

Empfehlungen zum Zuständigkeits- wechsel von vorläufig Aufgenommenen nach 7 Jahren

Hrsg.: Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
per Adr.: SODK, Speichergasse 6, Postfach, 3000 Bern 7

e-mail: office@sodk.ch

**Verabschiedet durch den Vorstand SODK an seiner Sitzung
vom 3. Mai 2007**

Diese Empfehlungen wurden in Zusammenarbeit mit den Kantonen, dem Schweizerischen Gemeindeverband, dem Schweizerischen Städteverband und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erarbeitet. Sie sollen den zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen als Hilfe zur Umsetzung dienen.

1. Einleitung

Am 1.1.2008 wird das Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in Kraft treten. Artikel 87 Absatz 3 AuG bestimmt: "Die Pauschalen nach Absatz 1 werden während längstens sieben Jahren seit der Einreise ausgerichtet."

Mit der Inkraftsetzung des neuen Asyl- und Ausländergesetzes findet ein grundlegender **Systemwechsel** im Bereich der vorläufig aufgenommenen Personen (VA) statt. So sollen VA nicht mehr wie bis anhin "aufbewahrt", sondern nach Erhalt des rechtskräftigen Entscheides über die vorläufige Aufnahme in die Gesellschaft integriert werden. Damit trägt der Bund der Tatsache Rechnung, dass die überwiegende Mehrheit aller VA dauerhaft in der Schweiz verbleibt.

Nach Angaben des Bundesamtes für Migration (BFM) hielten sich per 30.6.2006 rund **24'000 Personen** mit einer vorläufigen Aufnahme in der Schweiz auf. Mehr als 50% davon, also rund 13'000 Personen, sind Kinder und Jugendliche bis zum zurückgelegten 25. Altersjahr. Rund die Hälfte aller VA, etwa 11'500 Personen, sind per 30. Juni 2006 seit mehr als 7 Jahren in der Schweiz. Diese Zahlen werden sich vermutlich bis Ende 2007 leicht erhöhen.

Vorläufig aufgenommene Personen, die sich seit mindestens 7 Jahren in der Schweiz aufhalten, werden mit Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes **auf den 1. Januar 2008** in die kantonale Sozialhilfe-Zuständigkeit überführt. Das bedeutet, dass die Kantone allfällige Sozialhilfeleistungen für diese Personen vom Bund nicht mehr rückvergütet erhalten. Damit fallen rund **12'000** vorläufig Aufgenommene ab 1. Januar 2008 in die Sozialhilfeszuständigkeit der Kantone, von denen ein grosser Teil **unterstützt werden muss** (siehe weiter hinten).

Ein Teil der Bestimmungen für vorläufig aufgenommene Personen trat bereits am 1.1.2007 durch die Asylgesetzrevision und die damit verbundenen Änderungen des ANAG in Kraft.

Das Ausländergesetz sowie die übrigen Bestimmungen des revidierten Asylgesetzes treten am 1.1.2008 in Kraft.

Am **1.1.07** traten bezüglich der vorläufig Aufgenommenen folgende Bestimmungen in Kraft:

- Arbeit
ANAG Art. 14c Absatz 3
Kantonale Behörden **können** einer vorläufig aufgenommenen Person unabhängig von der Arbeits- und Wirtschaftslage eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erteilen.
- Familiennachzug
ANAG Art. 14c Abs. 3^{bis}
Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen können frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden.
- Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung
ANAG Art. 14b Abs. 3^{bis}
Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) von vorläufig Aufgenommenen, die sich seit mehr als 5 Jahre in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft.

- Krankenversicherung
ANAG Art. 14c Abs. 7

Für vorläufig Aufgenommene sind bezüglich der obligatorischen Krankenversicherung die entsprechenden Bestimmungen des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung anwendbar.

2. Der gesetzliche Auftrag zur Integration von vorläufig Aufgenommenen

Die Kantone erhalten neu den Auftrag, die VA gesellschaftlich zu integrieren.

2.1 Allgemein

Empfehlungen

Vorläufig Aufgenommene sollen nach einer positiven Entscheidung rasch und nachhaltig in die Gesellschaft, d.h. beruflich und sozial, integriert werden.

Die individuelle Abklärung über die zu beschliessende Integrationsmassnahme hat unmittelbar nach der Erteilung einer vorläufigen Aufnahme zu erfolgen.

Die Abklärung soll innerhalb bestehender Strukturen und mit Hilfe der interinstitutionellen Zusammenarbeit erfolgen.

Das revidierte Asylgesetz definiert als wichtiges Ziel die berufliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen. Dies bedeutet sowohl Zugang zur Arbeitswelt als auch bis zu einem gewissen Grade Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Zu diesem Zweck müssen die Eigenverantwortung und die Hilfe zur Selbsthilfe gefördert werden¹. Die neue integrationsfreundliche Politik des Bundes bezieht sich auf alle VA, unabhängig von deren Aufenthaltsdauer.

Rund 12'000 Personen, die heute den Status einer vorläufigen Aufnahme besitzen und sich schon mindestens während 7 Jahren in der Schweiz aufhalten, werden **ab 1. Januar 2008** nicht nur sozialhilferechtlich sondern auch in Bezug auf die Finanzierung der Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Weitere Personen werden laufend folgen. Die Erfahrungen der letzten Jahre belegen, dass die Verzögerung oder Verhinderung integrativer Massnahmen hohe Folgekosten bewirken. Es liegt folglich im Interesse der Kantone, unverzüglich nach dem Entscheid zur vorläufigen Aufnahme mit der individuellen Abklärung über die zu beschliessenden Integrationsmassnahmen zu beginnen. Dies erhöht die Arbeitsmotivation der Personen, ihre Aufnahmefähigkeit für Bildungsangebote und damit die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt.

Eine klare inhaltliche und organisatorische Trennung zwischen sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen ist oft weder möglich noch sinnvoll. Gerade bei langfristig oder dauerhaft Erwerbslosen ist eine ganzheitliche Problemsicht notwendig und die Abklärungen erfolgen mit Vorteil über bestehende Einrichtungen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)².

¹ Siehe auch Richtlinien SKOS für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe 2005, Kapitel A 1

² vgl. dazu das "Handbuch zur interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)", seco, Direktion für Arbeit, Bern, 2004

2.2. Arbeit

Empfehlungen

Erstes Integrationsziel für vorläufig Aufgenommene - Frauen wie Männer - im erwerbsfähigen Alter ist die Integration in den Arbeitsmarkt. Ab 1.1.2007 fällt der Inländervorrang weg.

Kindern und Jugendlichen ist der Zugang zu den regulären Bildungs- und Ausbildungsplätzen zu ermöglichen. Ergänzende Förderungsangebote sind für diese Gruppe anzubieten

Ihre Qualifikationen und Sprachkompetenzen sind mit schulischen und schulbegleitenden Massnahmen auf ein Niveau zu bringen, das ihnen den Einstieg in eine Lehre oder eine schulische Weiterbildung ermöglicht. Im Anschluss an die Ausbildung ist das Augenmerk auf die Integration in den Arbeitsmarkt zu richten.

Die Kantone tragen im Rahmen ihrer interinstitutionellen Strukturen der Frage der VA und insbesondere der Jugendlichen besondere Rechnung.

Insgesamt sind **15'000** aller VA **im erwerbsfähigen Alter** (16-65). Davon arbeiteten nach Angaben des Bundesamtes für Migration per August 2006 rund **35%** in Voll- oder Teilzeitanstellungen.

Ein weiteres Drittel ist arbeitsfähig und vermittelbar, jedoch arbeitslos. Erstes Ziel muss es sein, diese Population in den ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Mit der Teilrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) per 1.2.2006 und der Lockerung der arbeitsmarktlichen Hürden für VA per 1. April 2006 (Änderung von Art. 7 der BVO) wurden erste Voraussetzungen dafür geschaffen. Im Rahmen der gestaffelten Inkraftsetzung des revidierten AsylG wird Artikel 14c Abs. 3 ANAG bereits per 1. Januar 2007 in Kraft treten. Danach können die kantonalen Behörden einem VA eine Arbeitsbewilligung ohne Prüfung des Inländervorrangs erteilen.

Das Bundesamt für Migration prüft, gemeinsam mit dem Seco Weisungen zu Art. 7 BVO zu erlassen.

Personen, die heute im Asylverfahren stehen, wird später vielleicht eine vorläufige Aufnahme erteilt. Der in der Integrationspauschale einberechnete Anteil für Basis- Beschäftigungsprogramme kann dazu beitragen, diese Menschen für den Arbeitsmarkt "fit" zu halten, indem minimale Tagesstrukturen und weiterhin Sprachkurse angeboten werden.

2.3. Soziale Integration

Empfehlungen

Das Ziel für nicht erwerbsfähige VA ist die soziale Integration. Die Integrationspauschale ist zur Schaffung von entsprechenden Massnahmen und Angeboten zu verwenden.

Wirkungsziele

- **Die persönlichen Fähigkeiten sollen entwickelt werden. Die Personen sollen befähigt werden, den Alltag selbständig zu bewältigen.**
- **Der Erwerb von (Alltags-)Sprachkenntnissen soll prioritär gefördert werden.**

- **Basis-Beschäftigungsprogramme für Personen im Asylverfahren sind weiter zu führen**

Ein grosser Teil der VA ist nach Angaben von Bund und Kantonen aus verschiedenen Gründen nicht, respektive noch nicht vermittelbar.

Beispiele:

- Mütter mit Erziehungsaufgaben
- Kranke, Gebrechliche, Betagte
- Traumatisierte
- Personen, bei denen die Integration nicht oder nicht im nötigen Ausmass erfolgt ist.

Wie bereits eingangs erwähnt, macht der Anteil an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen (0-25 Jahre) rund 50% aller vorläufig Aufgenommenen aus. Kinder und Jugendliche sind für ihre erfolgreiche Integration auf Eltern angewiesen, die ihrerseits in die Gesellschaft eingegliedert sind, wenn nicht beruflich, so dann zumindest sozial.

Die Anerkennung von Arbeit und Leistung sind für die soziale Integration zentral³. Fehlen diese Elemente, ergeben sich oft wirtschaftliche und persönliche Probleme. Deshalb sollte arbeitsunfähigen Menschen nach Möglichkeit eine adäquate und sinnstiftende Tagesstruktur mit Massnahmen zur sozialen Integration und allenfalls für den zweiten Arbeitsmarkt angeboten werden.

Die eigenen Fähigkeiten sollen weiter entwickelt werden können. Die Betroffenen sollen lernen, den Alltag selbständig zu bewältigen. Nur so können soziale Folgekosten verhindert oder zumindest eingedämmt werden. Der Spracherwerb ist besonders zu fördern.

Der Bund richtet den Kantonen voraussichtlich für jede am 31. Dezember 2007 vorläufig aufgenommene Person einen einmaligen Beitrag von Fr. 3'500.- aus. Ab 1. Januar 2008 zahlt er pro Entscheid zur vorläufigen Aufnahme eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6'000.-. Diese ist zweckgebunden und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Spracherwerbs⁴.

Es ist darauf zu achten, dass keine Parallelangebote geschaffen werden. Eine separate Behandlung der VA auf Grund ihres rechtlichen Status wird eine Integration tendenziell erschweren. Es gibt eine Fülle von bestehenden Angeboten in den Kantonen, durch deren Nutzung die Integration wirksam und verhältnismässig kostengünstig erfolgen kann. Die bestehenden Angebote sind laufend zu überprüfen und neuen Zielgruppen zugänglich zu machen.

Schule und Berufsbildung sind für Kinder und Jugendliche der Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration.

2.4 Status

Empfehlungen

Für VA, welche die Voraussetzungen einer fortgeschrittenen Integration erfüllen, soll von Amtes wegen geprüft werden, ob eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung beantragt werden kann.

³ SKOS: Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe 2005, Kapitel D 1

⁴ Die Höhe der Pauschalen wird in den Ausführungsbestimmungen zum revidierten Asylgesetz (AsylV 2, VIntA) festgelegt werden. Diese werden voraussichtlich im Herbst 2007 vom Bundesrat verabschiedet.

Für VA, die aus verschiedenen Gründen wie beispielsweise Krankheit, Alter u.ä. nicht erwerbsfähig und auch nicht vermittelbar sind, ist zu prüfen, ob die Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung nach 5, spätestens jedoch nach 7 Jahren erfolgen kann.

Ab 1. Januar 2007 werden Gesuche um eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) von VA, die sich mehr als 5 Jahre in der Schweiz aufgehalten haben, unter Berücksichtigung des Integrationsfortschrittes, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr "vertieft geprüft" (ANAG Art. 14b Absatz 3^{bis}/ ab 1.1.2008: Art. 84 Abs. 5 AuG).

Wir empfehlen den Kantonen für VA, welche die Voraussetzungen zur Erteilung einer Härtefallbewilligung erfüllen, von Amtes wegen zu prüfen, ob ein Antrag zur Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung gestellt werden kann. Wir schlagen in Anlehnung an Art. 14b Abs. 3^{bis} ANAG (neu) und Art. 33 Asyl V1 folgende Kriterien für die Beurteilung vor:

- Erfolgreiche berufliche Integration der Familienangehörigen im erwerbsfähigen Alter
- Fähigkeit, sich in einer Amtssprache mit den Behörden zu verständigen
- Zeitpunkt und Dauer der Einschulung der Kinder
- Ununterbrochener Aufenthalt in der Schweiz von mindestens fünf Jahren seit der Einreise
- Möglichkeit der Wiedereingliederung in den Herkunftsstaat

Diese Erfordernisse entsprechen der bisherigen Praxis zahlreicher Kantone und werden vom Bund gestützt.

Eine Aufenthaltsbewilligung bietet wesentliche Vorteile:

- Gefühl von Sicherheit
- Status B ist gesellschaftlich anerkannter und im Arbeitsmarkt relativ gut verankert
- Keine Sonderabgabe mehr (10% des Einkommens an den Bund)

Die Aussicht auf eine Aufenthaltsbewilligung und damit zur finanziellen Selbständigkeit stellt einen wesentlichen Impuls zur beruflichen Integration dar.

Für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für nicht erwerbsfähige und nicht vermittelbare Personen ist zu prüfen, ob diese nach 5, spätestens jedoch nach 7 Jahren erfolgen kann. Es handelt sich um Personen, die wegen Krankheit, Alter und Behinderung nicht erwerbsfähig und nicht vermittelbar sind.

3. Sozialhilfe

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe waren geprägt von der Tatsache, dass die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Integration unausweichlich zu einer beträchtlichen finanziellen Mehrbelastung der Kantone führt. Nach langen Diskussionen haben folgende fachliche Überlegungen zu der Entscheidung geführt, Personen ab Erteilung einer vorläufigen Aufnahme nach SKOS zu unterstützen und den Kantonen für die Überführung der altrechtlichen Fälle in das ordentliche Sozialhilfesystem eine Übergangsfrist von 3 Jahren einzuräumen:

- Die SKOS Richtlinien sind als präzises Integrationsinstrument konzipiert worden (Anreiz- und Sanktionsregulative)
- Die SKOS Richtlinien geniessen national breite Anerkennung und werden weitgehend in der ordentlichen Sozialhilfe angewendet

- Nachhaltige Integration ist berufliche und soziale Integration. Die Asylansätze kennen keinen Beitrag für die Betroffenen zur sozialen Integration, also zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

Dieser Vorschlag fand bei den Kantonen keine Mehrheit. Deshalb hat der Vorstand an seiner Sitzung vom 1. Dezember 2006 beschlossen, eine Konsultation in den Kantonen durchzuführen.

Die Auswertung, welche diesen Empfehlungen beigelegt ist, zeigt, dass sich nur wenige Kantone für das von der Arbeitsgruppe erarbeitete Modell, Personen ab Erteilung einer VA nach SKOS Richtlinien zu unterstützen, ausgesprochen haben. Die verschiedenen Meinungen und Modellvorschläge werden unterschiedlich, oft sogar gegenteilig begründet:

Einige Kantone befürchten, dass VA durch die Anwendung der SKOS Richtlinien keinen Anreiz zur beruflichen Integration mehr sehen. Viele Kantone weisen darauf hin, dass die finanzielle Abgeltung des Bundes unbefriedigend ist, was zu beachtlichen Mehrbelastungen der Kantone führt. Vor diesem Hintergrund soll darauf verzichtet werden, die Kantone und Gemeinden zu höheren Unterstützungsansätzen anzuhalten. Einige Kantone argumentieren, dass ein Integrationsprozess nur über den Arbeitsmarkt und die Regelstrukturen erfolgreich sein kann, die SKOS Richtlinien dementsprechend früher oder später zwingend anzuwenden sind. Mit der Anwendung der Asylansätze für VA und den SKOS Richtlinien für alle anderen Ausländer schaffe man zwei verschiedene "Klassen" von zu integrierenden Personen, was einer erfolgreichen Integration abträglich und sozialpolitisch fragwürdig ist. Die Zusammenfassung der Konsultationsergebnisse entnehmen Sie der beigelegten Auswertung.

Aufgrund dieser Ergebnisse hat der Vorstand SODK an seiner Sitzung vom 23. Februar 2007 Punkt 1 und 2 der Empfehlungen über den gesetzlichen Auftrag der Integration genehmigt. Gleichzeitig hat der Vorstand SODK das Projekt "Integration der ausländischen Bevölkerung" beschlossen, welches als Ziel hat, bis im Sommer 2007 ein Modell zur Bündelung der Integrationsförderung zu erarbeiten. Dabei sollen Mehrfachzuständigkeiten und Parallelstrukturen ausgeräumt und die Integrationsförderung sichergestellt werden. Die Frage über die Bemessung der Sozialhilfe bei VA ist eng verknüpft mit der Ausgestaltung der Integrationsinstrumente. Deshalb hat der Vorstand an seiner Sitzung vom 3.5.2007 beschlossen, das Kapitel über die Bemessung der Sozialhilfe an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2007 zu behandeln. Die SKOS hat sich bereit erklärt, auf diese Dezember Sitzung hin dem Vorstand Vorschläge zur Ausgestaltung der Sozialhilfe bei VA zu unterbreiten. Allfällige Empfehlungen zu diesem Kapitel werden insofern erst zu einem späteren Zeitpunkt verabschiedet werden und damit erst ab 2009 gelten.

Mit freundlichen Grüßen

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und Sozialdirektoren**

Die Präsidentin

Die Generalsekretärin



Kathrin Hilber
Regierungspräsidentin



Margrith Hanselmann

Bern, 8. Mai 2007

Z:_SODK\6. Migration, Integration\AG VA nach 7 Jahren\Empfehlungen\Definitiv\Entwurf_dt Vorstand.doc

Beilagen:

Zusammensetzung Arbeitsgruppe

Mitglieder der Arbeitsgruppe "VA nach 7 Jahren":

- SODK** **Hanselmann Margrith**, Generalsekretärin (Vorsitz)
Meier Nicole, Höhere Fachangestellte (Protokoll)
Eigerplatz 5, Postfach 459
3000 Bern 14
Tel: 031 371 04 29
Fax: 031 371 17 41
Mail: office@sodk-cdas-cdos.ch
- BFM** **Bischoff Simone**, stv. Chefin Sektion Subventionsbemessung
Clerc Alexandra, stv. Chefin Sektion Subventionsaufsicht
Quellenweg 6
3003 Bern- Wabern
Tel: 031 325 11 11
Fax: 031 325 93 79
Mail: simone.bischoff@bfm.admin.ch
Mail: alexandra.clerc@bfm.admin.ch
- SKOS** **Beeri Roland**, Leiter Fachstelle Integration
Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
Kantonale Fachstelle Integration
Rathausgasse 1
3011 Bern
Tel: 031 633 78 40
Fax: 031 633 79 56
Mail: roland.beeri@gef.be.ch
- SGV/ SSV** **Zürcher Maria-Luisa**, stv. Direktorin SGV
Schweizerischer Gemeindeverband
Solothurnstr. 22
3322 Urtenen- Schönbühl
Tel: 031 858 31 16
Fax: 031 858 31 15
Mail: marialuisa.zuercher@chgemeinden.ch
- Kom. Sozialhilfe-
behörden** **Kunz Thomas, Dr.**, Direktor
Asyl-Organisation Zürich, Postfach 2321
8040 Zürich
Tel: 044 445 67 21
Fax: 044 445 67 68
Mail: thomas.kunz@ao.stzh.ch
- Amstutz Jakob**, Geschäftsführer
Heilsarmee Flüchtlingshilfe
Effingerstrasse 67
3008 Bern
Tel: 031 380 18 85
Fax: 031 398 04 28
Mail: jakob_amstutz@swi.salvationarmy.org

**Kantone:
BS**

Gäumann Renata, Asylkordinatorin
Wirtschafts- und Sozialdepartement, Koordinat. Asyl- u. Rückkehrhilfe
Grenzacherstr. 62
4005 Basel
Tel: 061 267 65 90
Fax: 061 267 86 60
Mail: renata.gaeumann@bs.ch

FR

Guisolan Marie, Asylkordinatorin
Service de l'action sociale, Coordination pour les questions d'asile et
de réfugiés
Rte des Cliniques 17
1700 Fribourg
Tel: 026 305 29 97
Fax: 026 305 29 09
Mail: guisolanm@fr.ch

LU

Caduff Raymond, Asylkordinator
Kantonales Sozialamt Luzern, Asyl- und Flüchtlingswesen
Meyerstrasse 20
6003 Luzern
Tel: 041 228 58 91
Fax: 041 228 51 76
Mail: raymond.caduff@lu.ch

SG

Zanga Bruno, Dr., Amtsleiter
Ausländeramt des Kantons St. Gallen
Oberer Graben 32
9001 St. Gallen
Tel: 071 229 36 11
Fax: 071 229 13 12
Mail: bruno.zanga@sg.ch

ZH

Zimmermann Nadine, Juristin
Sozialamt des Kantons Zürich
Schaffhauserstr. 78
8090 Zürich
Tel: 043 259 24 50
Fax: 043 259 51 07
Mail: nadine.zimmermann@sa.zh.ch