



# Erläuternder Bericht des Sicherheits- und Justiz- departements zu einem Nachtrag zur Verordnung zum Ausländerrecht

10. Februar 2015

|   |          |
|---|----------|
| <b>Zusammenfassung .....</b>  | <b>2</b> |
| <b>I. Ausgangslage.....</b>   | <b>2</b> |
| <b>1. Änderung auf Bundesebene .....</b>  | <b>2</b> |
| <b>2. Auswirkungen auf kantonale Zuständigkeit .....</b>                        | <b>2</b> |
| <b>II. Handlungsbedarf.....</b>   | <b>3</b> |
| <b>1. Zuständigkeit und Kostentragung nach geltendem kantonalem Recht .....</b> | <b>3</b> |
| 1.1 Anerkannte Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit.....                          | 3        |
| 1.2 Anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung .....                  | 4        |
| <b>2. Auswirkungen .....</b>  | <b>4</b> |
| 2.1 Anzahl betroffene Personen .....  | 4        |
| 2.2 Kostentragung .....   | 4        |
| <b>3. Anpassung der kantonalen Regelung .....</b>                               | <b>5</b> |
| <b>III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....</b>                    | <b>6</b> |
| <b>1. Art. 5 Kostentragung .....</b>  | <b>6</b> |
| <b>2. Inkrafttreten .....</b>   | <b>7</b> |
| <b>Anhang: Begriffsdefinitionen.....</b>  | <b>8</b> |

## Zusammenfassung

*Auf Bundesebene wurden die Bestimmungen betreffend Erteilung der Niederlassungsbewilligung für anerkannte Flüchtlinge geändert. Neu wird eine Niederlassungsbewilligung nicht mehr automatisch nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz erteilt, sondern von der Integration abhängig gemacht. Je nach Integration kann dies fünf Jahre, zehn Jahre oder länger dauern. Es ist möglich, dass bei fehlender Integration ein anerkannter Flüchtling auch nach mehr als zehn Jahren keine Niederlassungsbewilligung erhält.*

*Die Änderung auf Bundesebene hat Folgen für den Kanton, da die Gemeinden für die Sozialhilfe- und Integrationskosten von anerkannten Flüchtlingen zuständig sind. Bisher war die Zuständigkeit direkt an den Zeitpunkt der Erteilung der Niederlassungsbewilligung geknüpft. Da dieser Zeitpunkt nicht mehr eindeutig bestimmt werden kann, ist eine Anpassung des kantonalen Ausländerrechts erforderlich, damit es zu keiner Zuständigkeits- oder Kostenverschiebung kommt.*

## I. Ausgangslage

### 1. Änderung auf Bundesebene

Die Bundesversammlung hat am 14. Dezember 2012 verschiedene Änderungen zum Asylgesetz verabschiedet (AsylG, SR 142.31). Eine Änderung, welche auf den 1. Februar 2014 in Kraft getreten ist, betrifft die Regelung der Niederlassungsbewilligung für anerkannte Flüchtlinge, d.h. Personen mit einem positiven Asylentscheid (Art. 60 Abs. 2 AsylG i.V. mit Art. 34 des Ausländergesetzes [AuG], SR 142.20).

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an anerkannte Flüchtlinge ist nicht mehr direkt geknüpft an eine bestimmte Zeitdauer des Aufenthalts in der Schweiz. Es besteht kein Anspruch mehr, fünf Jahre nach Einreise in die Schweiz und einem positivem Asylentscheid „automatisch“ eine Niederlassungsbewilligung zu erhalten. Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung hängt neu primär von der erfolgreichen Integration ab. Der Zeitpunkt, wann anerkannte Flüchtlinge eine Niederlassungsbewilligung erhalten, ist damit offen.

Seit 1. Februar 2014 *können* anerkannte Flüchtlinge eine Niederlassungsbewilligung grundsätzlich frühestens nach zehn Jahren erhalten (Art. 34 Abs. 2 AuG). Bei erfolgreicher Integration, insbesondere wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, *kann* die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren erteilt werden (Art. 34 Abs. 4 AuG). Mit der Formulierung „*kann*“ wird deutlich, dass es keinen sogenannten Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung mehr gibt, d.h. die Bewilligung *kann* erteilt werden, sie *muss* aber nicht erteilt werden.

### 2. Auswirkungen auf kantonale Zuständigkeit

Die Gesetzesänderung auf Bundesebene ist bedeutungsvoll, weil im kantonalen Recht die Regelung der Zuständigkeit der Kostentragung für die Sozialhilfe und die Integration für anerkannte Flüchtlinge an den Zeitpunkt der Erteilung der Niederlassungsbewilligung geknüpft ist. Bisher war dieser Zeitpunkt klar definiert, nämlich auf fünf Jahre nach Einreise in die Schweiz und positivem Asylentscheid. Künftig ist dieser Zeitpunkt unbestimmt bzw. von anderen Faktoren abhängig.

Die Änderung des Bundesgesetzes wurde erst in der parlamentarischen Beratung beschlossen. Sie war in der Vorlage des Bundesrats nicht enthalten und daher auch nicht Gegenstand des damaligen Vernehmlassungsverfahrens. Mit der Änderung der Voraussetzungen zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung an anerkannte Flüchtlinge hat der Bundesgesetzgeber keinen

Eingriff in kantonale Zuständigkeitsregelungen beabsichtigt. Es ging einzig darum, die Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an den Grad der Integration zu knüpfen. Gleichzeitig wurden Personen, die als Asylsuchende in die Schweiz gekommen sind, mit anderen Ausländerinnen und Ausländern bezüglich Erhalt einer Niederlassungsbewilligung gleich gestellt.

Damit es aufgrund der Gesetzesänderung auf Bundesebene zu keiner teilweisen Kostenverschiebung von den Einwohnergemeinden zum Kanton kommt, ist eine Anpassung von Art. 5 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz vom 30. November 2007 (Verordnung zum Ausländerrecht, GBD 113.21) notwendig.

## II. Handlungsbedarf

### 1. Zuständigkeit und Kostentragung nach geltendem kantonalem Recht

In Art. 5 der Verordnung zum Ausländerrecht ist die Kostentragung durch den Kanton und die Einwohnergemeinden geregelt, d.h. wer die Sozialhilfekosten und die Integrationskosten für bestimmte Personengruppen trägt.

Von der Gesetzesänderung auf Stufe Bund ist nur die Personengruppe der anerkannten Flüchtlinge betroffen. Auf die vorläufige aufgenommenen Personen, die Personen mit einem Nichteintretensentscheid sowie rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende hat die Änderung des Bundesgesetzes keinen Einfluss. Nachfolgend geht es folglich nur um die Regelung der Kostentragung für anerkannte Flüchtlinge (Art. 5 Abs. 2, 3 und 4 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 1 Bst. a).

Bei den anerkannten Flüchtlingen wird in der geltenden Verordnung folgende Unterscheidung getroffen:

- anerkannte Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit: Sie haben einen positiven Asylentscheid, sind aber noch nicht fünf Jahre in der Schweiz.
- anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung: Sie haben einen positiven Asylentscheid und nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz bisher automatisch die Niederlassungsbewilligung erhalten.

#### 1.1 Anerkannte Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit

Die geltende Regelung sieht vor, dass der Kanton und die Einwohnergemeinden je zur Hälfte die Sozialhilfekosten für anerkannte Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit tragen, soweit diese Kosten nicht vom Bund übernommen werden (Art. 5 Abs. 2). Der Kanton trägt zudem die Integrationskosten für anerkannte Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit (Art. 5 Abs. 4).

Der Bund gewährt den Kantonen für anerkannte Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit, d.h. während fünf Jahren, zweckgebunden Beiträge in Form von Pauschalen pro Person für die Deckung der Sozialhilfekosten und der Integrationskosten. Der Kanton und die Einwohnergemeinden mussten bisher keine Kosten für die anerkannten Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit übernehmen, weil der Beitrag des Bundes mehr als kostendeckend war. Der Überschuss der Beiträge des Bundes wurde beim Kanton zweckgebunden in einem Fonds zurückgestellt.

Auch nach Änderung des Asylgesetzes auf den 1. Februar 2014 wird der Bund für anerkannte Flüchtlinge während fünf Jahren Beiträge für die Sozialhilfekosten und die Integrationskosten gewähren. Diese Beiträge fliessen weiterhin in den Fonds und werden zweckgebunden verwendet.

## 1.2 Anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung

Nach fünf Jahren seit Einreise in die Schweiz haben anerkannte Flüchtlinge bisher automatisch die Niederlassungsbewilligung erhalten. Die Personen sind damit nicht mehr in Bundeszuständigkeit und der Bund gewährt keine Beiträge mehr an die Sozialhilfekosten und die Integrationskosten.

Die geltende kantonale Regelung sieht vor, dass ab dem Zeitpunkt der Erteilung der Niederlassungsbewilligung, d.h. bisher nach fünf Jahren, die Einwohnergemeinden die Sozialhilfekosten und die Integrationskosten für diese Personen tragen (Art. 5 Abs. 3 und 4). Diese Regelung basiert darauf, dass die Einwohnergemeinden für die wirtschaftliche Sozialhilfe ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zuständig sind.

## 2. Auswirkungen

### 2.1 Anzahl betroffene Personen

Im Kanton Obwalden leben aktuell 69 anerkannte Flüchtlinge, die noch keine Niederlassungsbewilligung erhalten haben. Nach bisherigem Bundesrecht, wie es bis 31. Januar 2014 galt, hätten diese Personen nach fünf Jahren Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung gehabt. Ab diesem Zeitpunkt wären die Einwohnergemeinden für die Tragung der Sozialhilfekosten und der Integrationskosten zuständig.

Gestützt auf die Änderung des Bundesrechts können diese Personen grundsätzlich erst nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Bei erfolgreicher Integration allenfalls bereits nach fünf Jahren. Es ist aber auch möglich, dass sie nie eine Niederlassungsbewilligung erhalten, da es keinen Rechtsanspruch mehr darauf gibt.

### Kanton Obwalden: Zahl anerkannter Flüchtlinge (Stand Dezember 2014)

| Anzahl Personen | Einreise in die Schweiz | Erteilung Niederlassungsbewilligung nach Bundesrecht bis 31.1.2014 | Eventuell Erteilung Niederlassungsbewilligung nach neuem Bundesrecht 1.2.2014* |
|-----------------|-------------------------|--|--|
| 9               | 2009                    | 2014   | 2019   |
| 8               | 2010                    | 2015   | 2020   |
| 26              | 2011                    | 2016   | 2021   |
| 13              | 2012                    | 2017   | 2022   |
| 7               | 2013                    | 2018   | 2023   |
| 6               | 2014                    | 2019   | 2024   |
| Total: 69       |                         |  |  |

\*bei erfolgreicher Intergrations allenfalls bereits nach fünf Jahren

### 2.2 Kostentragung

Ohne Anpassung der kantonalen Regelung hat die Änderung des Bundesgesetzes zur Folge, dass die Einwohnergemeinden die Sozialhilfe- und die Integrationskosten nicht mehr nach fünf Jahren, sondern erst ab Erteilung der Niederlassungsbewilligung übernehmen müssen. Wie bereits aufgezeigt, kann dies bei erfolgreicher Integration nach fünf Jahren, in der Regel nach zehn Jahren, später oder möglicherweise gar nie erfolgen.

Diese Personen würden folglich länger oder im Falle, dass gar keine Niederlassungsbewilligung erteilt wird, auf unbestimmte Zeit in der gemeinsamen Zuständigkeit des Kantons und der Gemeinden verbleiben. Da der Bund wie bisher nur während fünf Jahren Beiträge gewährt, werden

danach der Kanton und die Gemeinden die Sozialhilfekosten je zur Hälfte tragen müssen. Der Kanton müsste sich folglich neu an den Sozialhilfekosten für anerkannte Flüchtlinge ausserhalb der Bundeszuständigkeit beteiligen, was eine teilweise Kostenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton bedeuten würde.

### 3. Anpassung der kantonalen Regelung

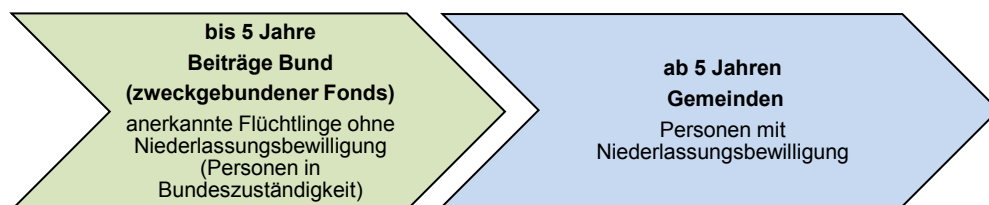
Die Änderung des Bundesgesetzes darf keinen Einfluss haben auf die innerkantonale Zuständigkeit für die Kostentragung und zu keiner Kostenverschiebung führen. An den bisherigen Aufgaben und Zuständigkeiten wird festgehalten.

Der Bund gewährt weiterhin während fünf Jahren Beiträge für die Sozialhilfekosten und die Integrationskosten. Die Beiträge des Bundes fliessen wie bisher in den zweckgebundenen Fonds. Die kantonale Regelung, dass der Kanton und die Gemeinden die Kosten je Hälftig tragen würden, falls diese Beiträge nicht ausreichen, wird unverändert beibehalten.

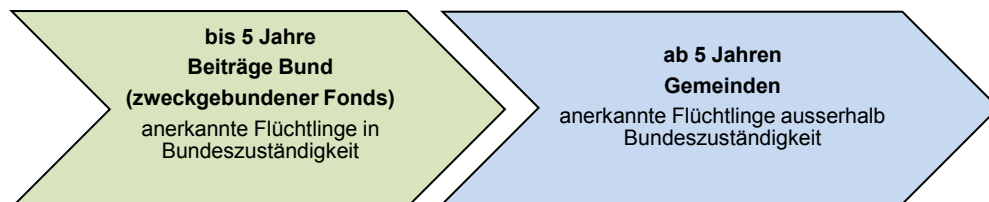
Nach fünf Jahren übernehmen wie bisher die Gemeinden die Sozialhilfekosten und die Integrationskosten. Damit keine teilweise Aufgaben- bzw. Kostenverschiebung von den Gemeinden hin zum Kanton erfolgt, ist daher eine entsprechende Anpassung der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz vom 30. November 2007 (Verordnung zum Ausländerrecht, GDB 113.21) notwendig.

Der Wortlaut in den beiden Absätzen wird dahingehend geändert, dass die Verknüpfung zwischen Niederlassungsbewilligung und Kostentragung fallen gelassen wird. Neu tragen die Einwohnergemeinden die Kosten für Flüchtlinge „ausserhalb der Bundeszuständigkeit“, d.h. nach fünf Jahren, wenn die Beiträge des Bundes wegfallen.

Kostentragung **nach geltendem Recht** bis 31. Januar 2014:



Kostentragung **mit Anpassung** der Verordnung ab 1. Januar 2016



Mit dem vorgeschlagenen Nachtrag zur Verordnung bleibt die bisherige Zuständigkeit und Kostentragung bestehen. Es entstehen weder für die Gemeinden noch den Kanton Mehrkosten.

### 4. Zeitpunkt der Inkraftsetzung

Es wird vorgeschlagen, die kantonale Anpassung auf den 1. Januar 2016 in Kraft zu setzen.

Aus den bisher gewährten Pauschalbeiträgen des Bundes konnten zweckgebundene Rückstellungen in einem Fonds gebildet werden. Diese Rückstellungen sollen teilweise dafür eingesetzt werden, bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Nachtrags, die Sozialhilfekosten für anerkannte Flüchtlinge zu decken, welche nicht mehr in Bundeszuständigkeit sind und aufgrund der Änderung des Bundesgesetzes noch keine Niederlassungsbewilligung erhalten haben.

Mit der Entnahme aus dem zweckgebundenen Fonds seit 1. Februar 2014 werden die Einwohnergemeinden finanziell entlastet, da mehr als 17 anerkannte Flüchtlinge erst zu einem späteren Zeitpunkt in ihre Finanzierungszuständigkeit übergehen. Bis zum Inkrafttreten des Verordnungsnachtrags am 1. Januar 2016 werden die Rückstellungen im Fonds auf rund Fr. 243 000.– sinken. Die Rückstellungen betragen per 31. Dezember 2014 rund Fr. 473 000.–. Zur Entlastung der Einwohnergemeinden werden somit bis Ende Dezember 2015 rund Fr. 230 000.– aus dem Fonds entnommen.

Die verbleibende Rückstellung im Fonds in Höhe von rund Fr. 243 000.– wird wie bisher zweckgebunden verwendet, wenn die Pauschalbeiträge des Bundes für die Deckung der Sozialhilfekosten für anerkannte Flüchtlinge während den ersten fünf Jahren nicht ausreichen. Wäre keine Rückstellung mehr vorhanden, müssen diese Kosten, soweit sie durch die Pauschalbeiträge des Bundes nicht gedeckt sind, gemäss Art. 5 Abs. 2 der Verordnung zum Ausländerrecht vom Kanton und den Gemeinden je Häufig übernommen werden.

### **III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **1. Art. 5 Kostentragung**

In Art. 5 der Verordnung zum Ausländerrecht wird die Kostentragung für Sozialhilfefeilleistungen und die Integrationskosten gemäss Ausländergesetzgebung und Asylgesetzgebung geregelt. In Abs. 3 und 4 der Verordnung ist die Zuständigkeit für die Tragung der Sozialhilfekosten und der Integrationskosten durch die Einwohnergemeinden für Flüchtlinge bisher direkt an die Erteilung der Niederlassungsbewilligung geknüpft.

Die Regelung beruht darauf, dass die Einwohnergemeinden für die wirtschaftliche Sozialhilfe für Personen ausserhalb der Bundeszuständigkeit zuständig sind. Eine gemeinsame Kostentragung des Kantons und der Gemeinden für anerkannte Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit ist festgelegt, da der Bund für diese Personen Beiträge gewährt.

Aufgrund der nun erfolgten Änderung von Art. 60 Abs. 2 AsylG richtet sich die Erteilung der Niederlassungsbewilligung seit 1. Februar 2014 nach den Bestimmungen von Art. 34 AuG. Damit erhalten diese Personen die Niederlassungsbewilligung frühestens nach zehn Jahren, allenfalls nach fünf Jahren, wenn sie gut integriert sind.

An den bisherigen Aufgaben und der Zuständigkeit soll aber auch nach Änderung der Bundesgesetzgebung festgehalten werden. Damit keine teilweise Aufgaben- bzw. Kostenverschiebung von den Gemeinden hin zum Kanton erfolgt, wird daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 3 und 4 der Verordnung zum Ausländerrecht, (GDB 113.21) vorgeschlagen. Der Wortlaut in diesen beiden Absätzen wird dahingehend geändert, dass die Einwohnergemeinden die Sozialhilfekosten bzw. die Integrationskosten für Flüchtlinge ausserhalb der Bundeszuständigkeit tragen. Die Verknüpfung mit der Niederlassungsbewilligung wird fallen gelassen.

Dieselbe Regelung besteht bereits für die Kostentragung von vorläufig aufgenommenen Personen (Definition im Anhang).

## **2. Inkrafttreten**

Den Einwohnergemeinden entstehen aus dem Verordnungsnachtrag keine zusätzlichen Kosten. Die bisherigen Finanzierungszuständigkeiten werden mit dem Verordnungsnachtrag beibehalten. Mit der Inkraftsetzung des Nachtrags auf den 1. Januar 2016 werden die Einwohnergemeinden bis zu diesem Zeitpunkt finanziell entlastet.

Anhang:

- Begriffsdefinitionen

Beilage:

- Synopse des Nachtrags zur Verordnung zum Ausländerrecht

**Anhang: Begriffsdefinitionen**

|  |  |
|--|--|
| <p>Anerkannter Flüchtling (FL)<br/> <b>B</b>-Bewilligung</p>               | <p>Ein anerkannter Flüchtling ist eine Person, deren Flüchtlingseigenschaften anerkannt werden und die in der Schweiz Asyl erhält. Das Asyl ist eine Schutzfunktion, die in der Genfer Konvention garantiert ist. Dieser Schutz garantiert, dass die Person in der Schweiz bleiben kann. Mit dem positiven Asylentscheid erhält die Person die Jahresaufenthaltsbewilligung B. Bei erfolgreicher Integration, insbesondere wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache und die finanzielle Unabhängigkeit verfügt, kann die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren erteilt werden.</p> |
| <p>Vorläufig aufgenommener Flüchtling (VAFL)<br/> <b>F</b>-Bewilligung</p> | <p>Ein vorläufig aufgenommener Flüchtling ist eine Person, deren Flüchtlingseigenschaften anerkannt werden, die jedoch aus einem bestimmten Grund kein Asyl erhält. Häufig sind sogenannte Nachfluchtgründe ausschlaggebend, d.h. dass die Person durch ihre Flucht erst zur verfolgten Person wird. Ein vorläufig aufgenommener Flüchtling erhält eine Bewilligung F, die jedes Jahr verlängert wird. Es gibt keinen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung.</p>   |
| <p>Vorläufig aufgenommene Person (VA)<br/> <b>F</b>-Bewilligung</p>        | <p>Eine vorläufig aufgenommene Person ist eine Person, die aus der Schweiz weggewiesen wird, aber deren Wegweisungsvollzug nicht möglich, zulässig (aus völkerrechtlichen Gründen) oder zumutbar (wegen konkreter Gefährdung im Heimat- oder Herkunftsstaat durch Krieg, Bürgerkrieg, allgemeine Gewalt und medizinische Notlage) ist. Eine vorläufig aufgenommene Person erhält eine Bewilligung F, die jedes Jahr verlängert wird. Es gibt keinen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung.</p>   |