



28. März 2017

Erläuternder Bericht

Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Teilkraftsetzung der Änderung des Ausländer-
gesetzes (Integration; 13.030)

1 Ausgangslage

Das Parlament hat am 16. Dezember 2016 zwei Vorlagen zur Änderung des Ausländergesetzes beschlossen (BBI 2016 8917; BBI 2016 8899): Die erste Vorlage betrifft die Umsetzung von Art. 121a BV (16.027). Die zweite Vorlage betrifft die Bestimmungen zur Verbesserung der Integration (13.030; Integrationsvorlage), die im Zentrum der vorliegenden Verordnungsanpassungen steht.

Mit der Integrationsvorlage wird der Grundsatz des «Fördern und Fordern» verbindlicher gestaltet. Besonders gestärkt wird die Integrationsförderung, die darauf zielt, Ausländer in ihrer Eigenverantwortung und bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zu unterstützen. Das Ausländergesetz, das zukünftig Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) heissen wird, legt auf Gesetzesstufe auch die Integrationskriterien fest, die für die Erteilung einer Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung relevant sind. Weitere Änderungen betreffen die bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitsmarktpotenzials: für Personen aus dem Asylbereich soll die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert werden. Aus diesem Grund wird die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen abgeschafft sowie ein Meldeverfahren eingeführt, welches das bestehende Bewilligungsverfahren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ablöst. Da die Integrationsvorlage teilweise aufwendige Umsetzungsarbeiten erfordert, wird sie in zwei Gesetzespakete aufgeteilt, die vom Bundesrat gestaffelt in Kraft gesetzt werden.

Das erste Paket betrifft Bestimmungen, die aus technischen Gründen zu Beginn des Jahres 2018 in Kraft treten müssen (Art. 88 nAuG und Art. 85–87 nAsylG). Dazu gehört die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen. Zudem sind unabhängig von der Umsetzung der Integrationsvorlage Verordnungsanpassungen im Hinblick auf die kantonalen Integrationsprogramme 2018–2021 (KIP 2) erforderlich. Von den Anpassungen betroffen sind die Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142.312) und die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205). Der vorliegende erläuternde Bericht befasst sich mit den Ausführungsbestimmungen zum ersten Paket.

Das zweite Paket betrifft alle übrigen Bestimmungen der Integrationsvorlage sowie die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen und wird voraussichtlich im Sommer 2018 in Kraft treten. Sie erfordern umfangreichere Vorbereitungsarbeiten unter Einbezug der kantonalen Vollzugsbehörden.

2 Grundzüge der Vorlage

Bis anhin müssen vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie Asylsuchende einen Abzug von 10 % ihres Lohnes hinnehmen, der zusätzlich zur Quellensteuer von in der Regel 10 % geschuldet ist. Eine Änderung des Ausländergesetzes besteht in der Abschaffung dieser Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen (Art. 88 Abs. 1 nAuG i.V.m. Art. 85 ff. nAsylG). Die aktuell verwendete Inkassosoftware wird in nächster Zeit von einer neuen, bundesweiten Inkassosoftware abgelöst. Mit einer raschen Abschaffung dieser Sonderabgabe kann der grösste Teil der Abschlussarbeiten unter Verwendung der bisherigen Software erfolgen.

Als Folge der Änderung des Ausländer- und Asylgesetzes werden in der AsylV 2 die Bestimmungen betreffend Sonderabgabe aus Erwerbseinkommen aufgehoben. Weiterhin bestehen bleibt jedoch die Sonderabgabe auf Vermögenswerte für Personen des Asylbereichs. Der Bund erhebt bei den Personen des Asylbereichs zur Rückerstattung von Sozialhilfe-, Nothilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie der Kosten des Rechtsmittelverfahrens eine

Sonderabgabe auf Vermögenswerten. Ihm steht dafür wie bisher das Instrument der Vermögenswertabnahme zur Verfügung. Mit der Revision des Asylgesetzes wurde zudem der Kreis der Sonderabgabepflichtigen an die bisherige Praxis angepasst: Personen die nach einem Asylverfahren oder nach der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme ausreisepflichtig sind, werden vom Gesetz neu explizit als sonderabgabepflichtig bezeichnet.

Schliesslich wurde mit der Neukonzeption von Artikel 85 nAsylG die Geltendmachung der Rückerstattungsansprüche von Bund und Kantonen auf Gesetzesstufe klar geregelt, weshalb die bisherigen Koordinationsnormen auf Verordnungsstufe aufgehoben werden können.

Bund und Kantone haben sich in den neuen Grundlagen zu den kantonalen Integrationsprogrammen 2018–2021 darauf verständigt, die Qualität der Integrationsangebote weiterzuentwickeln, die Zielorientierung zu stärken und die Ausrichtung der Integrationspauschale anzupassen. Die Ausrichtung der Integrationspauschale wird neu nicht mehr für die Dauer von vier Jahren festgelegt, sondern auf der Grundlage der effektiven Zahl der Entscheide im Asylbereich zwei Mal jährlich ausgerichtet. Dafür ist eine Verordnungsänderung erforderlich. Im Hinblick auf die Programme 2018–2021 ist ein Inkrafttreten zu Beginn des Jahres 2018 erforderlich.

3 Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund und Kantone

In der Zusatzbotschaft vom 4. März 2016¹ zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) wurden die Auswirkungen der Änderungen des Ausländergesetzes auf den Bund und die Kantone dargestellt. Die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen betreffend der Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen haben keine Änderung der dargestellten Auswirkungen zur Folge. Beim Wegfall dieser Sonderabgabe entfallen beim Bund Nettoeinnahmen von rund 3,6 Millionen Franken. Er kann allerdings künftig mit Einsparungen bei der Subventionierung der Sozialhilfe rechnen, wenn die vorgesehenen Massnahmen für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Personen aus dem Asylbereich greifen. Bereits wenn 200 Personen pro Jahr zusätzlich in den Arbeitsmarkt integriert werden können, ist der Wegfall der Einnahmen aus der Sonderabgabe kompensiert. Ausserdem entfallen für die Arbeitgeber administrative Kosten für den Abzug und die Entrichtung der Sonderabgabe.

Mit der Verabschiedung der Integrationsvorlage am 16. Dezember 2016 hat das Parlament den mit den kantonalen Integrationsprogrammen eingeschlagenen Weg bestätigt. Seit 2014 wird die Integrationsförderung über strategische Ziele gesteuert, die zwischen Bund und Kantonen vereinbart wurden. Diese gelten schweizweit und ermöglichen, die Umsetzung der Integrationsförderung auf allen föderalen Ebenen wirksamer zu gestalten. Der im Herbst 2016 publizierte Zwischenbericht zu den kantonalen Integrationsprogrammen 2014–2017² zeigt, dass sich diese Form der Steuerung bewährt hat.

Mit der Botschaft zum Voranschlag 2018 beantragt das EJPD einen neuen Verpflichtungskredit für die zweite Programmphase 2018–2021 der kantonalen Integrationsprogramme. Der Bund beabsichtigt, jährlich Beiträge von 32,4 Millionen Franken an die Kantone zu leisten. Die Zahlungen sind an die Bedingung geknüpft, dass sich die Kantone in gleicher Höhe an der Umsetzung der Integrationsförderung beteiligen. Diese Beiträge des Bundes werden über einen Verpflichtungskredit gesteuert.

Darüber hinaus richtet der Bund den Kantonen eine Integrationspauschale pro Asylgewährung und vorläufige Aufnahme aus. Diesen Ausgaben stehen mittel- und langfristige Entlas-

¹ BBl 2016 2821

² Abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Kantonale Integrationsprogramme > Jahres-/Zwischenberichte KIP (Stand: 09.02.2017).

tungen der Sozialhilfe durch höhere Erwerbstätigkeit der Zielgruppen gegenüber. Diese können aufgrund der schwankenden Zahl der Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen nicht genau beziffert werden. Mit einer vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Auftrag gegebenen Studie über Kosten und Nutzen der Arbeitsintegration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sind die jährlichen Einsparungen bei einer erfolgreichen Integration von Personen aus dem Asylbereich erhoben worden.³ Die Umsetzung der neuen Verordnungsartikel hat keine personellen Auswirkungen auf die Kantone.

4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegenden Änderungen haben keinen Einfluss auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz und sind demzufolge mit diesen vereinbar.⁴

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)

Im Rahmen verschiedener Massnahmen zur Umsetzung des Artikels 121a BV hat das Parlament mit der Revision des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 beschlossen, für die Personen des Asylbereichs die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen aufzuheben. Ziel dieser Massnahme ist es, den administrativen Aufwand für die Arbeitgeber zu reduzieren und die Annahme einer Arbeit namentlich im Niedriglohn- oder Teilzeitbereich für die Arbeitnehmer attraktiver zu machen. Damit soll das inländische Arbeitsmarktpotenzial besser ausgeschöpft werden.

2. Kapitel: Sonderabgabe auf Vermögenswerten

Die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen hat zur Folge, dass die Unterteilung des Kapitels in Abschnitte nicht mehr nötig ist und sie daher aufgehoben werden können. Entsprechend ist auch der Titel des zweiten Kapitels zu ändern.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Die Gliederung des Kapitels in Abschnitte wird aufgehoben, da diese durch die Reduktion der Regelungsbereiche überflüssig geworden sind.

Art. 8 (aufgehoben)

Der bisherige Artikel 8 wird aufgehoben, da die Regelung der Rückerstattungspflicht nach Artikel 85 AsylG keiner Konkretisierung auf Verordnungsebene bedarf. Der Bund macht seinen Rückerstattungsanspruch neu ausschliesslich über eine Sonderabgabe auf Vermögenswerten geltend. Die Rückerstattung von Sozialhilfe, die vom Kanton ausgerichtet wird, richtet sich nach kantonalem Recht. Die bisherigen Delegations- und Koordinationsregeln werden deshalb aufgehoben.

³ Studie vom 14. Juni 2013 über «Kosten und Nutzen der Arbeitsintegration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen», Anhang I: Tabellen zur Kosten-Nutzen-Rechnung, Seite 53–54, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Thematische Berichte und Studien (Stand: 09.02.2017).

⁴ BBl 2016 2821, hier 2852.

Art. 9 (aufgehoben)

Der bisherige Artikel 9 wird aufgehoben, da der Regelungsgehalt des ersten Absatzes in den neuen Artikel 10 integriert wird. Der zweite Absatz wird durch die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen überflüssig.

Art. 10 *Geltungsbereich und Dauer der Sonderabgabe auf Vermögenswerten (neu)*

Absatz 1

In Absatz 1 werden der Geltungsbereich und der Beginn der Sonderabgabepflicht für alle Personenkategorien geregelt. Neu werden wie auf Gesetzesstufe neben den Asylsuchenden, den vorläufig Aufgenommenen und den Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung auch diejenigen Personen, die nach einem Asylverfahren oder nach der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme rechtskräftig weggewiesen werden (Ausreisepflichtige), explizit erwähnt. Dies entspricht der bereits heute geltenden Praxis und dient der Rechtssicherheit. Zusätzlich werden diejenigen Personen explizit erwähnt, die nach Abschluss eines Asylverfahrens vom SEM nicht weggewiesen werden, weil sie von einer rechtskräftigen Landesverweisung nach den Artikeln 66a oder 66a^{bis} des Strafgesetzbuches⁵ (StGB) oder nach den Artikeln 49a oder 49a^{bis} des Militärstrafgesetzes (MStG) vom 13. Juni 1927⁶ betroffen sind.

Absatz 2

Die Unterstellung unter die Sonderabgabe auf Vermögenswerten endet für alle Personen, wenn der Betrag von 15 000 Franken erreicht ist, spätestens aber 10 Jahre nach der Einreise in die Schweiz. Da die Sonderabgabe nicht mehr auf Erwerbseinkommen erhoben wird, und daher keinen Einfluss auf den Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mehr haben kann, rechtfertigt es sich aus Gründen der Rechtsgleichheit sowie aus praktischen Gründen (einfache Informatiklösung) nicht, die bisher bestehenden Unterschiede beim Ende der Sonderabgabepflicht zwischen vorläufig Aufgenommenen und Asylsuchenden beizubehalten. Wie bisher endet die Unterstellung unter die Sonderabgabe, sobald eine Person als Flüchtling anerkannt wird oder sie eine ausländerrechtliche Aufenthaltsregelung erhält.

Absatz 3

Wie bisher löst jede Einreichung eines Asylgesuchs hinsichtlich des Betrages eine neue Sonderabgabepflicht aus (pro Asylverfahren maximal 15 000 Franken). Die Dauer der Unterstellung unter die Sonderabgabe beschränkt sich demgegenüber unabhängig von der Anzahl Verfahren auf maximal 10 Jahre.

Art. 11 *Verwaltung der Sonderabgabe auf Vermögenswerten (neu)*

Absatz 1

Die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen bringt eine beträchtliche Reduktion des Verwaltungsaufwandes mit sich. Die bisher bestehende Möglichkeit, Dritte mit der Verwaltung der Sonderabgabe und der Vermögenswertabnahmen zu beauftragen, ist neu gesetzlich nicht mehr vorgesehen. Die Sonderabgabe auf Vermögenswerten wird daher künftig vom SEM verwaltet. Aufgrund der neuen Regelung wird es auch nicht mehr notwendig sein, individuelle, auf den Namen der sonderabgabepflichtigen Personen lautende Konten einzurichten. Es ist aber buchhalterisch jederzeit möglich, die Höhe der geleisteten Sonderabgabe pro Person zu ermitteln.

Absatz 2

Personen, denen Vermögenswerte abgenommen wurden, oder zuständige kantonale Behörden können beim SEM über die geleistete Sonderabgabe Auskunft verlangen. Zum Nach-

⁵ SR 311.0

⁶ SR 321.0

weis der Berechtigung ist dem Gesuch eine Kopie des Ausländerausweises beizulegen. Eine analoge Regelung war bisher in Artikel 14 enthalten.

Art. 12 *Informationssystem über die Sonderabgabe*

Das Datenschutzgesetz verlangt für die Bearbeitung von Personendaten eine rechtliche Grundlage (Art. 17 DSGVO⁷). Bei der Verwaltung der Sonderabgabe auf Vermögenswerten werden auch Personendaten bearbeitet. Artikel 12 regelt, welche Personendaten vom SEM bearbeitet werden können. Insgesamt wird die Datenmenge wegen der Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen gegenüber heute reduziert.

2. Abschnitt: Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen

Die Gliederung des 2. Kapitels in Abschnitte wird aufgehoben, da diese durch die Reduktion der Regelungsbereiche überflüssig geworden ist.

Art. 13–15 *(aufgehoben)*

Die bisherigen Artikel 13–15 betreffen die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen und werden daher aufgehoben.

3. Abschnitt: Vermögenswertabnahme

Die Gliederung des 2. Kapitels in Abschnitte wird aufgehoben, da diese durch die Reduktion der Regelungsbereiche unnötig geworden sind.

Art. 16 *Abnehmbare Vermögenswerte*

Der Artikel entspricht inhaltlich unverändert dem bisherigen Artikel 16. Es wurden einzig die Verweise auf die Gesetzesartikel angepasst und kleine redaktionelle Änderungen vorgenommen.

Art. 17 *(aufgehoben)*

Die bisherige Anrechnungsnorm in Artikel 17 ist nach Wegfall der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen überflüssig geworden. Der Artikel wird aufgehoben.

Art. 18 *Auszahlung abgenommener Vermögenswerte*

Absatz 1

Absatz 1 wird begrifflich an den erweiterten Kreis der Sonderabgabepflichtigen angepasst. Zudem wird die Möglichkeit der Beauftragung von Dritten mit der Verwaltung der Sonderabgabe gestrichen (vgl. Art. 11 Abs. 2). Inhaltlich wird der bisherige Absatz 1 übernommen.

Absatz 4 (aufgehoben)

Der bisherige Absatz 4 wird aufgehoben, da gestützt auf Artikel 87 Absatz 2 nAsylG die Möglichkeit, Gesuche um Auszahlung abgenommener Vermögenswerte nach der Ausreise einzureichen, nicht mehr besteht.

Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung hält fest, dass die vor Inkrafttreten der Verwaltungsänderung abgenommenen Vermögenswerte und die bereits geleisteten oder fälligen altrechtliche Sonderabgaben auf Erwerbseinkommen vollumfänglich an die zu leistende Sonderabgabe auf Vermögenswerten angerechnet werden.

⁷ SR 235.1

5.2 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Artikel 18 *Integrationspauschale*

Gemäss Artikel 55 Absatz 2 AuG in Verbindung mit Artikel 87 AuG und Artikel 88 und 89 AsylG haben die Kantone einen gesetzlichen Anspruch auf die Ausrichtung einer einmaligen Integrationspauschale durch den Bund. Diese ist zweckgebunden und bedarfsgerecht einzusetzen und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Im Mittelpunkt steht die nachhaltige berufliche Integration durch qualifizierende Massnahmen, die sich auf einen individuellen Integrationsplan abstützen.

Absatz 3

Der Bund richtet neu die Integrationspauschale den Kantonen gestützt auf die effektive Zahl der Entscheide im Asylbereich zwei Mal jährlich aus. Die Fixierung des jährlichen Beitrages aus den Integrationspauschalen wird aufgegeben. Dieser stützte sich bisher auf den Durchschnittswert der Anzahl von vorläufig aufgenommenen Personen, anerkannten Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung (Abs. 1) während der vorangehenden vier Jahre. Durch die Fixierung der Integrationspauschale sollte die Planungssicherheit der Kantone verbessert werden. Die Fixierung der Integrationspauschale hat sich in der Praxis jedoch nicht bewährt, da die Zahl der Personen nach Absatz 1 stark schwankt.

Absatz 4 (aufgehoben)

Der bisherige Absatz 4 wird aufgehoben. Die Rückerstattung von nicht verwendeter Mittel wird neu in Artikel 19 geregelt.

Artikel 19 *Rückerstattung finanzieller Beiträge des Bundes (neu)*

Artikel 19 legt fest, unter welchen Bedingungen die Kantone finanzielle Beiträge des Bundes zurückerstatten müssen. Der Bund knüpft die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen grundsätzlich an die Erreichung von vereinbarten Leistungs- und Wirkungszielen.

Absatz 1

Bereits mit dem bisherigen Artikel 18 Absatz 4 fordert das SEM nicht verwendete finanzielle Beiträge von den Kantonen zurück. Allerdings sind die Voraussetzungen für eine Rückforderung im geltenden Artikel 18 Absatz 4 nicht konkretisiert worden.

Neu soll der Bund Beiträge nach Artikel 55 Absatz 2 und 3 AuG von einem Kanton zurückfordern, wenn dieser die Umsetzung der vereinbarten Leistungs- und Wirkungsziele nicht oder nur mangelhaft erfüllt, keine Nachbesserung möglich ist und der Kanton nicht nachweist, dass ihn keinerlei Verschulden daran trifft. Ein solches Verschulden liegt dann vor, wenn auf eklatante Weise vereinbarte Ziele trotz ausreichender zeitlicher und finanzieller Ressourcen nicht umgesetzt wurden. Dazu gehört zum Beispiel ein unzureichendes Angebot an vereinbarten Sprachkursen oder an Qualifizierungsmassnahmen, obwohl genügend Anbieter und finanzielle Mittel vorhanden gewesen wären. Eine Rückforderung kann weiter dann eingeleitet werden, wenn der Kanton Massnahmen finanziert, die nicht zur Erreichung der vereinbarten Ziele dienen.

Absatz 2

Absatz 1 regelt, dass der Bund Beiträge von einem Kanton zurückfordert, wenn er die vereinbarten Leistungs- und Wirkungsziele nicht oder nur mangelhaft erfüllt, eine Nachbesserung nicht möglich ist und er nicht nachweisen kann, dass ihn keinerlei Verschulden hierfür trifft. Legt der Kanton bei Ablauf der Programmvereinbarung dar, dass eine Nachbesserung

möglich ist und er die Leistungs- und Wirkungsziele wie vereinbart erreichen kann, so kann der Bund hierfür eine Nachfrist ansetzen. Diese beträgt in der Regel zwei Jahre. Kann der Kanton die vereinbarten Ziele auch innerhalb der Nachfrist nicht erfüllen und auch nicht nachweisen, dass ihn hierfür kein Verschulden trifft, so erstattet er dem Bund die Beiträge nach Artikel 55 Absatz 2 und 3 AuG zurück.

Absatz 3

Hat der Kanton die vereinbarten Ziele erreicht und verbleiben Restbeiträge, so sind diese innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss des kantonalen Integrationsprogramms zweckgebunden einzusetzen. Die Kantone weisen die Verwendung der Restbeiträge in den bestehenden Kontrollinstrumenten des SEM (Ziel- und Finanzraster) verbindlich aus.

Die Integrationspauschale kann bei Bedarf auch zur Erreichung von strategischen Zielen in anderen Förderbereichen, wie beispielsweise in der frühen Förderung oder in der Erstinformation eingesetzt werden. Die Integrationspauschale darf ausschliesslich für Integrationsmassnahmen verwendet werden. Unterstützungsleistungen wie beispielsweise Reisekosten, Verpflegung sowie spezielle Ausrüstung sind im Sinne von Artikel 2 AsylV 2 und Artikel 3 Zuständigkeitsgesetz (ZUG; 851.1) nach Massgabe der kantonalen Regelungen grundsätzlich durch die Sozialhilfe zu übernehmen; der Bund gilt den Kantonen die Kosten der Sozialhilfe über die Globalpauschale ab.

* * *