährt worden ist, bei einem Statuswechsel zum vorläufig Aufgenommenen die vorbestandene Dauer der Schutzgewährung an die neue Abgeltungsdauer als vorläufig aufgenommene Person angerechnet werden.

Zu Artikel 24 Absätze 4 - 6

Die Neufassung von Absatz 4 ist eine Folge der Praxisänderung des SEM vom 17. Juli 2023 im Zusammenhang mit den afghanischen Frauen und Mädchen (siehe dazu auch Ziffer 2). Nach geltendem Recht ist nach einem Statuswechsel eine Subventionsdauer von bis zu 12 Jahren möglich (7 Jahre als vorläufig aufgenommene Person und anschliessend 5 Jahre als anerkannter Flüchtling mit Asylgewährung). Um diese Unverhältnismässigkeit zu beheben, soll die Subventionsdauer seit der Einreise in die Schweiz (in Anwendung von Artikel 87 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 87 Absatz 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes, AIG; SR 142.20) nach einem späteren Statuswechsel zum Flüchtling oder zum Staatenlosen an die neue Abgeltungsdauer angerechnet werden. In Anwendung von Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe d der AsylV 2 ist diejenige Einreise in die Schweiz massgebend, nach welcher die vorläufige Aufnahme erstmals angeordnet worden ist.

Keine Auswirkungen im Bereich der Subventionen hat die Praxisänderung bei einer Umwandlung einer in der Schweiz derivativ als Flüchtling anerkannten Person[1] in eine originär als Flüchtling anerkannte Person oder bei der Gewährung von Asyl im Rahmen eines Wiedererwägungsverfahrens. In diesen Fällen beginnt die Frist nicht neu zu laufen und endet spätestens 5 Jahre ab Einreichung des ursprünglichen Asylgesuches.

In Absatz 5 soll nach dem gleichen Prinzip bei Personen, denen der vorübergehende Schutz gewährt worden ist, bei einem Statuswechsel zum Flüchtling oder Staatenlosen die vorbestandene Dauer der Schutzgewährung an die neue Abgeltungsdauer angerechnet werden. Die Analogie gründet im Umstand, dass der Schutzstatus S wie die vorläufige Aufnahme ein nicht auf Dauer ausgerichteter Aufenthaltstitel darstellt.

In Absatz 6 soll zudem festgelegt werden, dass bei einem anerkannten Flüchtling, der zu einem späteren Zeitpunkt als Staatenloser anerkannt wird oder bei einem anerkannten Staatenlosen, der zu einem späteren Zeitpunkt als Flüchtling anerkannt wird, die Dauer ihres bisherigen Aufenthaltes ab Einreichung des Asylgesuches oder ab Anerkennung der Staatenlosigkeit vollumfänglich an die nach Absatz 1 Buchstaben a – d ^{bis} längstens zu gewährende Abgeltungszeit angerechnet werden.

Zu Artikel 28 Nothilfepauschalen

In Absatz 1 Buchstabe b soll der Bund den Kantonen auch für diejenigen Personen eine einmalige Nothilfepauschale ausrichten, die ein Verfahren um vorübergehende Schutzgewährung durchlaufen haben. In Buchstabe d soll der Widerruf des vorübergehenden Schutzes der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme gleichgestellt werden.

Absatz 2 Buchstabe a soll mit dem Gesuch um vorübergehenden Schutz bei Personen, auf deren Schutzgesuch nicht eingetreten wurde, erweitert werden, wenn der entsprechende Nichteintretens- und Wegweisungsentscheid rechtskräftig geworden ist und eine Ausreisefrist angesetzt worden ist. Die Verweise auf Artikel 31a Absätze 1 und 3 des Asylgesetzes sind nicht nötig und sollen gestrichen werden. Die Ausrichtung der Nothilfepauschale in Buchstabe b soll auf Gesuche um vorübergehenden Schutz, die abgewiesen wurden, ausgedehnt werden. Dies, wenn der entsprechende

[1] Ehegatten, minderjährige Kinder oder in der Schweiz geborene Kinder von originär anerkannten Flüchtlingen oder Ehegatten und minderjährige Kinder im Rahmen des Familiennachzuges gestützt auf Artikel 51 des Asylgesetzes

Schutzgewährungs- und Wegweisungsentscheid rechtskräftig geworden ist und eine Ausreisefrist angesetzt worden ist. In Analogie zu Absatz 1 Buchstabe d soll Absatz 2 Buchstabe c um den rechtskräftigen Widerruf erweitert werden.

Zu Artikel 29 Absätze 2 und 3

Der Artikel über den Umfang und Höhe der Nothilfepauschalen soll in Absatz 2 in Analogie zu Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe b mit dem Verfahren um vorübergehende Schutzgewährung ergänzt werden; in Absatz 3 um den Widerruf des vorübergehenden Schutzes in Analogie zu Artikel 28 Absatz 1 Buchstaben c und d.

Zur Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung gewährleistet, dass bei einem Statuswechsel nach Artikel 24 Absätze 4 und 5, der vor Inkrafttreten dieser Bestimmungen erfolgt ist, die bis zum Statuswechsel aufgelaufenen Aufenthaltsfristen vollumfänglich an die bei Inkrafttreten maximal noch zu gewährenden Abgeltungsfristen angerechnet werden sollen. Es handelt sich dabei um eine zulässige unechte Rückwirkung.

4 Inkrafttreten

Die Änderung der AsylV 2 soll am 1. Juli 2025 in Kraft treten.

5. Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Die zur Praxisänderung Afghanistan erst nachgelagerte Verordnungsanpassung führt beim Bund zu keinen Mehrkosten. Vor der Praxisanpassung betrug die Abgeltungsdauer für die Afghaninnen als vorläufig Aufgenommene maximal 7 Jahre, neu als Flüchtlinge nur noch 5 Jahre. Die Minderausgaben wegen der um zwei Jahre verkürzten Abgeltungsdauer für maximal knapp die Hälfte der 3117 Frauen, welche am 30. Juni 2023 vorläufig aufgenommen waren (1446 Frauen bzw. 46 %) und sich noch nicht 5 Jahre in der Schweiz aufgehalten haben, sollten die Mehrausgaben wegen der nachgelagerten Verordnungsanpassung um rund ein Jahr übersteigen. Dies betrifft mehr als die Hälfte der bereits über 5 Jahre anwesenden Afghaninnen (1671 Frauen bzw. 54%), für welche bis zum Inkrafttreten dieser Verordnungsanpassung die fünfjährige Abgeltungsdauer für Flüchtlinge neu zu laufen beginnt. Entsprechende Mehr- bzw. Minderausgaben reduzieren sich, wenn nicht alle vorläufig aufgenommenen Frauen ein Gesuch auf einen Statuswechsel einreichen.

5.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone

Die vorliegende Verordnungsanpassung im Zusammenhang mit der Praxisänderung Afghanistan führt bei den Kantonen zu keiner Kostenverschiebung, jedoch zu einer im Verhältnis zum geltenden Recht kürzeren Gesamtdauer der Bundessubventionierung bei einem Statuswechsel. Sie erhalten für diese Personen wie für alle übrigen anerkannten Flüchtlinge die Sozialhilfekosten während 5 Jahren vergütet. Die im Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieser Verordnungsänderung bereits länger als 5 Jahre erfolgten Abgeltungen werden nicht zurückgefordert. Dies ist dann der Fall, wenn sich die vorläufig aufgenommenen Afghaninnen im Zeitpunkt der Inkraftsetzung bereits länger als 5 Jahre in der Schweiz aufgehalten haben und der Bund für diese Personen die Kosten bereits bis zu 7 Jahren vergütet hat. Gleiches, also keine Rückforderung,

gilt auch für die vorläufig Aufgenommen, die sich bereits länger als 7 Jahre in der Schweiz aufhalten und für welche die neue 5-jährige Abgeltungsdauer als anerkannte Flüchtlinge bereits vor Inkrafttreten dieser Verordnungsanpassung zu laufen begonnen hat.

6. Rechtliche Aspekte

Die Kompetenz des Bundesrates zur Änderung der AsylV 2 stützt sich auf Artikel 119 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31).